

7722.
/ 2



7722

~~8186~~

ГЕРМАНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ.

ЧАСТЬ II.

ОБЗОРЪ

ДѢЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦІИ.



А. ГРАДОВСКАГО,

ПРОФЕССОРА С. ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

Цѣна 1 рубль.

С-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія В. С. Балашева (Большая Садовая ул., № 49—2).

1876.

39

И. К. О.

~~1878~~

11

ИЗДАТЕЛЬСТВО КОММУНИКАЦИОННО-ТЕЛЕГРАФНОЕ

ЧАСТЬ II

ОБЩАЯ

ИЗДАТЕЛЬСТВО КОММУНИКАЦИОННО-ТЕЛЕГРАФНОЕ



62844

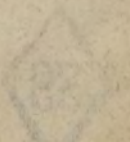
ИЗДАТЕЛЬСТВО КОММУНИКАЦИОННО-ТЕЛЕГРАФНОЕ

ИЗДАТЕЛЬСТВО КОММУНИКАЦИОННО-ТЕЛЕГРАФНОЕ

ИЗДАТЕЛЬСТВО КОММУНИКАЦИОННО-ТЕЛЕГРАФНОЕ

1878

8



ОГЛАВЛЕНІЕ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Общія начала имперской конституціи.

	СТРАН.
Глава первая. Необходимость опредѣленія общаго принципа имперской конституціи. Разнообразіе возрѣній на ея характеръ	1— 6
Глава вторая. Теорія союзнаго государства въ Америкѣ и въ Германіи	6—16
Глава третья. Различныя мнѣнія ученыхъ объ имперіи, какъ союзномъ государствѣ	16—26
Глава четвертая. Элементы и общія начала имперскаго устройства	26—39

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Составъ имперіи и пространство имперской власти.

Глава первая. Территоріальный составъ имперіи	39—46
Глава вторая. Компетенція имперской власти	47—56
Глава третья. Компетенція имперской власти (продолженіе)	56—63
Глава четвертая. Компетенція имперской власти (окончаніе)	63—92

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Органы союзной власти.

	СТРАН.
Введение	92— 93
ГЛАВА ПЕРВАЯ. Союзный совѣтъ	93—104
ГЛАВА ВТОРАЯ. Рейхстагъ	104—139
ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Императоръ	139—145
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. Органы исполнительной власти	145—160

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Содержаніе этой второй части моего сочиненія опредѣляется ея заглавіемъ. Я имѣлъ въ виду представить читателямъ *обзоръ* дѣйствующей имперской конституціи. Только въ такомъ видѣ изслѣдованіе конституціоннаго права имперіи, казалось мнѣ, будетъ вполне доступно какъ читающему обществу, такъ и гг. студентамъ. Конечно сжатость не исключаетъ полноты. Я старался освѣтить всѣ главныя начала имперской конституціи историческими данными, мнѣніями нѣмецкихъ ученыхъ и ораторовъ учредительнаго собранія. На сколько я успѣлъ въ своемъ намѣреніи, предоставляю судить другимъ.

А. Градовскій.

25-го января 1876 года.

С. Петербургъ.

ПРЕДИСЛОВІЕ

Содержание этой книги можно считать одним из важнейших для нас в виду ее значения. В ней мы находим описание деятельности нашей национальной конституционной комиссии, а также ее историю, ее организацию, ее работу. В ней мы находим описание деятельности нашей национальной конституционной комиссии, а также ее историю, ее организацию, ее работу. В ней мы находим описание деятельности нашей национальной конституционной комиссии, а также ее историю, ее организацию, ее работу.

А. С. Соболев

Москва, 1918 г.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УСТРОЙСТВО ГЕРМАНСКОЙ ИМПЕРИИ.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Обзоръ германской конституціи.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Общія начала имперской конституціи.

I.

Необходимость опредѣленія общаго принципа имперской конституціи. — Ораторы учредительнаго рейхстага и ихъ отношеніе къ теоретическимъ началамъ «союзнаго государства». — Твестень и его докладъ о проектѣ конституціи. — Микель объ оригинальности германской конституціи. — Замѣчаніе Зибеля о «реальныхъ» силахъ Германіи. — Совѣтъ Финке нѣмецкимъ профессорамъ. — Нѣсколько словъ объ отношеніи теории къ практикѣ.

Изученію частныхъ каждаго государственнаго устройства должно, конечно, предшествовать опредѣленіе его родовыхъ и видовыхъ признаковъ. Только съ опредѣленіемъ общаго принципа извѣстной государственной формы возможна научная конструція и критика соответствующаго ей конституціоннаго права. Къ какому же классу государствъ относится новая Германія? Какая форма правленія создана конституціями 1866 и 1871 годовъ?

Прислушаемся прежде всего къ ораторамъ учредительнаго рейхстага 1867 г., имѣвшимъ возможность разсмотрѣть проектъ новой конституціи съ высоты нѣкоторыхъ теоретическихъ началъ, хотя-бы для того, чтобы видѣть, насколько въ ней осуществились идеалы, вдохновлявшіе много лѣтъ образованное германское общество. Большинство ораторовъ, препиравшихся теперь о существѣ новаго государственнаго устройства, составило себѣ опредѣленное теоретическое

представленіе о различныхъ формахъ правленія; та форма, къ которой нѣмецкіе патриоты издавна вели свое отечество, именно *союзное государство* (Bundesstaat), была ими изучена во всѣхъ подробностяхъ. Можно было ожидать, что нѣмецкій умъ, вообще склонный къ теоретическимъ изслѣдованіямъ, проявится въ полной силѣ въ преніяхъ учредительнаго рейхстага. Но случилось иначе. Практическіе вопросы, разборъ частныхъ, оттѣснили на задній планъ вопросы сколько нибудь отвлеченнаго характера.

Докладчикъ парламентской комиссіи, Твестень, едва коснулся общей оцѣнки конституціи, какъ основнаго закона *союзнаго государства*. Онъ замѣтилъ, правда, что проектъ не устанавливаетъ особой, независимой отъ *всѣхъ* отдѣльныхъ государствъ союзной власти, ввѣряя главныя функціи союзнаго управленія прусскому королю. Но онъ тотчасъ же согласился, что въ Германіи и невозможенъ другой порядокъ вещей ¹⁾. Даже въ этомъ видѣ союзная власть съ ея функціями представляется, по его мнѣнію, чѣмъ-то незаконченнымъ, разрозненнымъ ²⁾; но это замѣчаніе не получило дальнѣйшаго развитія въ его рѣчи. Другіе ораторы шли еще дальше. Они какъ-бы гордились своеобразнымъ характеромъ новой конституціи, тѣмъ, что ее нельзя подвести подъ какой-нибудь „теоретическій“ идеаль.

Та же нота, конечно, звучала всего сильнѣе въ рѣчи князя Бисмарка ³⁾. Но и другіе ораторы, въ свое время провинившіеся „теоретическою и принципиальною“ оппозиціею противъ этого практическаго государственнаго челоуѣка, спѣшили отречься отъ излишняго теоретизированія и стать на почву „реальныхъ отношеній“.

„Господа, говорилъ Микель, ходъ развитія германскаго единства, нами переживаемый, не соотвѣтствовалъ всѣмъ духовнымъ идеаламъ, бывшимъ въ ходу въ Германіи. Оказалось, что основаніе, на которомъ могла бы быть построена германская имперія, должно было создать не идеальными средствами нравственнаго убѣжденія, но могуществен-

¹⁾ *Bezold*, Materialien, I, 78.

²⁾ Тамъ-же, 81 и слѣд.

³⁾ Тамъ-же, 171. «Es hat nicht unsere Absicht sein können, ein *theoretisches Ideal einer Bundesverfassung* herzustellen, in welcher die Einheit Deutschlands einerseits auf ewig verbürgt werde, auf der anderen Seite jeder particularistischen Regung die freie Bewegung gesichert bleibe. *Einen solchen Stein der Weisen*, wenn er zu finden ist, zu entdecken, müssen wir der Zukunft überlassen; *einer solchen Quadratur des Cirkels* um einige Decimalstellen näher zu rücken, ist nicht die Aufgabe der Gegenwart».



нымъ напряженіемъ силъ прусскаго государства, силою и войною. Многіе идеалы оскорблены, многія надежды посрамлены. Но предлагащій проектъ соотвѣтствуетъ основанію, изъ котораго онъ возникъ. Онъ представляется, на первый взглядъ, шероховатымъ и угловатымъ; онъ не удовлетворяетъ ни политическому, ни теоретическому идеалу; онъ не соотвѣтствуетъ историческимъ примѣрамъ: его нельзя сравнить ни съ американскою, ни съ швейцарскою конституціею, ни поставить на одну линію съ конституціею имперскою; онъ не доставляетъ ни централизованнаго государства, ни союза государствъ, ни союзнаго государства. Проектъ вполне оригиналенъ, какъ ново и оригинально политическое положеніе, которое онъ долженъ формулировать. Великіе народы не копируютъ; великіе народы въ великихъ обстоятельствахъ всегда самостоятельны. Я отказываюсь, поэтому, заранее отъ всякой критики проекта съ точки зрѣнія историческихъ воспоминаній или теоретическихъ идеаловъ. Проектъ — трудъ практической, и я, съ своей стороны, намѣренъ оцѣнить проектъ со стороны его практической годности. Затѣмъ мнѣ все равно, какъ онъ выглядитъ. Ораторъ допускалъ, что проектъ не удовлетворяетъ началамъ правильнаго союзнаго государства. „Со стороны единства, проектъ, во многихъ отношеніяхъ, идетъ дальше идеи имперской конституціи (1849 г.) и правильнаго, теоретически-научнаго союзнаго государства. Постановленія проекта о единствѣ военномъ, о флотѣ, о развитіи союза изъ него самого, безъ согласія отдѣльныхъ государствъ, слѣдовательно, допустимость развитія и расширенія компетенціи союза союзнымъ путемъ — эти постановленія не могутъ быть согласованы съ правильнымъ, научнымъ союзнымъ государствомъ ¹⁾. Тѣмъ не менѣе, я принимаю ихъ съ радостію, потому что они — практическая необходимость и идутъ на встрѣчу настоятельнымъ практическимъ потребностямъ. Съ другой стороны, проектъ оставляетъ отдѣльнымъ государствамъ, гдѣ практическая необходимость не требуетъ безусловно противнаго, права, которыя также мало могутъ быть согласованы съ правильною теоріею союзнаго государства и намекаютъ скорѣе на союзъ государствъ ²⁾).

Въ 1870 г., по поводу разсмотрѣнія договоровъ съ южными государствами, Микель говорилъ: „я не забочусь о томъ, что эту конституцію нельзя подвести теоретически и научно подъ опредѣленное

¹⁾ Намекъ на порядокъ ревизіи союзной конституціи. См. ниже.

²⁾ *Bezogold*, I, 106 и слѣд.

юридическое понятіе, не забочусь о томъ, что я, какъ это намъ было невозможно и относительно конституціи 1866 г., не могу сказать. есть ли это союзное государство, централизованное государство или союзъ государствъ. Это—*конституція 1866 г.*"¹⁾

Другой членъ прусской „принципіальной“ оппозиціи, ученый историкъ Зибель, высказался въ 1867 г. столь-же рѣзко. Напомнивъ о неудачѣ теоретическихъ проектовъ во Франкфуртѣ и въ Эрфуртѣ, онъ продолжалъ: „настоящій проектъ, если я не ошибаюсь, совершенно оставилъ избитые пути. Предлагаемая намъ схема союзной или имперской власти, есть все что угодно, только не конституціонная монархія; она не есть также союзное государство, согласное съ распространенною теоріей, съ теоріею, выработанною въ университетахъ и особенно съ теоріею... выработанною въ Гёттингенѣ²⁾, изъ которой нашъ почтенный товарищъ докторъ Цахаріе неумоимо предлагаетъ намъ поправку за поправкой³⁾. Такого союзнаго государства нѣтъ въ проектѣ, отъ перваго до послѣдняго его слова“.... „Въ самомъ дѣлѣ, продолжалъ Зибель, творцы этого проекта пошли дорогой, прямо противоположной обычному въ Германіи пути; они не брали учебника политики и не перенесли изъ него на бумагу *основъ* формальнаго конституціоннаго государства.... они выискали въ хаосѣ прежняго положенія Германіи существующія *реальныя силы* и стремились, по мѣрѣ и числу этихъ силъ, создать легальныя формы“⁴⁾.

Даже бывший „Франкфуртецъ“, повинный въ теоретическихъ увлеченіяхъ 1848 г., Финке, иронически относился теперь къ научнымъ требованіямъ. Послѣ опроверженія многихъ возраженій оппозиціонныхъ ораторовъ, онъ замѣтилъ: „другія возраженія, дѣлаемые изъ извѣстныхъ политическихъ учебниковъ, я могъ бы сказать по шаблону—составляемъ ли мы въ дѣйствительности союзное государство, союзъ государствъ, или абсолютное государство, я не буду разбирать; въ нашей средѣ есть довольно профессоровъ, чтобы когда-нибудь основательно изслѣдовать этотъ вопросъ и, конечно, для нашего общаго политическаго просвѣщенія будетъ полезно узнать изъ какой-нибудь распространенной здѣсь газеты, на чемъ согласились эти гос-

¹⁾ *Bezold*, III, 206 и слѣд.

²⁾ Намекъ на теорію гёттингенскаго профессора Георга Вайца, о которомъ см. ниже.

³⁾ Объ этихъ поправкахъ см. ниже.

⁴⁾ *Bezold*, I, 582 и слѣд.

пода. До тѣхъ поръ мы не желаемъ давать себѣ никакого другаго имени, кромѣ носимаго нами теперь; мы хотимъ говорить о *Сѣверо-Германскомъ союзѣ*, и пусть каждый думаетъ объ этомъ, что онъ хочетъ¹⁾.

Нельзя не согласиться, что ораторы учредительнаго рейхстага, выдвигая на первый планъ вопросъ о практической годности проекта союзной конституціи, дѣйствовали вполне разумно. Тонъ рѣчей, произнесенныхъ въ 1867 г., ясно указывалъ на огромный успѣхъ Германіи съ 1848 г. Но новые „практическіе“ люди Германіи, рѣшившись принести въ жертву требованія „теоріи“ злобѣ дня, съ истинною ревностію новичковъ въ дѣлѣ „практики“, умалили чрезъ мѣру значеніе только что оставленной ими теоретической почвы. Слова Микеля, что онъ „съ радостью принимаетъ постановленія союзной конституціи, хотя постановленія эти противорѣчатъ идеѣ правильнаго союзнаго государства“, сильно напоминаютъ знаменитое „credo quia absurdum“. Въ особенности они были не правы относительно идеи союзнаго государства. Теорія этой формы далеко не принадлежитъ къ числу теорій, добытыхъ путемъ чистаго умозрѣнія. Напротивъ, мы увидимъ ниже, что идея союзнаго государства, съ точки зрѣнія логическихъ признаковъ государства, нѣкоторый абсурдъ—на первый взглядъ, по крайней мѣрѣ. Теорія федераціи установлена весьма практическими государственными людьми Сѣверной Америки; она пропагандирована однимъ изъ основательнѣйшихъ наблюдателей, изучавшихъ американскія учрежденія безъ всякой предвзятой мысли—Токвиллемъ. Въ ней нѣтъ ни одной черты, которой бы нельзя было провѣрить на дѣйствующихъ установленіяхъ Америки и Швейцаріи. Конечно, Микель правъ, утверждая, что „великіе народы не копируютъ“. Но между слѣпымъ подражаніемъ чуждымъ учрежденіямъ и усвоеніемъ общихъ началъ данной формы правленія, выработанной другими народами, — разница значительная. Безъ такихъ общихъ началъ врядъ-ли можно организовать что-нибудь даже истинно практическое. Теорія, напримѣръ, учитъ, что правильная конституціонная монархія не мыслима безъ отвѣтственности министровъ и безъ отвѣтственности монарха. Французскій имперіализмъ пренебрегъ этимъ

¹⁾ Тамъ же, 298 и слѣд. Ср. также мнѣніе Ласкера, тамъ же, стр. 140, и Брауна, стр. 150 и слѣд. Конечно, дѣло не обошлось безъ сильныхъ возраженій. «Теоретическіе идеалы», кромѣ Цахаріе, встрѣтили защитниковъ въ лицѣ Вальдека и другихъ.

указаніемъ теоріи, основаннымъ на историческомъ опытѣ; онъ былъ дѣйствительно оригинальнымъ явленіемъ,—явленіемъ, единственнымъ въ своемъ родѣ. Но Франція, не смотря на конституцію 1852 г., не была государствомъ конституціоннымъ; были ли ея учрежденія практичны, это доказалъ конецъ имперіи.

Событія 1866 и 1870 гг. создали истинно оригинальное политическое устройство. Микель выразился совершенно справедливо: германское политическое устройство не есть ни союзъ государствъ (Staatenbund), ни союзное государство (Bundesstaat), ни государство централизованное, это—конституція 1871 года. Ироническое замѣчаніе Финке оказалось вѣрнымъ. Германскіе ученые, съ свойственнымъ имъ трудолюбіемъ, до сихъ поръ препираются „о существѣ“ новаго имперскаго устройства и до сихъ поръ ни одна изъ „распространенныхъ газетъ“ не оповѣстила общества, къ какому соглашенію пришли „эти господа“. Для уразумѣнія смысла этого спора, необходимо остановиться на существѣ теоріи союзнаго государства.

II.

Теорія союзнаго государства въ Америкѣ.—Конституція 1781 г. и ея невгоды.—Ревизія конституціи; задача Гамильтона и его друзей. — Начала конституціи 1787 г.—Національное и политическое единство.—Права отдѣльных штатовъ.—Ограниченіе и раздѣленіе правъ государственной власти.—Критика американской конституціи.—Кальгунъ.—Мотивы и характеръ его оппозиціи.—Теорія «нуллификаціи» и ея примѣненіе въ 1860 году.—Разборъ теоріи Кальгуна.—Вебстеръ.—Развитіе теоріи союзнаго государства въ Германіи до 1848 года.—Теорія Вайца.—Ея источники, содержаніе и значеніе.

Идея союзнаго государства не выработана, какъ мы замѣтили, путемъ чистаго умозрѣнія. Ея отечество—Америка; ея отцы—практическіе государственные люди, замѣнившіе неудовлетворительную конституцію 1781 года нынѣ дѣйствующею конституціею 1787 г. Впослѣдствіи они развили и уяснили свои идеи въ знаменитомъ журналѣ „Федералистъ“¹⁾. Журналъ этотъ сдѣлался неизсякаемымъ источникомъ новыхъ идей для всѣхъ комментаторовъ американскаго права. Онъ имѣлъ весьма большое вліяніе и на Токвилля. Остановимся на теоріи авторовъ „Федералиста“ и на совершенномъ ими дѣлѣ.

¹⁾ Издавался тремя знаменитыми американскими публицистами: Александромъ Гамильтономъ (1757—1804 г.), Джеймсомъ Мадисономъ (1751—1836 г.) и ау'емъ.

Конституція 1781 года дала штатамъ Сѣверной Америки политическую форму, известную подъ именемъ „союза государствъ“. Каждый изъ штатовъ оставался независимымъ государствомъ въ полномъ смыслѣ этого слова. Всѣ права верховенства сосредоточивались въ рукахъ мѣстныхъ правительствъ. Только для осуществленія нѣкоторыхъ общихъ цѣлей, прежде всего для національной защиты ¹⁾, было организовано центральное правительство, если его можно было назвать правительствомъ. Оно не имѣло никакихъ верховныхъ правъ, которыми бы пользовалось самостоятельно. Члены его были простыми уполномоченными отдѣльныхъ штатовъ, подобно членамъ бывшаго Германскаго сейма. Въ его распоряженіи не было ни арміи, ни финансовъ. Постановленія его не были актами законодательной власти, но плодомъ соглашенія отдѣльныхъ правительствъ. Они приводились въ исполненіе чрезъ правительства отдѣльныхъ штатовъ и только чрезъ нихъ получали обязательную силу для гражданъ. Поэтому не было рѣчи объ американской націи, въ политическомъ смыслѣ. Союзъ состоялъ изъ народовъ многихъ самостоятельныхъ государствъ и народы эти не имѣли никакого непосредственнаго отношенія къ центральному правительству и его распоряженіямъ.

Невыгоды такой слабой государственной связи не замедлили обнаружиться какъ только остылъ энтузіазмъ, воодушевлявшій націю во время борьбы за независимость ²⁾. Не прошло нѣсколькихъ лѣтъ, какъ союзъ готовъ былъ рушиться; дѣлу Вашингтона и его сподвижниковъ грозила опасность худшая, чѣмъ нашествіе Англичанъ. Тогда небольшой кружокъ друзей Вашингтона, руководимый знаменитымъ публицистомъ Гамильтономъ, рѣшился дать Америкѣ новое и прочное устройство. Агитація ихъ имѣла успѣхъ. Конституція была выработана и принята народомъ, не смотря на все противодѣйствіе партикуляристовъ, въ 1787 г. Подъ ея владычествомъ Сѣверная Америка достигла своего изумительнаго благосостоянія.

Дѣло Гамильтона и его друзей заслуживаетъ удивленія тѣмъ болѣе, что созданная ими форма общежитія не имѣла готовыхъ образцовъ. Американскіе штаты не могутъ быть названы федераціею въ смыслѣ прежней нѣмецкой имперіи или стараго швейцарскаго

¹⁾ Ср. первую статью этой конституціи.

²⁾ Ср. *Лабуле*, Histoire des Etats-Unis III, стр. 70 и слѣд. «Comme le disait Washington, la confédération n'était qu'une ombre sans corps et le congrès qu'une assemblée de parade; ses décisions n'avaient aucune portée, et n'étaient pas écoutées».

союза. Конституція 1787 г. не ограничилась установленіемъ прочнаго союза многихъ независимыхъ штатовъ. Она создала *единое американское государство, не нарушая, въ то же время, самостоятельности штатовъ.*

Единство Америки выражается, во первыхъ, въ политическомъ единствѣ націи. Нація, *какъ цѣлое*, приняла и утвердила конституцію. Это видно изъ начальныхъ ея словъ: „We, the people of the United Staates“, мы, народъ Соединенныхъ штатовъ и т. д. ¹⁾ Для всей націи установлено общее право гражданства ²⁾. Затѣмъ, организована общая національная власть, въ своихъ распоряженіяхъ и средствахъ не зависящая отъ правительствъ отдѣльныхъ штатовъ. Она не есть уполномоченный отдѣльныхъ государствъ, котораго распоряженія имѣютъ *договорный* характеръ, то-есть, разсматриваются какъ результатъ соглашенія штатовъ. Ея права, законодательныя, административныя и судебныя, основываются на *конституции*, принятой американскимъ народомъ. Ея законы и распоряженія обнародываются и вступаютъ въ силу независимо отъ согласія штатовъ; они обязываютъ каждаго американскаго гражданина *непосредственно*, а слѣдовательно, и всю массу гражданъ, независимо отъ ихъ принадлежности къ тому или другому штату. Эти признаки: національное единство, общій основной законъ, центральная независимая власть, достаточно свидѣтельствуютъ о единствѣ Американскаго государства.

Но и федеративное начало обезпечено конституціею 1787 года. Центральная власть пользуется извѣстными державными правами; но права эти ограничены. Ея компетенція составляетъ изъ предметовъ, прямо изчисленныхъ въ конституціи ³⁾. Это начало проводить рѣзкую черту различія между государствомъ федеративнымъ и централизованнымъ. Въ послѣднемъ компетенція верховной власти, по идеѣ своей, *неограничена*. Ея законодательству и распоряженію подпадаетъ каждое явленіе и правоотношеніе, важное съ государственной точки зрѣнія. Сѣверо-американскій конгрессъ долженъ строго держаться въ предѣлахъ, указанныхъ VIII отд. I гл. конституціи. Затѣмъ всѣ права, не переданныя конституціоннымъ актомъ власти центральной, остаются за отдѣльными штатами. Въ этомъ смыслѣ Токвилль справедливо замѣчаетъ, что въ Сѣверной Америкѣ центральное прави-

¹⁾ Введеніе въ конституцію.

²⁾ Гл. IV, отд. II, § 1.

³⁾ Гл. I, отд. VIII.

тельство дѣйствуетъ по исключенію, а правительство отдѣльныхъ штатовъ по общему правилу ¹⁾). Каждый штатъ имѣетъ свою конституцію, начала которой не должны, впрочемъ, противорѣчить конституціи союзной ²⁾). Въ предѣлахъ данной конституціи, правительства отдѣльныхъ штатовъ дѣйствуютъ самостоятельно. Въ самомъ центральномъ управленіи дано широкое мѣсто федеративному элементу. Законодательная власть союза, конгрессъ, состоитъ изъ двухъ палатъ: палаты представителей и сената ³⁾). Палата представителей есть, по своему составу, органъ всей націи, какъ одного цѣлаго ⁴⁾). Напротивъ, сенатъ организованъ въ виду обезпеченія интересовъ отдѣльныхъ штатовъ ⁵⁾).

Первое, что поражаетъ наблюдателя, особенно составившаго свои представленія о государствѣ по европейскимъ понятіямъ, это отсутствіе въ Америкѣ верховной власти съ правами неограниченнаго суверенитета. Права верховной власти раздѣлены тамъ между органами центральной и помѣстной власти, и ни одинъ изъ нихъ не можетъ назваться властію верховною ⁶⁾). Центральная власть не имѣетъ полновластія, такъ какъ ея компетенція ограничивается строго опредѣленными предметами. Мѣстная власть не верховна, такъ какъ изъ ея компетенціи исключено много правъ, перенесенныхъ на центральное правительство.

Затѣмъ, не меньше удивленія возбуждаетъ и отношеніе центральной власти къ правительствамъ отдѣльныхъ штатовъ. Съ понятіемъ центральной власти у Европейца связывается представленіе объ извѣстныхъ іерархическихъ ея преимуществахъ предъ правительствами мѣстными. Онъ ожидаетъ найти въ центральномъ управленіи совокупность высшихъ инстанцій, облеченныхъ правомъ управлять всѣми движеніями низшихъ. Ничего подобнаго онъ не найдетъ въ Соединенныхъ штатахъ. Органы государственной власти построены здѣсь на началѣ *раздѣленія правъ верховенства*. Если центральная власть независима въ дѣйствіяхъ своихъ отъ правительствъ мѣстныхъ, послѣднія вполне независимы отъ нея въ пользованіи своими правами.

¹⁾ De la démocratie en Amérique, I, 69 (тринадцатое изданіе).

²⁾ Конституція, гл. IV, отд. IV.

³⁾ Тамъ же, гл. I, отд. I.

⁴⁾ Представители избираются въ отдѣльныхъ штатахъ пропорціонально ихъ народонаселенію. Тамъ же, отд. II.

⁵⁾ Тамъ же, отд. III, § 1.

⁶⁾ Лабуле, III, 406.

Конституція 1787 года создала, такъ сказать, два параллельныя правительства, дѣйствующія самостоятельно каждое въ своей сферѣ¹⁾. Это удивительное государственное устройство казалось нѣкоторою загадкой, не только въ Европѣ, выросшей на другихъ понятіяхъ, но даже въ Америкѣ, гдѣ оно возникло. Конечно, значительная партія, выросшая подъ вліяніемъ сподвижниковъ Вашингтона, горячо поддерживала унію. Но идея „раздѣленнаго верховенства“ встрѣтила сильныхъ противниковъ. Между ними первое мѣсто занимаетъ знаменитый американскій публицистъ *Кальгунъ*²⁾. Онъ принадлежалъ къ числу горячихъ защитниковъ полной автономіи отдѣльныхъ штатовъ, при чемъ дѣятельность его имѣла въ виду цѣли не особенно похвальные. Известно, что уже издавна³⁾ въ средѣ Соединенныхъ Штатовъ произошелъ великій расколъ между сѣверомъ и югомъ, разыгравшійся въ 1860 и слѣдующихъ годахъ. Кальгуну пришлось жить въ то время, когда великій кризисъ подготовлялся, хотя медленно, но неизбежно. Сѣверное большинство грозило, рано или поздно, путемъ союзной власти, уничтожить институтъ рабства, столь дорогой южному меньшинству⁴⁾. Въ виду этой опасности, Кальгунъ подвергъ строгой критикѣ всю теорію „Федералиста“ и общепринятое изъясненіе смысла союзной конституціи.

Ходъ его аргументаціи довольно простъ и, съ точки зрѣнія отвлеченной теоріи государства, неопровержимъ. Государственное верховенство, говорилъ онъ, по идеѣ своей недѣлимо и неотчуждаемо. Оно или существуетъ во всей его цѣлости, или уничтожается. Въ каждомъ государствѣ верховенство въ чьихъ-нибудь, но въ однихъ рукахъ (одного лица или массы). Кому принадлежитъ верховенство въ Сѣверной Америкѣ? Отдѣльнымъ штатамъ, создавшимъ союзъ и пере-

1) X-е дополненіе къ конституціи: «права, не делегированныя конституціею и не отнятыя ею у отдѣльныхъ штатовъ, остаются за послѣдними или за народомъ».

2) John Caldwell Calhoun, гражданинъ южной Каролины, родился въ 1782 году, умеръ въ 1850 членомъ американскаго сената.

3) Краткій, но полный очеркъ этого раскола и развитія Кальгунова ученія см. у *Генеля* (Haenel), Studien zum deutschen Staatsrechte.

4) Сепаративныя стремленія и теоріи южныхъ штатовъ проявлялись по многимъ вопросамъ, независимо отъ вопроса о рабствѣ. Таково знаменитое столкновеніе по *тарифному* вопросу между протекціонистами юга и фритредерами сѣвера (1828 и слѣд. годы). Но, конечно, главною причиною раздора между двумя частями Америки и побудительною причиною полемики Кальгуна было дорогое южанамъ рабство негровъ.

несшимъ на центральное правительство извѣстныя ограниченныя права, въ видахъ общей пользы. Чрезъ это не произошло никакого *отчужденія* верховныхъ правъ отдѣльныхъ штатовъ. Верховныя права не отчуждаются; возможно только передать *пользованіе* этими правами, не *jus*, но *exercitium juris*. Отсюда само собою слѣдуетъ, что штаты и послѣ принятія конституціи 1787 г. остались такими же независимыми государствами, какъ и до того. Союзная конституція и союзные законы не суть совокупность нормъ, стоящихъ *выше* отдѣльныхъ штатовъ. Они суть *часть мѣстныхъ законовъ* каждаго штата, свободное согласіе котораго дало имъ силу и дѣйствіе въ его предѣлахъ. Поэтому не можетъ быть и рѣчи о томъ, чтобы союзная власть могла что-либо измѣнить въ политическомъ бытѣ отдѣльнаго штата, безъ его согласія. Вся конституція основана на *договорѣ* между штатами и остается *договоромъ*, содержаніе котораго не можетъ быть измѣнено иначе, какъ по волѣ всѣхъ отдѣльныхъ штатовъ. Если поэтому союзное правительство предприметъ что-либо не согласное съ выгодами отдѣльнаго штата, послѣдній можетъ уничтожить (нуллифицировать) его постановленіе и *выйти* изъ союза.

Эта теорія „нуллификаціи“ имѣла большой успѣхъ въ южныхъ штатахъ. Идеи Кальгуна дали свой плодъ во время ужасной войны за освобожденіе негровъ. 20-го декабря 1860 г. южная Каролина слѣдующимъ образомъ провозгласила свое отпаденіе отъ союза:

„Распоряженіе о расторженіи уніи между штатомъ южной Каролины и другими штатами, соединенными съ нимъ *договоромъ* (compact), *называемымъ конституціею Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ* (entitled the Constitution of the United States of America).

„Мы, народъ штата Южной Каролины, собравшись въ конвентъ, объявляемъ и постановляемъ и симъ объявляется и постановляется, что распоряженіе, принятое нами, собравшимися въ конвентъ ¹⁾ 23-го мая въ лѣто Господне 1788, которымъ была ратификована конституція Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, а также всѣ акты и части актовъ общаго (законодательнаго) собранія этого штата, заключавшія дополненія къ этой конституціи, симъ отменяются ²⁾, и что унія, существующая теперь между южной Каролиной и другими

¹⁾ Исторію и значеніе конвентовъ, принявшихъ конституцію 1787 г., см. у Лабуле, III, 505 и слѣд.

²⁾ ...are hereby repealed.

штатами, подь именемъ Соединенныхъ Штатовъ Америки, симъ расторгается“¹⁾.

Съ точки зрѣнія „неограниченнаго“ верховенства отдѣльныхъ штатовъ, эта и подобныя ей деклараціи вполне законны. Но теорія Кальгуна имѣетъ только видъ убѣдительности. Не подлежитъ сомнѣнію, что государственное верховенство съ формальной стороны неограничено²⁾; ограниченная верховная власть не была бы уже верховна. Несомнѣнно также, что права верховенства не отчуждаемы, что законъ можетъ передать другому лицу не *jus*, но только *exercitium juris*. Но весь вопросъ состоитъ въ томъ, гдѣ въ данномъ государствѣ помѣщается *центр самодержавія*?

Для Америки этотъ вопросъ разрѣшается просто: права государственнаго самодержавія принадлежать американскому народу, какъ политическому цѣлому. Его державная воля создала унію и дала ей конституцію, поставленную выше воли отдѣльныхъ штатовъ. Она распредѣлила функціи государственной власти между центральнымъ и мѣстными правительствами и остается единственнымъ источникомъ ихъ правъ. Вотъ почему, права правительствъ, какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ, *ограничены*, то-есть, прямо опредѣлены конституціями. Каждому правительству предоставляется только *exercitium juris*, въ силу народной делегации. „Суверенитетъ правительства, говорилъ знаменитый противникъ Кальгуна, Вебстеръ³⁾, есть идея, принадлежащая той сторонѣ Атлантическаго океана. Въ Сѣверной Америкѣ она неизвѣстна. Всѣ наши правительства ограничены. Европейскій суверенитетъ—феодалнаго происхожденія и не означаетъ ничего

1) ..is hereby dissolved.

2) То-есть, что границы государственной власти юридически опредѣляются ею самою.

3) Webster, Daniel, родился въ одинъ годъ съ Кальгуномъ, то-есть, въ 1782; ум. въ 1852. Въ противность ученію Кальгуна, онъ выразилъ существо американской конституціи въ слѣдующихъ положеніяхъ:

1. Она есть договоръ, поддерживаемый согласіемъ суверенныхъ штатовъ, и составляетъ государственный законъ, основанный на волѣ всего американскаго народа, стѣющаго въ *непосредственномъ* отношеніи къ союзной власти.

2. Никакое отдѣльное правительство не можетъ уничтожить этого отношенія и оторнуть свой штатъ отъ союза.

3. Что судьей конституціонности союзныхъ законовъ является не мѣстная законодательная власть штата (какъ училъ Кальгунъ), а союзный судъ.

4. Всякая попытка отдѣльнаго правительства отмѣнить дѣйствіе союзныхъ законовъ и конституціи въ предѣлахъ штата, есть актъ революціонный.

инаго, кромѣ положенія властителя. Онъ объемлетъ его права, доходы, привилегіи и власти. У насъ всякая власть покоится въ народѣ. Народъ одинъ суверененъ; онъ организуетъ свое правительство, какъ ему угодно, и даетъ ему столько власти, сколько желаетъ. Ни одно изъ этихъ правительствъ не верховно въ европейскомъ смыслѣ слова, такъ какъ всѣ они ограничены писанными конституціями¹⁾).

Американскій народъ, какъ цѣлое, можетъ произвести всѣ измѣненія въ гражданскомъ быту всѣхъ отдѣльныхъ государствъ. Для этого ему стоитъ только занести въ союзную конституцію извѣстное постановленіе, предписывающее или воспреещающее что-либо отдѣльнымъ штатамъ. Конституція 1787 года прямо указываетъ, какимъ путемъ совершаются эти измѣненія. Каждое дополненіе къ конституціи, принятое конгрессомъ и $\frac{2}{3}$ законодательныхъ или учредительныхъ постановленій (конвентовъ) въ отдѣльныхъ штатахъ, получаетъ законную силу. Такъ послѣ великой войны 1860 и слѣдующихъ годовъ въ союзную конституцію занесено извѣстное XIII дополненіе, которое гласитъ: „рабство и недобровольная зависимость не будутъ существовать въ Соединенныхъ Штатахъ“.

Если не имѣть постоянно въ виду этого верховнаго начала американской политической жизни, конституція Соединенныхъ Штатовъ остается загадкою. Оно служило путеводною нитью для всѣхъ комментаторовъ американскаго права, для Кента²⁾, Стори³⁾, и для чловѣка, впервые познакомившаго какъ слѣдуетъ Европу съ духомъ этихъ учрежденій,—для Токвилля⁴⁾).

Въ Германіи теорія союзнаго государства имѣетъ свою обширную исторію⁵⁾. Еще во времена священной римской имперіи явились попытки возвести въ теорію эту организацію „государства изъ государствъ“⁶⁾. Но воззрѣнія тогдашнихъ ученыхъ, каковы Гуго⁷⁾ и

¹⁾ Ср. также Токвилля, I, 76

²⁾ Авторъ «Комментаріевъ на американскіе законы».

³⁾ Авторъ «Комментаріевъ на америк. конституцію».

⁴⁾ Alexis de Tocquivalle, знаменитый авторъ книги «О демократіи въ Америкѣ», род. 1805 г., умеръ въ 1859 г.

⁵⁾ Критическому изложенію этой исторіи посвящена первая часть почтеннаго труда г. Бри (Brie) «Der Bundesstaat».

⁶⁾ Назв. соч., стр. 26.

⁷⁾ Ludolf Hugo, авторъ «Dissertatio de statu regionum Germaniae etc. 1661 г.» По мнѣнію Бри, онъ первый ввелъ въ науку идею сложнаго государства. Назв. соч. стр. 17.

Юг. Пюттеръ ¹⁾, рѣзко отличались отъ идей „Федералиста“. Теорія ихъ была гораздо проще, какъ и самое устройство имперіи. Германская имперія, по ихъ ученію, составляла единое государство, составленное, однако, изъ многихъ независимыхъ государствъ. Послѣднія, оставаясь независимыми въ дѣлѣ внутренняго управленія, *подчинены*, относительно нѣкоторыхъ общихъ цѣлей, высшей власти центрального правительства. Оно есть какъ бы правительство надъ правительствами ²⁾. Въ такомъ ученіи нѣтъ ни одной черты, напоминающей начала, развитія Гамильтономъ. Его нельзя назвать даже теорію союзнаго государства, — оно имѣло въ виду главнымъ образомъ систематизацію положительнаго германскаго права.

Попытки создать дѣйствительную теорію союзнаго государства явились подъ вліяніемъ оппозиціи германскому союзному устройству 1815 года. Послѣднее наглядно и постоянно указывало, чего *недостаетъ* Германіи, чтобы быть организованною націею. Съ другой стороны, идеи американскихъ публицистовъ, сочиненіе Токвилля, политическое движеніе въ Швейцаріи, вліяли на образованіе *положительнаго* идеала нѣмецкихъ патріотовъ. Время отъ 1830 до 1848 г. было особенно богато изслѣдованіями этого рода ³⁾. Наконецъ, въ 1853 г., извѣстный ученый Вайцъ ⁴⁾ издалъ свой трудъ „Существо союзнаго государства“ (Das Wesen des Bundesstaats), перепечатанное въ его „Основаніяхъ Политики“.

Теорія Вайца можетъ быть рассматриваема какъ систематическій итогъ всѣхъ идей о союзномъ государствѣ, бывшихъ до того времени въ ходу во всей Германіи. Вліяніе ея было чрезвычайно велико. Для насъ она важна именно какъ теоретическій идеаль, съ точки зрѣнія котораго оцѣнивалось всякое движеніе къ единству Германіи. Основныя ея черты состоятъ въ слѣдующемъ.

Въ союзномъ государствѣ мы замѣчаемъ два порядка государствъ:
а) государство всеобщее, обнимающее въ извѣстныхъ отношеніяхъ

¹⁾ Johann Stephan Pütter, знаменитый нѣмецкій государствовѣдъ XVIII ст. Род. въ 1725, умеръ въ 1807 г. Сочиненія его: «Elementa juris publici Germanici» (1754 г.), «Institutiones J. P. Germanici» (1770 г.), «Beiträge zum Deutschen Staats- und-Fürstenrechte» (1777 г.) и друг.

²⁾ Мнѣніе Пюттера.

³⁾ Таковы сочиненія Фридриха Гагерна, Пфецера, Велькера и др.

⁴⁾ Georg Waitz (не должно смѣшивать съ философомъ-антропологомъ Теодоромъ Вайцомъ) род. въ 1813 г. Извѣстенъ, главнымъ образомъ, своими историческими трудами (напр. Deutsche Verfassungsgeschichte, 4 т.). Его «Начала политики», Grundzüge der Politik, вышли въ 1862 г.

всю націю; б) совокупность отдѣльныхъ государствъ, объемлющихъ лишь части этой націи и независимыхъ въ своей сферѣ. Слѣдовательно, раздѣльное осуществленіе государственныхъ цѣлей, а потому раздѣленіе правъ верховенства, есть первый существенный признакъ этой политической формы. Какъ цѣлое, такъ и отдѣльныя государства одинаково построены на національномъ основаніи; каждое изъ нихъ имѣетъ дѣло непосредственно съ массою гражданъ по всѣмъ зависящимъ отъ него вопросамъ. Непосредственное отношеніе центрального правительства къ массѣ народонаселенія—второй характеристическій признакъ союзаго государства. Для полной раздѣльности центрального и мѣстнаго управленія въ союзѣ, первое должно обладать всѣми средствами самостоятельнаго управленія. Оно должно имѣть особую организацію, особыя средства и способы дѣятельности.

Въ союзномъ государствѣ должны быть отдѣльныя: правительство, народное представительство и судъ. Правительство, составленное изъ *уполномоченныхъ*, посланныхъ отдѣльными государствами, противорѣчитъ идеѣ этой политической формы. Рядомъ съ правительствомъ должно существовать союзное народное представительство. Союзный парламентъ не можетъ быть составленъ изъ делегатовъ отъ мѣстныхъ законодательныхъ собраній. Онъ долженъ представлять собою всю націю въ ея непосредственныхъ отношеніяхъ къ центральному правительству, слѣдовательно, его члены должны быть избираемы всѣмъ народонаселеніемъ. Конечно, интересы отдѣльныхъ государствъ должны быть обеспечены въ самомъ центральномъ представительствѣ. Только этимъ путемъ могутъ быть устранены пререканія между центральной и мѣстными властями. Поэтому Вайцъ, имѣя въ виду американскую и швейцарскую конституціи, требуетъ двухъ палатъ для союзаго представительства; рядомъ съ рейхстагомъ (палатою депутатовъ), представляющимъ націю какъ цѣлое, онъ предлагаетъ учрежденіе „палаты государствъ“, Staatenhaus. Наконецъ, правильная организація союзаго государства предполагаетъ существованіе особаго союзаго суда.

Имѣя свои задачи, центральная власть должна имѣть и всѣ средства для ихъ самостоятельнаго осуществленія, то-есть, свои правительственные органы и свой бюджетъ. Законы и распоряженія ея не будутъ имѣть практической силы, если приведеніе ихъ въ дѣйствіе будетъ предоставлено отдѣльнымъ государствамъ; правительства послѣднихъ также будутъ низведены на степень служебныхъ органовъ высшей власти, что не согласно ни съ ихъ независимостью, ни съ

идею союзнаго государства. То же самое должно сказать и относительно финансовых средств союзнаго правительства. Оно должно имѣть особыя средства содержанія, устанавлиаемыя союзнымъ закономъ, свой бюджетъ, свою финансовую администрацію и т. д.

Таковы, въ общихъ чертахъ, идеи Вайца, выработанныя имъ, какъ это легко видѣть, путемъ основательнаго изученія существующихъ формъ союзнаго государства. Нельзя, конечно, не принять въ разчетъ, что никакая „идея государства“ не можетъ быть проведена на практикѣ во всей ея чистотѣ, особенно же идея союзнаго государства, выработанная демократіями Америки и Швейцаріи. Монархическая Германія, очевидно, не могла создать „союза“, организованнаго Вашингтонами и Гамильтонами. Тѣмъ не менѣе Германія объявляетъ себя союзнымъ государствомъ и хочетъ имъ быть. Нынѣ дѣйствующая конституція создана въ прямую противоположность, такъ сказать, въ укоръ конституціи 1815 г. Вотъ почему наука обязана изслѣдовать это устройство съ точки зрѣнія основныхъ началъ той формы, которая, какъ утверждаютъ, примѣнена къ Германіи въ 1867 и 1871 гг.

III.

Мнѣніе комментаторовъ конституціи о субъектѣ союзной власти.—«Идеальная личность публичнаго права», Рённе.—Мнѣніе Зейделя, Мартица и другихъ.—Примирительное мнѣніе Моля.—Взглядъ ученыхъ на общій характеръ имперіи.—Догматическіе тезисы Тудихума, Рённе и Ауэрбаха.—Критическіе доводы Вестеркампа и Моля.—Теорія Зейделя.—Значеніе подобнаго разнообразія мнѣній.—Слова Бри.—Заключеніе.

Прежде всего послушаемъ корифеевъ современной государственной науки въ Германіи. Всѣ они почти или усвоили, въ свое время, теорію Вайца или внесли въ нее каплю своего меда. Всѣ они, во всякомъ случаѣ, разсматриваютъ современное государственное устройство съ точки зрѣнія теоретическихъ началъ союзнаго государства.

Одинъ изъ главныхъ комментаторовъ германскаго государственнаго права, Рённе ¹⁾, высказывается по этому поводу чрезвычайно рѣшительно ²⁾.

„Союзъ, составляющій имперію, говоритъ онъ, имѣетъ самостоятельную, отличную отъ совокупности членовъ союза союзную власть, которой субъектомъ или юридическимъ обладателемъ являются не

¹⁾ Известный авторъ «Государственнаго права прусской монархіи».

²⁾ «Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches», стр. 29.

германскія государства въ договорной общности, но отличная отъ нихъ, самостоятельная идеальная личность (ideale Persönlichkeit) публичнаго права, именно самъ союзъ, какъ особая политическая личность, слѣдовательно, не простая совокупность союзныхъ единичныхъ суверенитетовъ“ (Einzel-Souverainetäten). Подобное же мнѣніе высказываетъ и Герберъ ¹⁾.

64849
„Идеальная личность публичнаго права“, выставляемая Рённе въ качествѣ субъекта союзной власти, подверглась строгой и, нужно сказать, вполне заслуженной критикѣ талантливаго публициста Зейделя ²⁾, который, впрочемъ, самъ впадаетъ въ противоположную крайность. Принимая вполне теорію Кальгуна ³⁾, Зейдель старается доказать, что субъектомъ верховной власти въ имперіи является совокупность союзныхъ правительствъ, нисколько не ограниченныхъ въ своемъ верховенствѣ даже съ 1866 г. Не соглашаясь съ крайними выводами автора (о которыхъ будетъ сказано ниже), нельзя не признать, что „идеальная личность“, придуманная Рённе, не выдерживаетъ критики. Между тѣмъ, подобная фикція совершенно необходима для писателей, стремящихся доказать, что современное имперское устройство удовлетворяетъ самымъ строгимъ требованіямъ теоріи союзаго государства, и что ни одно изъ „оригинальныхъ“ постановленій конституціи 1871 г. нисколько не противорѣчитъ началамъ, установленнымъ „Федералистомъ“.

Въ виду такого стремленія, конечно, необходимо найти „самостоятельный и вполне отличный отъ прочихъ государствъ субъектъ союзной власти“. Но воззрѣнія Рённе и Гербера раздѣляются далеко не всѣми публицистами. Многіе ученые, изслѣдовавшіе еще конституцію 1866 г., дававшую менѣе простора федеративному началу сравнительно съ конституціею 1871 г., видѣли субъектъ союзной власти не тамъ, гдѣ усматриваетъ его Рённе. Исходя изъ того положенія, что сѣверо-германскій союзъ былъ созданъ договоромъ многихъ самостоятельныхъ государствъ и что его конституція остается договоромъ, они признали субъектомъ власти союзнаго правительства. Конституція признала и гарантировала верховенство и территориальную цѣлость отдѣльныхъ государствъ. Центральная власть дѣйствуетъ по делегации союзныхъ правительствъ и имѣетъ свое юридическое

¹⁾ Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, 237 и слѣд.

²⁾ Zeitschrift für die ges. St.-Wiss. 2 и 3 тетрадь, 1872 г., 229 и слѣд.

³⁾ Тамъ же, стр. 198.

основаніе въ верховенствѣ этихъ отдѣльныхъ членовъ союза. Таково мнѣніе Мартица ¹⁾ и Г. Мейера ²⁾.

Р. Моль ³⁾ думаетъ примирить эти противоположныя воззрѣнія. И то, и другое мнѣніе, говоритъ онъ, несправедливо. Сторонники втораго мнѣнія (Мартицъ и Мейеръ) правы въ томъ отношеніи, что туманныя понятія (объ „идеальной личности“) не ведутъ ни къ чему и что изъ нихъ нельзя вывести никакихъ правъ и обязанностей. Но изъ этого, продолжаетъ Моль, никакъ не слѣдуетъ, что необходимымъ физическимъ носителемъ имперской власти суть союзныя правительства. Истина очевидна. Конституція указываетъ на трехъ носителей имперской власти: 1) наследственнаго императора; 2) союзный совѣтъ, составленный изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ государствъ, и 3) рейхстагъ, какъ представителя цѣлаго народа. На каждую изъ этихъ единичныхъ или собирательныхъ личностей *перенесены* извѣстныя функціи имперской власти, отчасти для самостоятельнаго осуществленія, отчасти для совмѣстнаго съ одною или двумя прочими. *Ихъ совокупная дѣятельность образуетъ имперскую власть*, и каждой, по мѣрѣ ея участія, соотвѣтствуютъ извѣстныя права и обязанности. Подобная организація сложнѣе организаціи, возможной въ централизованномъ государствѣ, но она не содержитъ никакого противорѣчія и возникаетъ изъ реальныхъ отношеній. Предложенный вопросъ разрѣшается, слѣдовательно, просто и не требуетъ никакой тонкой юридической конструкціи. Скорѣе она можетъ только ввести въ заблужденіе.

Не трудно замѣтить, однако, что аргументація Моля построена на нѣкоторой *petitio principii*. Вопросъ, предложенный ученою литературою, состоитъ въ томъ, гдѣ должно искать *источника* имперской власти, а не въ томъ, кому ввѣрено ея *осуществленіе*. Самъ Моль говоритъ, что на императора, союзный совѣтъ и рейхстагъ *перенесены* нѣкоторыя права; слѣдовательно, они не суть самостоятельные субъекты власти, въ смыслѣ ея первоначальнаго источника. Какъ ни слаба фикція, предложенная Рённе, но она болѣе удовлетворяетъ требованіямъ „юридической конструкціи“, неожиданнымъ противникомъ которой сдѣлался ветеранъ государственныхъ наукъ. При такой

¹⁾ Von Martitz, «Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes», стр. 41.

²⁾ G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts.

³⁾ Das Deutsche Reichsstaatsrecht, стр. 49 и слѣд.

аргументаціи вопросъ о юридическомъ характерѣ Германской имперіи остается неразрѣшеннымъ. Моль какъ будто принимаетъ безпрекословно извѣстное намъ мнѣніе Микеля.

Такъ шатко поставленъ въ нѣмецкой литературѣ одинъ изъ существенныхъ вопросовъ государственнаго права, именно вопросъ о субъектѣ имперской власти. Нѣтъ ничего удивительнаго, если относительно общаго характера имперскаго устройства господствуетъ значительное разногласіе.

Большинство изслѣдователей стремится доказать, что Германія, въ настоящее время, составляетъ истинное союзное государство. Нѣкоторые заявляютъ это мнѣніе догматически, безъ предварительной критики началъ конституціи; у другихъ подобное убѣжденіе является какъ бы результатомъ предварительнаго и добросовѣстнаго изслѣдованія.

Тудихумъ, авторъ капитальнаго труда о сѣверо-германскомъ союзѣ, опредѣляетъ его какъ „государство, состоящее изъ 19 монархій и 3 республикъ и управляемое *самостоятельною* союзною властью“. Это „союзное государство“, продолжаетъ онъ, создано путемъ соглашенія между правительствами отдѣльныхъ государствъ и учредительнымъ общегерманскимъ рейхстагомъ. Они дали союзу конституцію, въ смыслѣ общегосударственнаго *закона* (а не договора) и самостоятельную, независимую отъ прочихъ государствъ Германіи, союзную власть. Изъ существованія такой власти слѣдуетъ, что въ предѣлахъ союза не имѣется суверенныхъ, но только полусуверенныхъ государствъ ¹⁾. Въ цѣломъ союзъ принадлежитъ къ разряду союзныхъ государствъ, хотя въ частностяхъ онъ напоминаетъ, съ одной стороны, союзъ государствъ, съ другой—централизованное государство. Подобное же мнѣніе высказываютъ Ауэрбахъ ²⁾ и Рённе ³⁾.

Другимъ путемъ идетъ Вестеркампъ, авторъ талантливаго труда „Объ имперской конституціи“ (Ueber die Reichsverfassung). Вестеркампъ принадлежитъ къ числу горячихъ приверженцевъ творенія князя Бисмарка. „Имперская конституція, говоритъ онъ, есть *лучшая, свободнѣйшая и народнѣйшая* изъ всѣхъ конституцій, какими только Германія или ея отдѣльныя государства пользовались въ теченіе мно-

¹⁾ Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, стр. 51—53.

²⁾ Das Neue Deutsche Reich, 88 и слѣд.

³⁾ Назв. соч. стр. 31 и слѣд.

гихъ столѣтій“¹⁾. Затѣмъ авторъ всѣми силами старается доказать принадлежность Германской имперіи къ разряду „союзныхъ государствъ“. Но онъ не довольствуется догматическимъ заявленіемъ этого мнѣнія. Въ главѣ, посвященной изслѣдованію „существа имперской конституціи“²⁾, онъ останавливается подробно на общихъ ея юридическихъ началахъ.

Составляетъ ли Германская имперія государство, цѣлостъ котораго не можетъ быть расторгнута произволомъ отдѣльныхъ правительствъ? Является ли германская конституція дѣйствительнымъ *основнымъ закономъ* для всей страны и основаніемъ всѣхъ правъ имперской власти, или она есть только договоръ между государствами, сохранившими полную свою независимость даже послѣ его заключенія? Вестеркампъ справедливо указываетъ на важность этихъ вопросовъ, въ виду событій въ сѣверной Америкѣ, гдѣ теорія Кальгуна имѣла такой печальный успѣхъ³⁾. Разрѣшеніе ихъ зависитъ отъ уясненія существа имперской конституціи и основанной на ней власти. Опредѣленіе же этого понятія вытекаетъ 1) изъ происхожденія и 2) изъ содержанія конституціи⁴⁾.

Имперская конституція, въ общихъ своихъ началахъ, есть конституція сѣверо-германскаго союза⁵⁾; поэтому происхожденіемъ послѣдней опредѣляется и существо первой. Авторъ соглашается вполне, что происхожденіе сѣверо-германской конституціи — чисто *договорное*. Но какими контрагентами заключенъ этотъ договоръ? Этими сторонами являются: 1) правительства отдѣльныхъ государствъ⁶⁾; 2) мѣстные ландтаги, давшіе свое согласіе на принятіе договора, и 3) весь сѣверо-германскій народъ, въ лицѣ избраннаго имъ учредительнаго рейхстага. Въ этомъ отношеніи, замѣчаетъ Вестеркампъ, сила германской конституціи была обезпечена больше, чѣмъ сила конституціи американской, гдѣ народъ, *in corpore*, не утверждалъ своего основнаго закона⁷⁾.

¹⁾ Über die Reichsverfassung, введение, стр. 1.

²⁾ Стр. 15 и слѣд.

³⁾ Стр. 17 и слѣд.

⁴⁾ Стр. 19.

⁵⁾ Стр. 20.

⁶⁾ Это подтверждается и введеніемъ въ конституцію.

⁷⁾ Американская конституція дѣйствительно принята конвентами отдѣльныхъ штатовъ, но это нисколько не говоритъ противъ единства американскаго народа.

Принятіе въ союзъ южныхъ государствъ совершилось на основаніи 79 ст. конституціи и имперское устройство не видоизмѣнило существа прежняго союза ¹⁾).

Содержаніе конституціи также, по мнѣнію автора, опредѣляетъ характеръ союза. Во введеніи къ конституціи сказано, что договаривающіеся государи и вольные города „заключаютъ *вѣчный* союзъ, для защиты союзной территоріи и дѣйствующаго въ ней права, равно какъ для попеченія о благосостояніи германскаго народа“. Ради этихъ цѣлей, конституція учредила союзное правительство, въ составѣ котораго имѣются: а) законодательная власть, б) власть исполнительная и в) по крайней мѣрѣ въ зародышѣ, власть судебная. Имперскій союзъ имѣетъ, слѣдовательно, всѣ органы *государства*. Онъ признанъ всѣми государствами европейскаго международнаго союза. Поэтому онъ не только „международный договоръ“, но самъ есть независимое, суверенное государство, съ своею конституціею, съ своими органами и правами, принадлежащими, по началамъ международного права, сувереннымъ государствамъ ²⁾).

Въ итогѣ оказывается, что въ союзной конституціи и въ основанномъ ею правительствѣ смѣшаны національныя и федеративныя начала, что и соотвѣтствуетъ существу союзнаго государства ³⁾. По своему *происхожденію* конституція и правительство союза преимущественно федеративны. Такой характеръ носятъ основанныя договоры между правительствами и ратификація ихъ мѣстными ландтагами. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, въ согласіи учредительнаго рейхстага проявился и національный элементъ. *Органы союзной власти*, по своему *составу*, отчасти федеративны, отчасти національны. Союзный совѣтъ федеративенъ, рейхстагъ націоналенъ. Имперская власть національна, въ томъ смыслѣ, что ея права основаны на имперской конституціи, и федеративна въ томъ смыслѣ, что она предоставлена королю одного изъ отдѣльныхъ государствъ ⁴⁾).

¹⁾ Это не вѣрно. Южныя государства, какъ мы видѣли, вступили въ составъ союза на основаніи особыхъ договоровъ и «существо» прежней конституціи порядочно измѣнено въ ихъ пользу.

²⁾ Стр. 23.

³⁾ Стр. 24 и слѣд.

⁴⁾ Эта двойственность «президіума» и составляетъ одно изъ рѣзкихъ отличій имперіи отъ «союзнаго государства», проповѣданнаго дѣятелями 1848 года. Центральная власть, въ теоретически правильномъ союзномъ государствѣ *должна* быть независима отъ *всѣхъ* отдѣльныхъ правительствъ.

По объему своихъ правъ имперское правительство федеративно, такъ какъ его компетенція ограничена извѣстнымъ кругомъ дѣлъ, изчисленныхъ въ конституціи, остальные же функціи власти остались за отдѣльными правительствами ¹⁾.

По дѣйствию своему союзная власть и конституція національны. Конституція и распоряженія правительства дѣйствуютъ непосредственно на всю массу гражданъ и на каждого въ отдѣльности.

Порядокъ измѣненія конституціи федеративенъ въ силу veto, предоставленнаго 14 голосамъ въ союзномъ совѣтѣ.

Къ такимъ же результатамъ приходитъ и Моль. Конечно, онъ, съ самаго начала своего труда, заявляетъ, что при обсужденіи началъ имперской конституціи, должно исходить не изъ теоретическихъ представлений, а изъ реальныхъ отношеній ²⁾. Но, не смотря на все отклоненія германской имперіи отъ теоретическаго идеала союзнаго государства, она относится именно къ этому политическому типу ³⁾. „Вопросъ“, говоритъ онъ, „сводится къ тому, принадлежитъ ли еще государствамъ и ихъ правительствамъ, входящимъ въ составъ имперіи, полная независимость и самостоятельность въ международномъ и государственномъ отношеніи?“ На этотъ вопросъ, по его мнѣнію, должно отвѣчать отрицательно. Въ международномъ отношеніи конституція создала, конечно, довольно сложное положеніе. Съ одной стороны признается, что императоръ представляетъ Германію во всѣхъ государствахъ; съ другой—право посольствъ и заключенія договоровъ не отнято и у отдѣльныхъ государствъ. Не подлежитъ, однако, сомнѣнію, что верховенство послѣднихъ ограничено, и ограничено по существеннѣйшимъ пунктамъ. По внутреннему управленію постановленія конституціи гораздо рѣшительнѣе. Компетенція имперской власти простирается на множество важныхъ предметовъ; она самостоятельно издаетъ по этимъ предметамъ законы и распоряженія; они приводятся въ дѣйствіе органами, зависящими прямо отъ нея. Конституція создала общее право осѣдлости; измѣненія въ конституціи, слѣдовательно, распространеніе компетенціи имперской власти, производятся путемъ имперскаго законодательства, хотя съ нѣкоторыми ограничительными условіями. Императоръ открываетъ, отсрочиваетъ

¹⁾ Это также не вѣрно, въ виду существованія права имперской власти самостоятельно расширять свою компетенцію. См. ниже.

²⁾ Назв. соч. стр. 2 и слѣд.

³⁾ Стр. 27 и слѣд.

и распускаетъ какъ союзный совѣтъ, такъ и рейхстагъ. Военная сила Германіи во время какъ войны, такъ и мира, состоитъ подъ его начальствомъ; она приноситъ ему присягу. Въ виду такихъ правъ, говоритъ Мольтке, *какъ будто противно здравому смыслу* толковать о полномъ верховенствѣ отдѣльныхъ государствъ. Съ другой стороны, послѣднія принимаютъ, чрезъ своихъ уполномоченныхъ въ союзномъ совѣтѣ, участіе въ имперскихъ дѣлахъ. Но заключеніе союзнаго совѣта не есть международный договоръ между независимыми государствами, а постановленіе *государственнаго* установленія, принятое большинствомъ голосовъ. Не подлежитъ сомнѣнію, заключаетъ Мольтке, что мы имѣемъ дѣло съ *раздѣленнымъ верховенствомъ*, равно какъ съ государственною властью и правительственнымъ установленіемъ, организованными для общихъ цѣлей. Вмѣстѣ съ тѣмъ несомнѣнно, что имперія, въ общихъ чертахъ и независимо отъ привиллегій, данныхъ нѣкоторымъ ея членамъ, есть союзное государство, а не союзъ государствъ.

Баварскій публицистъ Зейдель ¹⁾ смѣло заявилъ мнѣніе, „противное, по словамъ Моля, здравому смыслу“. Именно, онъ доказываетъ, что Германія, даже послѣ событій 1866—1871 гг., осталась „союзомъ государствъ“, вполне самостоятельныхъ. Аргументація автора любопытна въ томъ отношеніи, что онъ отрицаетъ существованіе союзнаго государства не только въ современной Германіи, но *и вообще*. Вотъ какъ онъ формулируетъ тему своего критическаго труда: „всѣ государственныя формы, которыя думаютъ обозначить именемъ союзнаго государства, суть или простыя государства, или союзы государствъ“ ²⁾. Въ основаніи этой формулы лежитъ аргументація Кальгуна, споръ котораго съ Вебстеромъ Зейдель думаетъ перенести на германскую почву ³⁾. Государство, говоритъ Зейдель вмѣстѣ съ Кальгуномъ, есть верховный и независимый организмъ. Верховенство не дѣлимо и не отчуждаемо. Во всякомъ государствѣ оно сосредоточено въ однѣхъ рукахъ. Разбирая затѣмъ политическое устройство Сѣверной Америки, Швейцаріи и Германіи, авторъ приходитъ къ заключенію, что всѣ права верховенства принадлежатъ здѣсь отдѣльнымъ

¹⁾ Zeitschrift für gesammte Staatswissenschaft, 2 и 3 тетр. за 1872 г., стр. 1872 и слѣд.

²⁾ Тамъ же, стр. 208 и слѣд.

³⁾ О полномъ тождествѣ своихъ мнѣній съ ученіемъ Кальгуна заявляетъ самъ авторъ, стр. 198.

государствамъ, передавшимъ союзному правительству лишь *exercitium juris*.

Къ прямо противоположнымъ выводамъ приходитъ извѣстный ученый Гельдъ ¹⁾, хотя въ сущности онъ стоитъ на одной почвѣ съ Зейделемъ. Подобно послѣднему, онъ отрицаетъ возможность раздѣленія верховенства. Оно едино и требуетъ одинаго субъекта. Но конечный результатъ его изслѣдованій говоритъ противъ самостоятельности отдѣльныхъ государствъ Германіи. Германская имперія создана, говоритъ онъ, рядомъ договоровъ; но договоры эти организовали дѣйствительное государство и дали ему конституцію. Поэтому, центромъ государственнаго верховенства является теперь союзное правительство; отдѣльныя державы стали въ зависимое положеніе и перестали быть государствами. Конечно, по словамъ самого Гельда, мелкія права, оставшіяся еще за отдѣльными государствами и отсутствіе многихъ правъ въ компетенціи имперской власти, свидѣтельствуютъ противъ исключительнаго верховенства послѣдней. Но это, по мнѣнію автора, нисколько не противорѣчитъ его теоріи; это свидѣтельствуется только о томъ, что принципъ, выразившійся въ имперской конституціи, не доведенъ до конца, что имперія—еще не готовое государство. Посему ея устройство не поддается строгимъ юридическимъ опредѣленіямъ. Но таково свойство всѣхъ составныхъ государствъ, особенно комбинацій, называемыхъ союзными государствами. Ихъ нельзя назвать правильною, съ юридической точки зрѣнія, формою; они суть формы *переходная* отъ разъединенія къ единству, или наоборотъ ²⁾. Строгія начала правильнаго государственнаго устройства не примѣняются къ этимъ колеблющимся, переходнымъ формамъ, соотвѣтствующимъ переходнымъ же моментамъ національнаго развитія.

Таково разнообразіе мнѣній о новой германской конституціи. Оно свидѣтельствуется не только о томъ, что имперское устройство въ

¹⁾ Иосифъ Гельдъ, вюрцбургскій профессоръ, авторъ многочисленныхъ, но не знаменитыхъ трудовъ, каковы: *Staat und Gesellschaft* (три тома), *System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands*, etc.; *Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, oder Institutionen des öffentlichen Rechts*. Новой имперской конституціи посвященъ его трудъ: *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom staatsrechtlichen Standpuncte aus betrachtet*. Leipzig, 1872. Должно замѣтить, что взгляды, изложенные имъ въ этомъ трудѣ, не согласны съ воззрѣніями, проведенными въ предыдущихъ сочиненіяхъ.

²⁾ То же мнѣніе высказываетъ и Ауэрбахъ въ назв. соч.

значительной степени отклоняется отъ „теоретическаго идеала“, но и о томъ, что воззрѣнія ученыхъ на сущность союзнаго государства поколеблены. Хотя большинство „профессоровъ“ и подводитъ новую имперію подъ понятіе союзнаго государства, но, не смотря на это, или, лучше сказать, *по этому самому* многіе изъ нихъ видоизмѣнили свой взглядъ на эту политическую форму. Многое изъ того, что прежде считалось „не совмѣстимымъ“ съ идеею федераціи, теперь совмѣщается и одобряется, какъ „необходимый результатъ реальныхъ отношеній“. Это отношеніе „науки къ практикѣ“ вѣрно опредѣлил г. Бри¹⁾:

„Подобно тому, говоритъ онъ, какъ прежнія преобразованія общегерманской конституціи, со времени вестфальскаго мира, существенно вліяли на возникновеніе и развитіе ученія о союзномъ государствѣ, такъ въ особенности великое національное преобразование, начавшееся въ 1866 и законченное въ 1871 г., должно было имѣть руководственное вліяніе на теорію союзнаго государства. Дѣйствительно, не подлежитъ сомнѣнію, что въ послѣдніе годы именно новое общегерманское устройство вызвало новый преобразовательный процессъ въ теоретическихъ воззрѣніяхъ на союзное государство. Конечно, этотъ процессъ не привелъ еще къ твердому положительному результату, онъ еще носитъ характеръ броженія и даже, по нѣкоторымъ признакамъ, могъ бы быть разсматриваемъ какъ процессъ разложенія“.

Нельзя не замѣтить, что Бри выдаетъ далеко не лестный аттестатъ своимъ ученымъ соотечественникамъ. Положительное государственное устройство всегда имѣло и должно имѣть вліяніе на теорію, — вліяніе положительное или отрицательное. Подъ вліяніемъ иныхъ конституцій создавались положительныя теоріи, идеалы политической жизни. Таковы конституціи англійская, американская. Критика недостатковъ другихъ наводила на положительныя требованія тѣхъ или другихъ преобразованій, — таково германское устройство 1815 г. Но здѣсь мы имѣемъ дѣло съ отреченіемъ отъ многолѣтней, прочно усвоенной теоріи, съ „процессомъ броженія“, даже „разложенія“. Чѣмъ вызванъ этотъ процессъ? Военными ли успѣхами новаго союза, чувствомъ ли, заставившимъ Микеля воскликнуть, что „великія націи не копируютъ, но вѣчно оригинальны“, желаніемъ ли успокоиться на какомъ-нибудь положительномъ фактѣ, послѣ многолѣтней погони за отвлеченными идеалами? Повидимому, всѣ эти причины вліяли на

¹⁾ Назв. соч., стр. 155.

современное „броженіе“. Замѣчательное и поучительное явленіе! Принято утверждать, что броженіе понятій, разномысліе, есть пагубный результатъ излишне-теоретическаго направленія умовъ, пренебреженія къ „фактамъ“ и „реальнымъ потребностямъ“. Современная Германія учитъ насъ другому. Здѣсь „броженіе“ есть прямое послѣдствіе *поклоненія* совершившемуся факту, поклоненія самодовольнаго, радующагося устами Микеля, что „многіе идеалы оскорблены и многія надежды посрамлены“. Что выйдетъ изъ этого броженія — угадать трудно. Но постороннему наблюдателю остается пока изучать имперскую конституцію такъ, какъ она сложилась, подъ вліяніемъ „реальныхъ отношеній“.

IV.

Основные факты германской политической жизни. — Характеръ германскаго конституціонализма. — Значеніе монархическаго принципа въ Германіи и его послѣдствія. — Различіе въ степени могущества отдѣльныхъ государствъ и его вліяніе на имперское устройство. — Слова Зибеля. — Вліяніе спеціально прусскихъ интересовъ. — Слова К. Франца. — Практическое достоинство германской конституціи. — Слова Бисмарка и его *minimum*. — Отсутствіе *maximum*'а имперской компетенціи. — Поправка Цахаріе и ея неудача. — Значеніе 78-й ст. конституціи. — Ея происхожденіе и смыслъ. — Микель. — Ласкеровское предложеніе 1869 года. — Борьба въ рейхстагѣ. — Вагнеръ и Виндгорсть. — Возраженія Ласкера. — Содержаніе имперской компетенціи и ея отношеніе къ правамъ отдѣльныхъ государствъ. — Совмѣстная компетенція, ея значеніе и послѣдствія. — Значеніе имперской конституціи съ точки зрѣнія конституціоннаго права. —
Заключеніе. — Обзоръ содержанія имперской конституціи.

Постараемся опредѣлить въ немногихъ словахъ основные факты германской политической жизни, подъ вліяніемъ которыхъ сложилось новое союзное устройство. Ихъ немного и они доступны самому поверхностному наблюденію.

1) Германія есть, по преимуществу, страна *открырованныхъ конституцій*. Не смотря на всѣ революціонныя бури 1830 — 1848 г., ни въ одномъ нѣмецкомъ государствѣ парламентаризмъ не былъ основанъ на принципѣ народнаго верховенства, нигдѣ не поколебалъ онъ твердаго, основаннаго на божественномъ правѣ, монархическаго начала. Народное представительство нигдѣ не получило значенія первенствующаго элемента государственной власти; оно призвано къ *участию* въ законодательствѣ, въ предѣлахъ, указанныхъ пожалованною отъ королевской власти конституціею. Монархическая прерогатива осталась руководящимъ, первенствующимъ началомъ государственнаго управленія. На этомъ же принципѣ должно было основаться и новое

союзное устройство. Начало народовластія, шумно провозглашенное франкфуртскимъ парламентомъ, въ качествѣ основы будущаго имперскаго устройства, потерпѣло полную неудачу. Основатели сѣверо-германскаго союза и новой имперіи были проникнуты уваженіемъ къ монархическому началу. Правда, прусское правительство низвергло нѣсколькихъ монарховъ съ престола и присоединило ихъ владѣнія къ своему государству, но оно нисколько этимъ не колебало монархическаго принципа.

Король Ганноверскій, курфирсть Гессенскій и герцогъ Нассаускій лишились престоловъ по праву *завоеванія*; государи же, сохранившіе свои владѣнія, должны были сохранить и свое монархическое положеніе въ новомъ союзѣ. Г. Бисмаркъ не разъ отвергалъ всякую мысль о „медіатизированіи“ союзныхъ государей ¹⁾. Вотъ почему основаніемъ сѣверо-германскаго союза (а затѣмъ имперіи) явился не конституціонный законъ, данный странѣ общою ея волею (подобно имперской конституціи 1849 г.), а *договоръ* между независимыми правительствами Германіи. Вотъ почему, далѣе, вся сила союзной власти сосредоточилась въ рукахъ представителей германскихъ правительствъ (императоръ, союзный совѣтъ), а рейхстагу дано второстепенное значеніе.

„Осуществленіе функцій имперской власти, справедливо замѣчаетъ Рённе, предоставлено конституціею императору, вмѣстѣ съ союзнымъ совѣтомъ, состоящимъ изъ представителей членовъ имперіи, подлѣ которыхъ (императора и союзнаго совѣта) рейхстагъ, состоящій изъ представителей германскаго народа, является *не самостоятельнымъ* элементомъ имперской власти, но только ихъ *ограничивающимъ* факторомъ, коего такимъ образомъ въ имперской конституціи осуществлено начало, лежащее въ основаніи конституціоннаго права отдѣльныхъ монархическихъ государствъ Германіи“ ²⁾.

2) Признаніе монархическаго начала въ союзномъ устройствѣ ведетъ къ тому важному послѣдствію, что конституція не могла создать центральной власти, совершенно независимой отъ отдѣльныхъ правительствъ, какъ это предполагалось сдѣлать въ 1848 году. Одинъ только рейхстагъ есть общенаціональное учрежденіе, не имѣющее никакой связи съ мѣстными ландтагами. Императорская власть при-

¹⁾ Напримѣръ, въ своихъ рѣчахъ по поводу проекта отвѣтственнаго имперскаго министерства. См. ниже.

²⁾ Назв. соч., стр. 29.

надлежитъ прусской коронѣ; союзный совѣтъ составляется изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствующихъ по *инструкціямъ* послѣднихъ. Не трудно замѣтить, что въ этомъ установленіи, въ значительной степени, воспроизведенъ *plenum* прежняго германскаго сейма.

3) Въ силу того же начала, конституція не признала, съ другой стороны, *равенства* всѣхъ членовъ союза, этой коренной черты демократическихъ федерацій ¹⁾. Положеніе монархій въ союзѣ опредѣляется степенью ихъ *могущества*. Различіе въ степени могущества отдѣльныхъ державъ — фактъ, имѣвшій огромное вліяніе на организацію союзной имперіи. Положеніе каждой державы опредѣляется ея „мѣрою и вѣсомъ“. Одной изъ нихъ обезпечено *первенство* въ имперіи; другія пользуются нѣкоторыми *привиллеіями*; всѣ имѣютъ *неодинаковое число голосовъ* въ союзномъ совѣтѣ. Прусскій монархъ наслѣдственно облеченъ правами императорской власти; государи Баварскій, Виртембергскій и Баденскій изъяты отъ дѣйствія нѣкоторыхъ союзныхъ законовъ. Число голосовъ, принадлежащихъ каждому государству въ союзномъ совѣтѣ, весьма различно ²⁾. Этимъ объясняются, далѣе, особенности имперскаго устройства въ двоякомъ отношеніи. Съ одной стороны, конституція, по крайней мѣрѣ формально, дѣлаетъ уступки *партикуляризму*, въ размѣрѣ, не согласномъ съ началами союзаго государства. Съ другой стороны, тяготѣніе могущественнѣйшей монархіи часто сообщаетъ имперіи характеръ государства централизованнаго.

Всѣ эти соображенія вполне подтверждаются краснорѣчивыми словами Зибеля о „реальныхъ силахъ“, подъ вліяніемъ которыхъ сложилась новая конституція. „Силами этими, какъ всѣмъ извѣстно“, говорилъ онъ, „были, во первыхъ, могущественная и побѣдоносная *Пруссія*, по тогдашнему своему положенію, по своему великому прошедшему и, еще болѣе, по своему мощному будущему, колоссально выросшая для схемы гёттингенскаго союзаго государства“ предназначенная, въ силу современнаго положенія Европы, почти необходимо, къ *диктаторскому* собранію силъ здѣсь и тамъ. Вовторыхъ, *отдѣльныхъ государства Германіи*, конечно, стяжавшія лавры не въ войнѣ противъ Пруссіи, а въ союзѣ съ нею, именно въ силу этого

¹⁾ Въ Швейцаріи кантонъ Бернъ съ 506.000 народ. имѣетъ два представителя въ «совѣтѣ», также какъ Ури съ 16.000 жит.

²⁾ См. ниже.

отношенія, чрезъ исполинскій ростъ прусской силы, оставленныя далеко въ тѣни, но, не смотря на отношенія, обнаруживавшія крѣпкую жизненную силу, отчасти пользовавшіяся сильною внѣшнею защитой и — что очень важно — не смотря на всѣ унитарныя стремленія образованныхъ классовъ, обладавшія весьма реальными симпатіями на туземной почвѣ, въ туземномъ народонаселеніи. Наконецъ, въ-третьихъ, *либеральное общественное мнѣніе* въ Пруссіи, въ Германіи, въ Европѣ... Вотъ съ какими силами должно было, слѣдовательно, считаться, — съ военными требованіями Прусской великой державы, съ популярными притязаніями отдѣльныхъ государствъ, съ тяжестью общественнаго мнѣнія. Предлежащій проектъ даетъ по органу каждой изъ этихъ силъ: прусской коронѣ президентство, меньшимъ государствамъ — союзный совѣтъ, общественному мнѣнію — рейхстагъ. Онъ надѣляетъ эти органы отчасти богатыми, отчасти нѣсколько уже отмѣренными правами: львиную часть, по природѣ вещей, получаетъ прусская корона; весьма приличную, какъ мнѣ кажется, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ опасно-обширную компетенцію получили отдѣльныя государства; скуднѣе всего надѣленъ рейхстагъ, хотя я надѣюсь и здѣсь доказать, что если пища не чрезмѣрна, то, по крайней мѣрѣ, весьма питательна ¹⁾).

4) Наконецъ, въ числѣ „фактовъ“, вліявшихъ на образованіе новой Германіи, нельзя не имѣть въ виду *роли и потребностей* великой державы, разрушившей старый союзъ и сдѣлавшейся центромъ новаго. Мы видѣли, что Пруссія издавна положила начало „Германскому союзу безъ Австріи“; онъ былъ основанъ на экономическихъ ея потребностяхъ и принялъ форму *таможеннаго союза*. Затѣмъ министерство князя Бисмарка чрезъ новый союзъ и конституціи разрѣшило второй существенный вопросъ внутренней политики Пруссіи — вопросъ *военный*. Въ значительной степени справедливы слова К. Франца. „Изслѣдуйте, прошу васъ“, говоритъ онъ, „новую союзную конституцію въ ея учредительныхъ элементахъ. Что найдете вы въ ней? Ничего, кромѣ прусской военной системы и таможеннаго союза, — остальное просто приклеено къ нимъ. Вотъ два фактора, осуществившіе дѣло 1866 г., какъ отецъ и мать. Въ цолльферейнѣ дана была связь, обнимавшая уже почти всю не-австрійскую Германію; тогда Пруссія вынула саблю, разнесла старый союзъ и распространила

¹⁾ *Bezold*, I, 583 и слѣд.

прусскую военную систему на таможенный союзъ“¹⁾). Конечно, новая имперія заключаетъ въ себѣ не *только* это, но и многое другое. Но нельзя не согласиться, что таможенный союзъ остается одною изъ существенныхъ ея основъ, а примѣненіе прусской военной системы ко всей Германіи — одною изъ главныхъ цѣлей новой конституціи.

При разнообразіи и оригинальности условій, вліявшихъ на образованіе имперіи, ея конституція не могла удовлетворить извѣстнымъ теоретическимъ идеаламъ, даже остаться вѣрно одному основному принципу. Но нельзя не согласиться, что она вѣрно направлена къ извѣстной *цѣли* — къ установленію единства въ законодательствѣ и въ управленіи по такимъ вопросамъ, гдѣ административное и законодательное разнообразіе вредно отражалось на благосостояніи и могуществѣ Германіи.

„Мы поставили себѣ цѣлью, говорилъ г. Бисмаркъ въ учредительномъ рейхстагѣ 1867 г., помня и, думаю я, вѣрно оцѣнивая силы сопротивленія, о которыя разбились прежнія попытки во Франкфуртѣ и въ Эрфуртѣ — найти *minimum* тѣхъ уступокъ, которыя частныя организмы²⁾ должны сдѣлать общности, дабы эта общность имѣла способность къ жизни“³⁾).

Ораторъ не даромъ употребилъ выраженіе „*minimum* уступокъ“. Въ данную минуту, исходя изъ интересовъ „общности“, ему предстояло опредѣлить, какіе предметы *безусловно* не могутъ быть оставлены въ компетенціи законодательной и административной власти отдѣльныхъ государствъ. Первоначальный проектъ⁴⁾ ограничивался довольно скромными требованіями, въ виду упомянутыхъ г. Бисмаркомъ „противныхъ силъ“. Союзная компетенція была расширена впоследствии, по инициативѣ рейхстага⁵⁾. Но, съ другой стороны, союзный канцлеръ намѣренно не установилъ *maximum'a* для компетенціи союза, границы, за которую „общность“ не могла бы переступить въ ущербъ самостоятельности отдѣльныхъ государствъ. Между компетенціею власти союзной и частныхъ правительствъ не было проведено прочной межи. Права членовъ союза, оставленные имъ за опредѣленіемъ союзной компетенціи, не были гарантированы конституціею, какъ это сдѣлано въ Америкѣ и въ Швейцаріи. Американская

¹⁾ Das neue Deutschland, 51.

²⁾ Въ подлинникѣ Sonderexistenzen.

³⁾ *Bezold*, I, 171.

⁴⁾ См. Истор. очеркъ, гл. VIII, II.

⁵⁾ Тамъ же.

конституція прямо постановляєть: „права, не делигированныя соединеннымъ штатамъ конституціею, и тѣ, пользованіе которыми она не воспрещаетъ отдѣльнымъ государствамъ ¹⁾, остаются за соотвѣтствующими штатами или за народомъ“ ²⁾. Профессоръ Цахаріе указывалъ учредительному рейхстагу на этотъ пробѣлъ въ проектѣ и внесъ поправку, составленную въ духѣ швейцарской и американской конституцій ³⁾. Противъ этой поправки возражали, между прочимъ, депутаты Вагенеръ, Эллизенъ, Микель и друг. Всѣ они въ сущности доказывали одно и то же, а именно, что подобное постановленіе стѣснить свободное развитіе и расширеніе союзной компетенціи въ угоду партикуляристическимъ интересамъ ⁴⁾.

Къ отсутствію *maximum*'а должно прибавить, что союзное правительство можетъ *само расширять предѣлы своего вѣдомства*, то-есть, конфисковать въ свою пользу права, оставшіяся еще за отдѣльными государствами, простымъ законодательнымъ порядкомъ, хотя съ нѣкоторыми ограничительными условіями. Значеніе этого права лучше всего можно видѣть на практическомъ примѣрѣ его примѣненія.

Должно замѣтить, что 78 ст. конституціи, въ настоящемъ своемъ видѣ, не существовала въ первоначальномъ проектѣ; она создана учредительнымъ рейхстагомъ, по предложенію Ласкера ⁵⁾. Проектъ не заключалъ въ себѣ *особаго* постановленія о порядкѣ пересмотра конституціи. Только въ 7-й ст., касавшейся правъ и порядка засѣданій *союзнаго совѣта*, говорилось, что постановленія этого учрежденія требуютъ простаго большинства голосовъ, кромѣ измѣненій въ конституціи, требующихъ большинства $\frac{2}{3}$. Изъ словъ, въ которыхъ выражалось означенное постановленіе, многіе вывели заключеніе, что инициатива по ревизіи конституціи будетъ принадлежать только союзному совѣту ⁶⁾. Это предположеніе подтверждалось другими поста-

¹⁾ См. напр. гл. первую, отд. X, конституціи, гдѣ исчисляются ограниченія правительственной власти отдѣльныхъ штатовъ.

²⁾ X дополненіе къ конституціи.

³⁾ «Die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Competenz bestimmt und begränzt. Die im Bunde begriffenen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit sie nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen sind». *Bezold*, I, 381. Рѣчь Цахаріе 394 и слѣд.

⁴⁾ *Bezold*, I, 396 и слѣд.

⁵⁾ *Bezold*, I, 651.

⁶⁾ См. рѣчь Ласкера, тамъ же, стр. 653 и слѣд.

новленіями проекта. 5 ст. проекта конституціи гласить, правда, что *законодательная* власть принадлежит совмѣстно рейхстагу и союзному совѣту. Но пересмотръ конституціи не принадлежит обыкновенной законодательной власти. Затѣмъ 23 ст., касающаяся спеціально *рейхстага*, гласить, что послѣдній имѣеть право почина *законовъ*, въ предѣлахъ компетенціи союза, то-есть, 4-й ст. конституціи, исчисляющей предметы вѣдомства союзной власти. Въ виду этихъ недоразумѣній, Ласкеръ предложилъ помѣстить въ концѣ конституціи, въ видѣ особой статьи и отдѣльнаго раздѣла, постановленіе, гласящее, что „измѣненія въ конституціи совершаются законодательнымъ порядкомъ, но для нихъ необходимо большинство $\frac{2}{3}$ голосовъ въ союзномъ совѣтѣ“. Такое постановленіе давало рейхстагу право почина и въ дѣлѣ ревизіи конституціи: новая статья гласила, что измѣненія эти совершаются *законодательнымъ* порядкомъ, то-есть, принадлежатъ обыкновенной законодательной власти, осуществляемой, на основаніи 5-й ст., союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ. Предложеніе Ласкера было принято и составило XIV раздѣлъ и 78 ст. союзной конституціи ¹⁾.

Но когда нѣкоторые члены рейхстага пожелали сдѣлать употребленіе изъ своего права, они встрѣтили въ самой палатѣ сильнѣйшую оппозицію. Въ 1869 г. депутаты Микель и Ласкеръ внесли предложеніе о распространеніи правъ союзаго законодательства на *гражданское право и судоустройство* вообще ²⁾. Рѣчь шла, слѣдовательно, о *расширеніи компетенціи* союза ³⁾. Противъ такого примѣненія 78 ст. возстали депутаты крайней правой стороны (напримѣръ, Вагенеръ) и партикуляристы-клерикалы (напримѣръ, Виндгорстъ). Ни одинъ изъ противниковъ Ласкера и Микеля не отрицалъ за рейхстагомъ права предлагать измѣненія въ конституціи. Но оно, по мнѣнію ихъ, ограничено извѣстными предѣлами. 23 ст. ясно опредѣляетъ эти границы: члены рейхстага могутъ предлагать измѣненія въ конституціи только въ предѣлахъ 4-й ст. союзаго акта; отъ нихъ не можетъ исходить предложеній о расширеніи *компетенціи* союза; послѣдняя создана договоромъ между всѣми отдѣльными государствами, согласившимися уступить *часть* своихъ верховныхъ правъ союзной власти. Союзъ не можетъ, безъ ихъ согласія, расширять своей власти. Виндгорстъ согла-

¹⁾ Тамъ же, II, 611.

²⁾ *Bezold*, III, стр. 1042.

³⁾ См. рѣчь *Микеля*, тамъ же, 1042 и слѣд.

сился съ мнѣніемъ Твестена, выраженнымъ въ его докладѣ о союзной конституціи прусскому ландтагу. „По моему мнѣнію, говорилъ Твестень, расширеніе союзною властью своей компетенціи не можетъ быть допущено съ точки зрѣнія государственнаго права. Никто не можетъ самъ расширить границъ своего вѣдомства. Поскольку существующія конституціи отдѣльныхъ государствъ, а между ними и наша (прусская), не измѣнены, по стольку онѣ не могутъ быть болѣе измѣняемы безъ согласія этихъ отдѣльныхъ государствъ. Если, слѣдовательно, союзъ пожелаетъ распространить свою компетенцію, то ему, по моему мнѣнію, не остается ничего больше, какъ испрашивать всякій разъ, прежде или послѣ, согласіе законодательныхъ властей отдѣльныхъ державъ“. Безъ этого, заключилъ Твестень, члены союза были бы скоро медиатизированы, или, какъ говорилъ Виндгорстъ, уподобились бы „выѣденному яйцу“.

Защитники Микель-Ласкероваго предложенія ¹⁾ опровергли, впрочемъ, эти возраженія безъ особеннаго труда. 78 ст., устанавливая порядокъ конституціонныхъ поправокъ, не дѣлаетъ различія между поправками, касающимися предметовъ, исчисленныхъ въ 4-й ст. конституціи, и поправками, касающимися компетенціи. Гдѣ не различаетъ самъ законъ, тамъ не должно различать и толкованіе, *ubi lex non distinguit, nec iudex distinguit*. Кромѣ этого и многихъ другихъ аргументовъ, не лишено значенія то обстоятельство, что нѣкоторые противники предложенія, въ учредительномъ рейхстагѣ, говорили совершенно другое. Когда въ учредительномъ рейхстагѣ Микель внесъ предложеніе, имѣвшее въ виду обезпечить за союзною властью право расширять свою компетенцію ²⁾, Вагенеръ нашель его *излишнимъ*. „Мы имѣемъ, говорилъ онъ, конституціонное право на измѣненіе конституціи, намъ нѣтъ нужды предоставлять его себѣ посредствомъ поправки и я думаю, что депутатъ Микель ошибается, полагая, что между измѣненіемъ конституціи и тѣмъ, что намъ здѣсь предлагаютъ, имѣется вещественное и глубокое различіе“. Подобное же мнѣніе высказалъ членъ союзаго совѣта Гофманъ ³⁾.

Послѣ того какъ означенное предложеніе было принято рейхста-

¹⁾ Кромѣ рѣчи Микеля, см. рѣчь Брауна (тамъ же, 1085—1091) и Ласкера (тамъ же, 1097—1107).

²⁾ Тамъ же, 1101.

³⁾ Тамъ же, 1102.

гомъ, уже не можетъ быть сомнѣнія въ смыслѣ 78 ст. ¹⁾). Компетенція союзнаго законодательства можетъ быть распространяема законодательнымъ порядкомъ. Права отдѣльныхъ государствъ обеспечиваются однако тѣмъ, что всякая конституціонная поправка можетъ быть отвергнута въ союзномъ совѣтѣ 14-ю голосами.

Такимъ образомъ между компетенціею союза и правами членовъ его не проведено строгой раздѣльной черты. Быть можетъ, отсутствие этой границы представляетъ большія практическія удобства. Новый германскій союзъ, говорили органы національно-либеральной партіи, можетъ развиваться органически и свободно, тогда какъ Америка по поводу подобнаго же вопроса выдержала страшную войну; но такой порядокъ далекъ отъ началъ союзнаго государства. Устраняетъ ли онъ возможность междоусобной войны? Это также довольно спорный вопросъ. Расколъ между югомъ и сѣверомъ, какъ доказываютъ и современныя событія ²⁾, весьма возможенъ и мы будемъ свидѣтелями сильной распри, если имперская власть пожелаетъ распространить свою компетенцію на *всю* область церковныхъ дѣлъ. Дѣло ультрамонтановъ на югѣ Германіи можетъ разыграть такую же роль, какъ дѣло плантаторовъ на югѣ Америки.

Согласно съ тѣми же практическими цѣлями опредѣлено и *отношеніе центральной власти къ мѣстной*. При опредѣленіи компетенціи власти центральной, очевидно имѣлось въ виду сосредоточить въ ея рукахъ осуществленіе отдѣльныхъ экономическихъ и военныхъ цѣлей, особо важныхъ для единства и благосостоянія Германіи. Такимъ стремленіемъ специально отличался первоначальный проектъ союзной конституціи. Многіе предметы, касавшіеся области права гражданскаго, уголовнаго и государственнаго, введены въ 4-ю ст. конституціи только въ послѣдствіи и далеко не составляютъ главнаго предмета дѣятельности союзной власти. При разрѣшеніи вопроса, какія задачи имѣютъ особенно важное значеніе съ точки зрѣнія имперской конституціи, мы имѣемъ очень опредѣленный критеріумъ: степень *исключительнаго* осуществленія ихъ союзною властію. Мы увидимъ ниже, что законодательная власть въ союзѣ по нѣкоторымъ предметамъ принадлежитъ исключительно имперской власти, по дру-

¹⁾ Предложеніе Ласкера не было принято въ союзномъ совѣтѣ, но вовсе не по соображеніямъ «компетенціи».

²⁾ Клерикальная агитація.

гимъ послѣдняя конкурируетъ съ дѣятельностію мѣстныхъ властей ¹⁾. Такое право исключительной компетенціи принадлежитъ имперской власти: 1) по дѣламъ военнымъ; 2) по финансовому управленію имперіи (таможенное управленіе и нѣкоторые другіе предметы); 3) по дѣламъ торговаго управленія; 4) по предметамъ управленія почтами, телеграфами, желѣзными дорогами и нѣкоторыми водными путями. Такимъ образомъ имперія осуществляетъ прежде всего экономическое и военное единство Германіи. По другимъ предметамъ, исчисленнымъ въ 4-й ст., мѣстное законодательство *конкурируетъ* съ имперскимъ, конечно, подъ условіемъ согласія перваго съ послѣднимъ ²⁾. Сила имперскаго законодательства и имперской администраціи по предметамъ ея вѣдомства обезпечена особо строгими постановленіями, *дѣлающими изъ имперской власти дѣйствительно высшую инстанцію надъ мѣстными правительствами.*

По смыслу 2-й статьи конституціи, имперскіе законы идутъ впереди мѣстныхъ законовъ каждаго государства. Поэтому каждый актъ мѣстной власти, несогласный съ имперскимъ закономъ, изданнымъ по тому же предмету, не имѣетъ юридической силы. Это постановленіе особенно важно потому, что оно касается той области, гдѣ имперское законодательство конкурируетъ съ мѣстнымъ. Тамъ, гдѣ дѣло идетъ объ *исключительной* компетенціи имперіи, не можетъ быть и рѣчи о столкновеніи двухъ разрядовъ властей. Но именно существованіе *смѣшанной* компетенціи влечетъ за собою установленіе *юридической зависимости* мѣстныхъ властей отъ центральной.

Первенство имперской власти надъ мѣстною обезпечивается, во-первыхъ, *правомъ надзора* первой надъ послѣдними и, во-вторыхъ, *правомъ экзекуціи.*

Право надзора выражается въ томъ, что имперская власть (ближайшимъ образомъ императоръ) можетъ требовать отъ мѣстныхъ властей представленія всѣхъ ихъ актовъ и распоряженій, касающихся предметовъ смѣшанной компетенціи, и принимать жалобы заинтересованныхъ лицъ на дѣйствія мѣстныхъ властей. Въ случаѣ подобнаго конфликта, имперская власть сама является судьей законности мѣстныхъ распоряженій, что, при отсутствіи федеральнаго суда, даетъ особенную силу имперской исполнительной власти.

¹⁾ Этотъ вопросъ весьма хорошо разсмотрѣнъ у Вестеркампа, стр. 37 и слѣд.

²⁾ Напримѣръ, по предметамъ, исчисленнымъ въ п. 13, 15 и 16 ст. 4.

Права Execuціи противъ правительствъ, оказавшихся виновными въ несоблюденіи конституціи, въ настоящее время организовано гораздо цѣлесообразнѣе, сравнительно съ правилами о союзной Execuціи прежняго времени. Въмѣсто прежней сложной процедуры, 19-я ст. имп. конст., устанавливаетъ слѣдующій порядокъ: Execuція предписывается, по абсолютному большинству голосовъ, союзнымъ совѣтомъ, и приводится въ исполненіе императоромъ.

Постановленія этого рода, конечно, учреждаютъ значительную зависимость, даже нѣкоторый родъ подданства мѣстныхъ властей относительно центральной. Моль справедливо говорить, что имперскій союзъ, въ предѣлахъ своей компетенціи, имѣетъ *право суверенитета и надъ отдѣльными государствами* (die Souveränität auch über die Gliederstaaten). Того же мнѣнія держится и Тудихумъ. Но въ данномъ случаѣ, мы далеки отъ идеи союзаго государства; съ бѣльшимъ основаніемъ можно сказать, что 2-я, 4-я и 19-я ст. открываютъ двери централизованному государству, осуществленіе котораго, по мнѣнію нѣкоторыхъ публицистовъ, есть вопросъ времени.

Сосредоточивая въ рукахъ имперской власти права законодательства и администраціи по важнѣйшимъ вопросамъ междунаго и внутренняго управленія, даже по гражданскому и уголовному праву, конституція въ весьма слабой степени касается предметовъ *государственнаго права*. Ее нельзя назвать конституціоннымъ закономъ, въ томъ смыслѣ, какой обыкновенно соединяется съ этимъ терминомъ. Какъ ни односторонни были требованія клерикальныхъ депутатовъ въ рейхстагѣ 1870 г., нельзя не согласиться, что въ имперской конституціи не достаетъ отдѣла, существующаго въ каждой писанной конституціи,—отдѣла *основныхъ правъ* германскихъ гражданъ. Уже въ учредительномъ рейхстагѣ 1867 г. были сдѣланы попытки пополнить этотъ пробѣлъ, но конституція сохранила свой оригинальный характеръ. Только одно общегражданское право, вытекающее изъ экономическихъ цѣлей, прямо обезпечено ею. Мы говоримъ объ установленіи *общаго туземства* для всѣхъ жителей имперіи и о связанномъ съ нимъ, правѣ передвиженія. 3 ст. конституціи дѣйствительно создаетъ изъ всей совокупности германскихъ „народовъ“ одинъ народъ. Но она не создаетъ общности политическихъ правъ этого народа. Конституція 1871 года ввела въ 4-ю ст. новый пунктъ, 16-й—предоставляющій имперской власти право законодательства по дѣламъ печати и ассоціаций. Законъ о печати даже изданъ въ настоящее время. Но коренные принципы, опредѣляющіе отношеніе госу-

дарственной власти къ печати и ассоціаціямъ, остались *внѣ* конституціи, въ качествѣ объекта простаго органическаго закона.

Изслѣдованіе этихъ отдѣльныхъ чертъ имперской конституціи даетъ намъ возможность опредѣлить общее значеніе имперскаго устройства.

Своеобразность этого устройства, какъ легко замѣтить, зависитъ отъ двухъ условій: во первыхъ, отъ монархическаго образа правленія въ отдѣльныхъ государствахъ, во вторыхъ, отъ особыхъ практическихъ цѣлей, имѣвшихся въ виду при основаніи новаго союза. Первое изъ этихъ условій имѣло неотразимое вліяніе на *внѣшнюю форму* имперскаго устройства, второе — на его *содержаніе*.

Въ качествѣ союза *монархій*, имперія (а прежде сѣверо-германскій союзъ) должна была сохранить отдѣльнымъ государствамъ весь внѣшній видъ ихъ *верховенства*, устранить отъ себя упрекъ въ попыткѣ ихъ *медіатизаціи*. Поэтому, 1) имперская конституція, болѣе чѣмъ какая нибудь другая союзная конституція, должна была настаивать на своемъ происхожденіи изъ *свободнаго договора между правительствами*. Введеніе въ конституцію 1867 г. гласитъ, что его величество король прусскій, его величество король саксонскій и т. д. (слѣдуетъ исчисленіе 22 *государей* и *сенатовъ* трехъ вольныхъ городовъ), заключаютъ вѣчный союзъ для защиты союзной территоріи и т. д. То же повторено и въ введеніи къ имперской конституціи, съ тою разницею, что договоръ значитъ заключеннымъ между прусскимъ королемъ, какъ президентомъ сѣверо-германскаго союза и государями баварскимъ, виртембергскимъ, баденскимъ и гессенскимъ. 2) Конституція не могла устранить отдѣльныя правительства отъ *непосредственнаго* участія въ союзномъ законодательствѣ и управленіи, ни создать дѣйствительно единую главу союза, что, какъ мы увидимъ ниже, повлекло за собою невозможность организовать *отвѣтственное министерство*.

Съ другой стороны, практическія цѣли, имѣвшіяся въ виду при основаніи союза, вытекали какъ изъ потребностей Пруссіи, такъ изъ необходимости *объединенія*, въ извѣстныхъ отношеніяхъ, Германіи. Увеличеніе территоріальнаго объема Пруссіи, сосредоточеніе въ рукахъ ея монарха президентскихъ правъ, начальствованія надъ арміею и флотомъ, значительное число голосовъ, предоставленное ей въ союзномъ совѣтѣ, все это ведетъ къ *преобладанію* этого могущественнаго члена союза надъ всѣми другими, чего нельзя найти въ другихъ союзныхъ государствахъ. *Единство* Германіи, въ экономическомъ,

военномъ и нѣкоторыхъ другихъ отношеніяхъ, обеспечивается обширными правами центральной власти, способной къ саморасширенію, имѣющей права *верховой* власти даже надъ мѣстными правительствами, по предметамъ смѣшанной компетенціи.

Такимъ образомъ имперія, строго федеративная по внѣшнимъ своимъ формамъ, по внутреннимъ своимъ отношеніямъ и структурѣ открываетъ широкую дорогу *централизации*. Имперская конституція не выставила никакихъ твердыхъ началъ, не провела никакихъ точныхъ границъ между союзнымъ и частнымъ. Составленная подъ вліяніемъ практическихъ потребностей, она открываетъ широкую дорогу ко всѣмъ переменамъ въ смыслѣ единства, какія только могутъ быть вызваны *новыми* практическими потребностями. „Мы думаемъ, говоритъ г. Бисмаркъ отъ имени союзныхъ правительствъ, что если проектъ конституціи будетъ принятъ, нѣмецкому народу будетъ открыто свободное поприще; можно довѣриться генію нашего народа, что онъ найдетъ на этомъ поприщѣ путь, ведущій къ его цѣлямъ“. Что такою цѣлью у огромнаго большинства современнаго германскаго общества можетъ быть только расширеніе союзной компетенціи, въ этомъ, кажется, нѣтъ сомнѣнія.

Переходя къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ частей имперской конституціи, не бесполезно будетъ заключить этотъ отдѣлъ внѣшнимъ очеркомъ ея системы и плана.

Имперская конституція состоитъ изъ введенія и 78 ст., распределенныхъ въ XIV отдѣлахъ.

Во *введеніи* опредѣляется существо и цѣль имперскаго союза. *Первый отдѣлъ* (ст. 1-я) опредѣляетъ объемъ союзной территоріи (Bundesgebiet). *Второй* (ст. 2—5) носитъ общее заглавіе „Имперское законодательство“ (Reichsgesetzgebung). Здѣсь опредѣляются: 1) Сила имперскихъ законодательствъ и порядокъ обнародованія законовъ (ст. 2). 2) Нѣкоторыя общія права всѣхъ имперскихъ гражданъ, главнымъ образомъ, право общаго туземства (ст. 3). 3) Компетенція имперской власти (ст. 4). 4) Субъектъ законодательной власти и порядокъ изданія законовъ (ст. 5). *Третій* (ст. 6—10) — посвященъ союзному совѣту. *Четвертый* (ст. 11—19) — говоритъ о президентствѣ имперіи (Präsidium), то-есть, объ императорѣ. *Пятый* (ст. 20—32) — о рейхстагѣ. *Шестой* (ст. 33 — 40) — о таможенномъ и торговомъ управленіи (Zoll-und Handelswesen). *Седьмой* (ст. 41—47) — о желѣзно-дорожномъ управленіи (Eisenbahnwesen). *Восьмой* (ст. 47—52) —

о почтахъ и телеграфахъ. *Девятый* (ст. 53—55) — о флотѣ и мореходствѣ. *Десятый* (ст. 56) — о консульствахъ. *Одиннадцатый* (ст. 57—68) — объ имперскомъ войскѣ. *Двѣнадцатый* (ст. 69—73) — объ имперскихъ финансахъ. *Тринадцатый* (ст. 74 — 77) заключаетъ въ себѣ: а) уголовную санкцію противъ всѣхъ посягательствъ на цѣлость и безопасность имперіи (74 и 75); б) постановленіе о порядкѣ разрѣшенія споровъ между отдѣльными государствами (76) и в) опредѣленіе способа доставленія судебной защиты, въ случаѣ отказа въ правосудіи (77). *Четырнадцатый* (ст. 78), подъ заглавіемъ „общія постановленія“ (*Allgemeine Bestimmungen*), опредѣляетъ порядокъ пересмотра конституціи.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Составъ имперіи и пространство имперской власти ¹⁾.

I.

Государства, входящія въ составъ имперіи. — Юридическое положеніе этихъ государствъ въ имперіи. — Положеніе Шлезвига. — «Имперская земля» Эльзась-Лотарингія. — Единство германскаго народа. — «Общее туземство» и его послѣдствія. — Условія приобрѣтенія правъ германскаго гражданства. — Равноправность имперскихъ гражданъ.

Германская имперія есть союзъ 25 государствъ. Его составляютъ Пруссія съ Лауэнбургомъ, Баварія, Саксонія, Виртембергъ, Баденъ, Виртембергъ, Мекленбургъ-Шверинъ, Мекленбургъ-Стрелицъ; Саксенъ-Веймаръ, Саксенъ-Мейнингенъ, Саксенъ-Альтенбургъ, Саксенъ-Кобургъ-Гота, Брауншвейгъ, Ольденбургъ, Ангальтъ, Шварцбургъ-Рудольштадтъ, Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ, Вальдекъ, Рейссъ ст. л., Рейссъ мл. л., Липпе, Липпе-Шаумбургъ, в. г. Любекъ, в. г. Бременъ и в. г. Гамбургъ.

Особенное юридическое положеніе въ союзѣ занимаютъ отторгнутые отъ Франціи департаменты Эльзась-Лотарингіи. О нихъ будетъ сказано ниже.

Легко замѣтить, что объемъ новой имперіи значительно отличается отъ объема прежняго Германскаго союза. Въ иныхъ отношеніяхъ онъ увеличился, въ другихъ сократился. Въ составъ имперіи

¹⁾ Планъ этого обозрѣнія германской конституціи согласенъ, въ общихъ чертахъ, съ порядкомъ, принятымъ *Рённе* въ его сочиненіи.

вошли нѣкоторыя области, прежде не причислявшіяся къ германской территоріи. Таковы Познань, Восточная и Западная Пруссія, Шлезвигъ и Эльзасъ-Лотарингія. Съ другой стороны, исключены изъ германскихъ предѣловъ: Австрія, Люксембургъ и Лихтенштейнъ.

Имперская территорія, справедливо замѣчаетъ Моль, есть *новое* и самостоятельное произведеніе, созданное безъ всякаго отношенія къ прежнему положенію и правамъ. Она не связана преданіями не только съ старою имперіею, но даже съ германскимъ союзомъ. Событія 1866—1870 годовъ одни начертили ея границы ¹⁾.

Юридическое положеніе союзныхъ государствъ представляетъ нѣсколько общихъ и частныхъ вопросовъ, любопытныхъ тѣмъ болѣе, что далеко не всѣ они разрѣшены дѣйствующею конституціею.

Конституція объявляетъ имперію *вѣчнымъ* союзомъ означенныхъ 25 государствъ. Отсюда само собою слѣдуетъ, что ни одно изъ нихъ не имѣетъ права произвольно *выйти* изъ союза и, съ другой стороны, не можетъ быть *исключено* изъ него, противъ своего желанія. Признаніе союза *вѣчнымъ* исключаетъ, конечно, всякое право „нуллификаціи“ постановленій союзной власти и „сецессіи“—двухъ правъ, на которыя имѣли притязаніе южные штаты Сѣверной Америки. Это начало, по справедливому мнѣнію Моля, не можетъ быть измѣнено даже конституціонною поправкою на основаніи 78 ст. Имперская власть не можетъ расторгнуть имперіи, пойдти противъ самого основанія первоначальнаго договора ²⁾.

Но устанавливая неразрывность союза между *нынѣ* существующими правительствами Германіи, конституція оставляетъ открытыми нѣсколько другихъ относящихся сюда вопросовъ.

1-е. Могутъ ли верховныя права нынѣшнихъ государей Германіи быть перенесены на иностранныхъ монарховъ (по праву наслѣдованія, по договору и т. д.)? Само собою разумѣется, что въ данномъ случаѣ имперіи, какъ замкнутому политическому тѣлу, будетъ грозить большая опасность. Не говоря уже о *реальномъ* соединеніи одного изъ германскихъ государствъ съ иностранною державою—что повело бы къ умаленію имперской территоріи—даже *личное* соединеніе внесло бы элементы раздора въ политику имперіи. Европейскія конституціи заботливо устраняютъ невыгоды, проистекающія отъ соединенія го-

¹⁾ Бѣдную критику этихъ границъ см. у К. Франца: *Das neue Deutschland*, стр. 28 и слѣд.

²⁾ Стр. 11.

сударствъ ¹⁾). Въ учредительномъ рейхстагѣ 1867 года, депутатъ *Карловицъ* внесъ поправку, гласившую, что союзныя правительства обязываются уступать свои верховныя права, безъ согласія всѣхъ прочихъ членовъ, только одному изъ своихъ сочленовъ ²⁾). Эта поправка была заимствована изъ Вѣнскаго заключительнаго акта ³⁾, гарантировавшаго такимъ образомъ цѣлость германской территоріи. Но поправка была отвергнута ⁴⁾ и вопросъ остался неразрѣшеннымъ. Мнѣнія ученыхъ раздѣлились. *Тудихумъ*, выходя изъ „природы союза“, безусловно отвергаетъ реальное соединеніе, но полагаетъ, что соединеніе личное не воспрещено конституціею. Такой пропускъ онъ считаетъ большимъ ея недостаткомъ ⁵⁾. Того же мнѣнія держится *Рённе*. Реальное соединеніе, говоритъ онъ, противорѣчило бы 1-й статьѣ конституціи, исчисляющей имперскія земли. Но личное соединеніе не воспрещено; конституція не измѣнила законовъ о наслѣдованіи престола, дѣйствующихъ въ отдѣльныхъ государствахъ; на ихъ основаніи, за пресѣченіемъ данной династіи, престолъ можетъ перейти къ другой, хотя бы царствующей въ иноземной державѣ. Точно также конституція не воспрещаетъ перенесенія державныхъ правъ посредствомъ договора и народнаго избранія ⁶⁾. *Моль*, основываясь на *цѣли* имперскаго союза, отвергаетъ возможность какъ реального, такъ и личнаго соединенія ⁷⁾.

2-е. Можетъ ли имперская территорія *разширяться* чрезъ присоединеніе къ союзу новыхъ членовъ или чрезъ приобрѣтеніе германскими государями земель иностранныхъ? Конституція также умалчиваетъ объ этомъ предметѣ. Основной законъ Сѣверо-германскаго союза заключалъ въ себѣ 79-ю ст., опредѣлявшую порядокъ приема въ союзъ *южно-германскихъ* государствъ ⁸⁾. Но съ образованіемъ импе-

¹⁾ Ср. конституціи: бельгійскую, ст. 62, прусскую, ст. 55, нидерландскую, ст. 26 и т. д.

²⁾ *Bezold*, *Materialien*, I, стр. 317, № 3.

³⁾ Ст. VI... «Eine freiwillige Abtretung auf einem Bundesgebiete haftender Souveränitätsrechte kann ohne solche Zustimmung (der Gesamtheit) nur zu Gunsten eines Mitverbündeten geschehen.

⁴⁾ *Bezold*, I, 379.

⁵⁾ Стр. 63 и слѣд.

⁶⁾ Назв. соч. стр. 39 и слѣд.

⁷⁾ Назв. соч. стр. 19 и слѣд.

⁸⁾ Ч. 2-я: «Вступленіе въ союзъ южно-германскихъ государствъ или одного изъ нихъ совершается, по предложенію президентства, законодательнымъ порядкомъ.

ри означенная статья утратила свою силу и исключена изъ имперской конституціи ¹⁾ и послѣдняя осталась безъ соотвѣтствующихъ опредѣленій. Понятно само собою, что порядокъ означенныхъ измѣненій опредѣляется теперь 78 ст. конституціи, предусматривающею вообще всѣ случаи измѣненія конституціонныхъ законовъ ²⁾.

3-е. Допускаетъ ли конституція измѣненіе территориальнаго отношенія между существующими государствами союза и перенесеніе правъ верховенства отъ одного члена на другаго?

Этотъ вопросъ разрѣшается также по правилу — что не запрещено, то дозволено. Конституція исчисляетъ количество союзныхъ государствъ, но не опредѣляетъ ихъ *объема*; посему послѣдній можетъ измѣниться безъ предварительнаго дозволенія имперской власти ³⁾. Точно тоже должно сказать и о передачѣ верховныхъ правъ однимъ правительствомъ другому. Такъ князь Вальдекъ уступилъ, по договору, свои правительственныя права прусскому королю; княжество не утратило отъ этого свой голосъ въ союзномъ совѣтѣ — имъ пользуется Пруссія ⁴⁾. Конституція не запрещаетъ даже *реальнаго* соединенія одного государства съ другимъ. Но такъ какъ подобное соединеніе произвело бы существенное измѣненіе числа голосовъ въ союзномъ совѣтѣ ⁵⁾, то оно требуетъ законодательнаго акта имперской власти, въ порядкѣ, указанномъ 78 ст. ⁶⁾.

Наряду съ этими общими вопросами, большую важность представляютъ нѣкоторыя особенности въ положеніи отдѣльныхъ частей имперской территоріи. Сюда относятся 1) положеніе сѣвернаго Шлезвигъ и 2) Эльзаса-Лотарингіи.

Мы видѣли выше ⁷⁾, что при заключеніи Пражскаго мира, Пруссія обязалась возвратить Даніи сѣверные округа Шлезвигъ, если ихъ народонаселеніе заявитъ о томъ желаніе путемъ свободной подачи голосовъ. Эта знаменитая статья Пражскаго договора до настоящаго времени остается не исполненною. Въ засѣданіи перваго учредительнаго рейхстага, депутаты Альманъ и Кригеръ внесли поправку къ 1-й ст. конституціи, гласившую, что „къ союзной территоріи не при-

¹⁾ Имп. конст. имѣетъ 78 ст.

²⁾ *Моль*, назв. соч. стр. 24 и слѣд. *Рённе*, стр. 36.

³⁾ *Тудихумъ*, стр. 61.

⁴⁾ Договоръ ⁶/₁₈-го іюля 1867, опубликованъ въ 1868 году.

⁵⁾ Число голосовъ для *каждаго* государства опредѣляется 6 ст. конституціи.

⁶⁾ *Рённе*, стр. 33.

⁷⁾ См. историч. очеркъ.

надлежать тѣмъ округи герцогства Шлезвигъ, народонаселенію которыхъ, въ силу договора (Пражскаго), предоставлено право свободнаго голосованія о ихъ принадлежности“¹⁾. Въ рѣчахъ своихъ, они доказывали, что германская конституція не можетъ нарушить договора и ввести въ составъ союза спорныя земли; этимъ были бы нарушены права какъ договаривавшихся сторонъ, такъ и народонаселенія, въ пользу котораго состоялась означенная статья²⁾. Князь Бисмаркъ основывалъ свое возраженіе на слѣдующихъ доводахъ. 1) изъ всѣхъ иностранныхъ державъ только одна Австрія имѣетъ право требовать отъ Пруссіи исполненія Пражскаго договора³⁾; 2) даже при заявленіи подобнаго требованія, Пруссіи открыта широкая свобода въ способѣ исполненія 5 ст., которая не исчисляетъ, какіе округи должны воспользоваться этимъ правомъ, какимъ способомъ подачи голосовъ должно быть выражено желаніе народонаселенія и т. д. 3) изъ 5 ст. не можетъ быть выведено *право* народонаселенія, по своей инициативѣ, требовать подачи голосовъ для означенной цѣли; 4) поэтому германская конституція должна принять въ составъ союзной территоріи Шлезвигъ цѣликомъ, не обращая вниманія на спорныя международные вопросы⁴⁾. Предложеніе Альмана и Кригера было отвергнуто. Вопросъ о сѣверномъ Шлезвигѣ, остается открытымъ, и въ настоящее время тревожитъ европейскую дипломатію.

Такимъ же „открытымъ“ остается вопросъ объ Эльзасѣ-Лотарингіи. Эти двѣ бывшія французскія провинціи вошли въ составъ имперіи на оригинальныхъ и, въ иныхъ отношеніяхъ, неопредѣленныхъ условіяхъ. Имперія состоитъ изъ *государствъ*, сохранившихъ многія права верховенства и имѣющихъ свою конституцію и учрежденія. Эльзасъ-Лотарингія не признаны такимъ государствомъ, но объявлены *имперскою* областію. Отношенія ихъ къ имперіи опредѣлены не *конституціею* (ибо она состоялась раньше заключенія мира съ Франціею и не измѣнена впослѣдствіи), а закономъ 9-го іюня 1871 года. Въ силу этого закона, дѣйствіе имперской конституціи должно было начаться здѣсь съ 1-го января 1873 года. Эльзасъ-Лотарингія получили право посылать въ рейхстагъ своихъ депутатовъ и воспользо-

1) *Bezold*, I, 316, № 2.

2) Тамъ же, стр. 351 и слѣд. (рѣчь Кригера), 370 и слѣд. (рѣчь Альмана).

3) Тамъ же, стр. 352 и слѣд.

4) Тамъ же.

лись постановленіемъ 3 ст. конституціи ¹⁾). Правительственная власть въ этихъ провинціяхъ ввѣрена императору ²⁾). Но само собою разумѣется, что подобныхъ постановленій чрезвычайно мало для опредѣленія юридическаго положенія страны. Имперская конституція есть конституція *союзная*; она касается предметовъ и порядка дѣятельности *союзнаго* правительства, оставляя въ сторонѣ внутреннее государственное устройство и управленіе каждой страны. Но именно подобной мѣстной конституціи не имѣютъ новыя области имперіи. До введенія имперской конституціи, не только правительственная, но и законодательная власть въ означенныхъ областяхъ была сосредоточена въ рукахъ императора и союзнаго совѣта ³⁾); послѣ того онѣ подчинились имперской законодательной власти во всѣхъ отношеніяхъ ⁴⁾). Слѣдовательно, дарованіе новымъ подданнымъ имперіи отдѣльной конституціи, мѣстнаго представительства и учрежденій подлежитъ большому сомнѣнію. Ихъ политическая жизнь, повидимому, организуется на началахъ не конституціоннаго, а абсолютнаго государства.

Соединяя нѣмецкія государства въ одинъ военный союзъ, конституція стремится создать и *народное* единство въ имперіи, образовать непосредственную связь между всею массою народонаселенія и центральной властью. Установленіе такихъ отношеній не есть только логическое послѣдствіе „теоріи союзнаго государства“: оно вызывается *практическими* потребностями имперіи. Нѣмецкіе граждане отбываютъ извѣстныя повинности непосредственно въ пользу имперіи и, съ другой стороны, имѣютъ право на общую защиту въ нѣкоторыхъ случаяхъ. Конституція сосредоточиваетъ военное верховенство въ рукахъ центрального правительства и создаетъ одно имперское войско ⁵⁾). Понятно само собою, что осуществленіе военнаго верховенства имперіи, существованіе имперскаго войска было бы немыслимо безъ установленія воинской повинности, отбываемой непосредственно для имперіи. То же должно сказать относительно права *налоговъ*, предоставленнаго имперіи. Существованіе имперскихъ налоговъ предполагаетъ непосредственное отношеніе центральной власти ко

¹⁾ Впослѣдствіи введеніе конституціи въ Эльзась-Лотарингіи было отсрочено до 1-го января 1874. Только въ этомъ году и явились въ рейхстагъ депутаты отъ завоеванной провинціи.

²⁾ Законъ 9-го іюня 1871 г. § 3, ч. I-я.

³⁾ Тамъ же, ч. 2-я.

⁴⁾ Тамъ же, ч. 4.

⁵⁾ См. ниже.

всей массѣ народа. Съ другой стороны, каждый Нѣмецъ имѣеть право на имперскую защиту во время своего пребыванія за границей и т. д.

Всѣ эти практическія цѣли, въ связи съ экономическими требованіями свободы передвиженія, труда и т. д., вызываютъ необходимость въ установленіи права общаго гражданства. 3-я ст. конституціи, до извѣстной степени, удовлетворяетъ этой потребности. Для всей Германіи устанавливается общее *туземство* (Indigenat), съ тѣмъ послѣдствіемъ, что членъ каждаго отдѣльнаго государства (подданный, гражданинъ) пользуется въ другомъ государствѣ всѣми правами природнаго подданнаго. На этомъ основаніи онъ имѣеть повсемѣстно право осѣдлости, приобрѣтенія недвижимой собственности, право на занятіе общественныхъ должностей, на судебную защиту и т. д.

Какъ ни подробно это постановленіе 3-й ст., оно не вполне достигаетъ предположенной цѣли. Правами *имперскаго* гражданства можетъ пользоваться только лицо, имѣющее уже право гражданства въ одномъ изъ нѣмецкихъ государствъ. Юристы справедливо считаютъ имперское подданство не самостоятельнымъ, но *добавочнымъ* правомъ къ праву гражданства въ отдѣльномъ государствѣ. Принадлежностью къ послѣднему обусловливается и приобрѣтеніе перваго; съ потерю послѣдняго теряется и первое. Это обстоятельство было особенно неудобно въ виду большаго разнообразія законовъ о приобрѣтеніи и утратѣ права гражданства въ отдѣльныхъ государствахъ.

4-я ст. конституціи открыла союзному правительству возможность устранить указанныя неудобства. По 1-му пункту этой статьи, надзору и законодательству союза подлежатъ постановленія о правѣ передвиженія, осѣдлости и т. д. Союзъ воспользовался даннымъ ему правомъ и 1-го іюня 1870 года появился законъ о приобрѣтеніи и утратѣ союзнаго и мѣстно-государственнаго гражданства, имѣющій цѣлію замѣнить разнообразіе мѣстныхъ правилъ общимъ порядкомъ.

Законъ 1870 года остается вѣренъ федеративному началу въ томъ смыслѣ, что право союзнаго (имперскаго) гражданства считается дополненіемъ къ праву гражданства мѣстнаго ¹⁾. Оно приобрѣтается и утрачивается вмѣстѣ съ послѣднимъ. Законъ устанавливаетъ только общія условія принадлежности къ отдѣльнымъ государствамъ.

Право мѣстнаго, а слѣдовательно, и имперскаго ²⁾ гражданства

¹⁾ Законъ 1-го іюня 1870 года напечатанъ, во французскомъ переводѣ, въ прекрасномъ изданіи: *Annuaire de législation étrangère* за 1872 г., стр. 183 и слѣд. Относительно общаго принципа см. ст. 1-ю.

²⁾ Ст. 2-я.

приобрѣтается: 1) рожденіемъ; 2) узаконеніемъ; 3) бракомъ; 4) при-
нятіемъ (Aufnahme) лица, уже принадлежащаго къ одному изъ госу-
дарствъ союза, и 5) натурализацею (для иностранцевъ) ¹⁾.

Всѣ законныя дѣти, независимо отъ мѣста ихъ рожденія ²⁾, при-
надлежатъ къ государству, въ коемъ числятся гражданами ихъ роди-
тели. Для незаконныхъ дѣтей открывається нѣсколько возможностей.
Законъ признаетъ общимъ правиломъ, что незаконныя и неузаконен-
ныя дѣти слѣдуютъ матери. Слѣдовательно, незаконное дитя, родив-
шееся отъ нѣмецкой гражданки, причисляется къ ея отечеству. Но
это право теряется для него, въ случаѣ узаконенія его отцомъ, при-
надлежащимъ къ другой національности. Точно также нѣмецкій граж-
данинъ, прижившій незаконное дитя съ иностранкою, можетъ дать
ему права нѣмецкаго гражданина посредствомъ узаконенія. Жена, по
общему правилу, слѣдуетъ состоянію мужа ³⁾.

Пріемъ гражданъ одного изъ государствъ союза, желающихъ пе-
реселиться въ другое, совершается однимъ изъ высшихъ учрежденій
послѣдняго. Законъ самъ опредѣляетъ причины, по которымъ проси-
телю можетъ быть отказано ⁴⁾. Наконецъ, иностранецъ можетъ про-
сить о натурализаціи, если онъ: а) дѣеспособенъ, по законамъ преж-
няго своего отечества ⁵⁾; б) хорошаго поведенія; в) можетъ, на мѣстѣ
своей осѣдности, добыть себѣ пропитаніе и собственное жилище. На-
турализація можетъ послѣдовать не иначе, какъ по выслушаніи мнѣ-
нія общиннаго управленія и мѣстнаго союза для бѣдныхъ. Принятіе
лица на службу одного изъ нѣмецкихъ государствъ замѣняетъ для
него актъ натурализаціи ⁶⁾. Натурализованный немедленно обле-
кается всѣми правами и обязанностями нѣмецкаго гражданина ⁷⁾.

Равноправность нѣмецкихъ гражданъ во всѣхъ отдѣльныхъ госу-
дарствахъ обеспечивается, кромѣ того, установленіемъ общихъ усло-
вій касательно приобретенія ими права на общественное вспомоще-
ствованіе. Это сдѣлано закономъ 6-го іюня 1870 года ⁸⁾.

¹⁾ Ст. 2-я.

²⁾ Ст. 3-я.

³⁾ Ст. 5-я.

⁴⁾ Ст. 8-я.

⁵⁾ П. 1-й.

⁶⁾ Ст. 9-я.

⁷⁾ Ст. 10-я.

⁸⁾ Gesetz über Unterstützungswohnsitz. Annuaire de législation étrangère, стр. 189 и слѣд. Дѣйствіе этого закона не распространено, впрочемъ, на всю импе-
рію. Баварія осталась ему чужда.

II.

Задачи имперіи по опредѣленію конституціи.—Внѣшнія преимущества имперской власти.—Сила имперскихъ законовъ.—Право надзора, его объемъ и значеніе.—*Jus reformandi*.—Отдѣльныя права имперской власти.—А. Право законодательства вообще.—Порядокъ почина, обсуждения и обнародованія законовъ.—Б. Право имперской власти по охраненію цѣлости союза.—а) Право международного представительства.—б) Военное верховенство имперіи и военныя силы союза.

„Вѣчный союз“, заключенный германскими государями, имѣетъ цѣлю, какъ гласитъ введеніе въ конституцію, защиту союзной территоріи, дѣйствующаго въ ея предѣлахъ права и попеченіе о благосостояніи нѣмецкаго народа. Такимъ образомъ имперія отличается отъ прежняго германскаго союза и по *объему* своихъ задачъ. Послѣдній, какъ мы видѣли, былъ направленъ, главнымъ образомъ, къ защитѣ *внѣшней* безопасности страны; на имперскомъ правительствѣ лежатъ многія задачи внутренняго законодательства и управленія.

Объемъ и содержаніе правъ имперской власти опредѣлены главнымъ образомъ въ 4-й ст. конституціи. Но 16 пунктовъ 4-й статьи далеко не исчерпываютъ всѣхъ означенныхъ правъ; необходимо имѣть въ виду еще статьи 2, 11, 19, 68, 70, 76, 78. При разборѣ этихъ постановленій, должно прежде всего опредѣлить внѣшнія права имперскаго правительства, и затѣмъ разсмотрѣть отдѣльныя области его компетенціи.

1) Каждый имперскій законъ, изданный въ предѣлахъ установленной компетенціи, имѣетъ преимущество предъ законами отдѣльныхъ государствъ ¹⁾. Юридическое значеніе этого постановленія состоитъ въ томъ, что каждый мѣстный законъ, не согласный съ закономъ имперскимъ, не имѣетъ обязательной силы. Смыслъ 2-й статьи тѣмъ обширнѣе, что конституція не опредѣляетъ, кто является судьей *конституционности* имперскихъ законовъ. Объ этомъ предметѣ могутъ существовать различныя мнѣнія ²⁾, но они мало помогаютъ дѣлу; при отсутствіи *союзнаго суда*, доля независимости, оставленной отдѣльнымъ государствамъ, мало обезпечена и союзная власть, облеченная правомъ экзекуціи (ст. 19), можетъ привести въ дѣйствіе за-

¹⁾ Конст., ст. 2.

²⁾ См. подробное разсмотрѣніе этого вопроса у *Вестеркампа*, стр. 184—202.

конъ, не согласный съ началами конституціи и нарушающій права мѣстнаго законодательства.

Имперскіе законы приводятся въ дѣйствіе независимо отъ мѣстныхъ правительствъ, обязывая *непосредственно* всю массу имперскихъ гражданъ. Они получаютъ обязательную силу чрезъ обнародованіе ихъ императоромъ въ „Имперскомъ Указателѣ“ (Reichsgesetzblatt), со скрѣпою имперскаго канцлера ¹⁾.

2) По предметамъ своего вѣдомства, имперская власть имѣетъ двойное право: а) право надзора (Beaufsichtigung) и б) законодательства. Соединеніе этихъ двухъ правъ имѣетъ двойное основаніе и значеніе. Вопервыхъ, имперская власть облечена правомъ надзора даже по предметамъ, предоставленнымъ въ ея *исключительное* вѣденіе, такъ какъ приведеніе въ дѣйствіе такихъ имперскихъ законовъ часто возлагается на мѣстныя власти ²⁾. Кромѣ того право надзора, въ данномъ случаѣ, необходимо для огражденія имперской компетенціи отъ захватовъ мѣстныхъ властей ³⁾.

Вовторыхъ, право надзора ограждаетъ права имперской власти по предметамъ *смѣшанной* компетенціи, слѣдовательно, чрезвычайно обширнаго круга дѣлъ. По справедливому замѣчанію Вестеркампа ⁴⁾, имперскія права, по общему правилу *не исключительны*. Они признаются исключительными только при слѣдующихъ условіяхъ: а) въ силу прямого постановленія о томъ конституціи. Такъ 35 статья гласитъ, что имперія *исключительно* имѣетъ право законодательства по таможенному вѣдомству и нѣкоторымъ другимъ подобнымъ предметамъ; б) въ силу формальнаго воспрещенія мѣстному правительству касаться извѣстныхъ предметовъ; такъ 56 ст. воспрещаетъ мѣстнымъ правительствамъ назначать консуловъ, предоставляя всѣ консульства въ вѣденіе имперской власти; в) въ случаѣ несовмѣстимости правъ имперской и мѣстной властей по одному и тому же предмету. Такъ учрежденіе имперской арміи и флота само собою отмѣняетъ возможность мѣстныхъ войскъ ⁵⁾.

За симъ остается масса предметовъ смѣшанной компетенціи. Такъ

¹⁾ Конст., ст. 2.

²⁾ Напримѣръ, приведеніе въ дѣйствіе таможенныхъ и нѣкоторыхъ другихъ финансовыхъ законовъ.

³⁾ *Rönne*, стр. 48.

⁴⁾ Назв. соч., стр. 37 и слѣд.

⁵⁾ Тамъ же, стр. 39.

13 п. 4-й ст. предоставляет имперской власти законодательство по обязательственному, торговому, вексельному, уголовному праву и судопроизводству. Чрезъ это не отмѣняется однако право отдѣльныхъ государствъ издавать законоположенія по тѣмъ же предметамъ ¹⁾. Они должны только согласоваться съ изданными общими законами и это согласіе поддерживается правомъ имперскаго надзора.

3) Отсюда само собою слѣдуетъ, что имперская власть можетъ *видоизмѣнять* законы отдѣльныхъ государствъ путемъ своихъ общихъ законовъ. Такъ новый общегерманскій законъ о печати отмѣняетъ *ipso jure* всѣ несогласныя съ нимъ постановленія мѣстныхъ законодательствъ. Такъ, далѣе, законъ объ изгнаніи іезуитовъ изъ предѣловъ Германіи ²⁾ обязателенъ для государствъ, допускаящихъ у себя существованіе іезуитскихъ установленій ³⁾.

Переходя къ обзорѣнію *отдѣльныхъ* предметовъ имперской компетенціи, мы скажемъ сначала объ имперскомъ законодательствѣ вообще, и затѣмъ распредѣлимъ предметы вѣдомства по тремъ цѣлямъ союза, указаннымъ во введеніи въ конституцію: охраненію союзной территоріи, дѣйствующаго въ ней права и попеченію о благосостояніи нѣмецкаго народа. При этомъ должно замѣтить, что объемъ означенныхъ правъ въ значительной степени видоизмѣняется привилегіями южно-германскихъ государствъ, о которыхъ и будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

А. Право законодательства вообще.

Законодательная власть осуществляется двумя имперскими установленіями—союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ *совмѣстно* ⁴⁾. Для изданія имперскаго закона требуется одинаково согласіе этихъ двухъ учрежденій; но, вмѣстѣ съ тѣмъ, оно признается достаточнымъ для сообщенія закону обязательной силы ⁵⁾. Конституція, не смотря на существованіе императора, слѣдовательно *монархическаго* главы союза, не даетъ ему права *санкціи* законовъ, этого существеннаго атрибута монархической власти ⁶⁾. Каждый законъ, принятый рейхстагомъ

¹⁾ Примѣры см. у *Бецольда*, III, стр. 1089 и слѣд. (рѣчь Брауна).

²⁾ Законъ 4-го іюля 1872 года.

³⁾ Читателямъ памятно столкновеніе, возбужденное этимъ закономъ въ Баварскомъ ландтагѣ, по поводу іезуитскаго патера Фуггера.

⁴⁾ Конст., ст. 5.

⁵⁾ Тамъ же.

⁶⁾ Ср. конст. Австрійскую (основ. зак. 1867 г.), ст. 10, Баварскую, ст. 30,

и союзнымъ совѣтомъ *долженъ* быть обнародованъ императоромъ, не облеченнымъ даже задерживающимъ veto (veto suspensivum), подобно Американскому президенту ¹⁾. Это отсутствіе veto и санкціи объясняется тѣмъ, что союзный совѣтъ есть собраніе уполномоченныхъ германскихъ государей, сохранившихъ свое монархическое положеніе. Облеченіе императора правомъ санкціи означало бы медиатизацію прочихъ государей, что противорѣчило бы духу конституціи. Это общее правило знаетъ только два исключенія. Вопервыхъ, при разногласіи въ союзномъ совѣтѣ по дѣламъ военно-сухопутнаго и морскаго законодательства, и имперскихъ налоговъ на предметы указанные въ 35 ст. ²⁾, голосъ императора имѣетъ рѣшающее значеніе, если онъ высказывается за сохраненіе существующихъ законоположеній ³⁾. Во вторыхъ, то же право принадлежитъ императору въ случаѣ разногласія относительно административныхъ распоряженій и установленій, служащихъ для приведенія въ дѣйствіе законовъ, исчисленныхъ въ 35 статьѣ ⁴⁾.

Такимъ образомъ движеніе закона ограничивается предѣлами союзнаго совѣта и рейхстага и исчерпывается слѣдующими моментами: 1) инициативою закона въ рейхстагѣ или союзномъ совѣтѣ, 2) обсужденіемъ его въ этихъ двухъ законодательныхъ установленіяхъ.

Конституція признаетъ *равноправность* союзнаго совѣта и рейхстага въ дѣлѣ законодательства. Какъ тотъ, такъ и другой одинаково имѣютъ право *почина* (иниціативы) законовъ. Каждый членъ союза, говоритъ 7 статья, имѣетъ право дѣлать предложенія и президентство обязано передавать ихъ на обсужденіе. Равнымъ образомъ 23 статья предоставляетъ рейхстагу предлагать проекты законовъ, въ предѣлахъ имперской компетенціи. Въ рейхстагѣ право почина принадлежитъ каждому члену, съ тѣмъ однако, чтобы его предложеніе было подписано не менѣе чѣмъ 15 членами ⁵⁾.

Проектъ закона, возникшій въ союзномъ совѣтѣ, по обсужденіи его въ послѣднемъ, передается, отъ имени императора, рейхстагу.

Бельгійскую, ст. 69, Бразильскую, ст. 62 и слѣд., Италіанскую, ст. 7, Прусскую, ст. 62 и т. д.

¹⁾ Америк. конст., отд. VII, ст. 2.

²⁾ Туземный сахаръ, водка, соль, пиво и табакъ.

³⁾ Конст., ст. 5, ч. 2.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 37.

⁵⁾ На основаніи устава дѣлопроизводства. См. ниже.

Защита его возлагается на членовъ совѣта или на избранныхъ имъ комиссаровъ. Независимо отъ того, каждый членъ совѣта, не согласный съ большинствомъ, принявшимъ проектъ, можетъ защищать воззрѣнія своего правительства въ рейхстагѣ. Въ послѣднемъ проектъ закона рассматривается въ трехъ чтеніяхъ ¹⁾. При первомъ чтеніи допускаются только общія пренія, по окончаніи которыхъ рейхстагъ постановляетъ, въ какой мѣрѣ необходимо передать проектъ на разсмотрѣніе особой комиссіи ²⁾. Второе чтеніе посвящается обсужденію проекта во всѣхъ подробностяхъ, со всѣми предложенными къ нему поправками. Это чтеніе наиболѣе важно для судьбы проекта и наименѣе стѣснено формальностями. Каждый членъ въ этотъ моментъ имѣетъ право предлагать всякія поправки, причемъ послѣднія допускаются къ обсужденію даже если бы онѣ не были никѣмъ поддержаны. Проектъ, отвергнутый въ своей цѣлости при второмъ чтеніи, не допускается уже къ третьему и считается отвергнутымъ окончательно. Послѣ втораго чтенія предсѣдатель и секретарь рейхстага составляютъ сводъ всѣхъ постановленій, принятыхъ палатой и изготовляютъ проектъ къ третьему чтенію. При послѣднемъ поправки допускаются къ обсужденію только въ томъ случаѣ, если они поддержаны по крайней мѣрѣ 30 членами. По окончаніи преній, предсѣдатель предлагаетъ палатѣ приступить къ голосованію, результатъ котораго и объявляется имъ громогласно ³⁾.

Если проектъ закона возникъ въ рейхстагѣ, то по обсужденіи его въ послѣднемъ, предсѣдатель передаетъ его союзному совѣту чрезъ канцлера ⁴⁾. Канцлеръ же, или его уполномоченный, сообщаетъ рейхстагу о результатѣ обсужденія проекта въ совѣтѣ ⁵⁾.

Проектъ считается принятымъ, если въ пользу его, какъ въ рейхстагѣ, такъ и въ союзномъ совѣтѣ, высказалось абсолютное большинство голосовъ ⁶⁾. Исключеніе составляютъ законопроекты, содержащіе въ себѣ измѣненіе конституціи. По 78 ст. они считаются отвергнутыми, если въ союзномъ совѣтѣ противъ нихъ выскажется 14 голо-

¹⁾ На основаніи того же устава. Порядокъ трехъ чтеній есть общее парламентское правило.

²⁾ На томъ же основаніи.

³⁾ *Вестеркампъ*, стр. 129 и слѣд.

⁴⁾ Тамъ же, стр. 130.

⁵⁾ Форму такого сообщенія см. у Вецольда, *Materialien etc.* II, 713 и слѣд.

⁶⁾ Конст., ст. 5.

совъ. Слѣдовательно въ рейхстагѣ требуется обыкновенное большинство. 78 ст. обезпечиваетъ интересы какъ Пруссіи, такъ и среднихъ государствъ. 17 прусскихъ голосовъ всегда могутъ остановить всякое измѣненіе конституціи, не согласное съ интересами этой страны. Точно также интересы трехъ среднихъ государствъ, державшихся издавна (особенно во времена Бейста) *общей* политики, Баваріи, Виртемберга и Саксоніи, обезпечиваются противъ всякихъ нововведеній, направленныхъ къ ихъ „медіатизаціи“.

Законы обнародуются императоромъ и дѣйствіе ихъ начинается (если въ нихъ не назначено другаго срока) по истеченіи четырнадцати дней послѣ обнародованія въ имперскомъ указателѣ законовъ ¹⁾.

Б. Права имперской власти по охраненію союзной территоріи.

Конституція 1866—1871 гг. осуществила давнишнюю мечту германскихъ патріотовъ: она соединила въ однѣхъ рукахъ право внѣшнихъ сношеній и начальствованіе военными силами страны.

Право *представительства имперіи* во внѣшнихъ сношеніяхъ принадлежитъ императору ²⁾. Поэтому онъ:

1) Имѣетъ право активнаго и пассивнаго посольства. Дипломатическіе агенты Германіи при иностранныхъ дворахъ назначаются и аккредитовываются имъ. Онъ же принимаетъ пословъ отъ иностранныхъ государствъ. Но это постановленіе не исключаетъ посольскаго права отдѣльныхъ государствъ. Правда, только императоръ можетъ говорить и дѣйствовать *отъ имени имперіи*; но отдѣльныя державы имѣютъ право международнаго представительства своихъ специальныхъ интересовъ. Предложеніе, сдѣланное въ учредительномъ рейхстагѣ объ уничтоженіи этого права, было отвергнуто ³⁾. Еще во времена сѣверо-германскаго союза, нѣкоторыя государства сохранили свои посольства при иностранныхъ дворахъ. Такъ, Саксонія имѣла посольства въ Парижѣ, Брюсселѣ, Вѣнѣ, Мюнхенѣ; В. Г. Мекленбургъ—въ Парижѣ и въ Вѣнѣ; Брауншвейгъ—въ Вѣнѣ ⁴⁾. Съ установленіемъ имперіи, императоръ, до извѣстной степени, раздѣлилъ свое право съ Баваріею относительно даже имперскаго представи-

¹⁾ Ст. 2.

²⁾ Конст., ст. 11.

³⁾ Предложеніе *Карловица*. Бецольдъ, I, 672, № 4. Рѣчь Карловица, стр. 704 и слѣд.

⁴⁾ *Тудихумъ*, стр. 250.

тельства. По договору съ Баваріею ¹⁾ посланники послѣдней при тѣхъ дворахъ, гдѣ они имѣются, могутъ заступать мѣсто имперскихъ посланниковъ и обязаны содѣйствовать послѣднему въ случаѣ нужды. Но это право довольно призрачно, какъ справедливо доказывалъ Виндгорстъ ²⁾. Что касается права прочихъ государствъ, оно несомнѣнно падеть за ненадобностью и въ силу финансовыхъ соображеній. Дѣйствительное, практическое значеніе останется лишь за имперскими посольствами.

2) Императору принадлежитъ право объявленія войны и заключенія мира отъ имени имперіи. Конституція 1866 года предоставляла ему это право исключительно; въ настоящее время для объявленія войны отъ имени имперіи требуется согласіе союзнаго совѣта, исключая случаевъ вражескаго нападенія на территорію союза или на его берега ³⁾. Но и при такомъ ограниченіи право войны и мира остается имперскимъ правомъ, тѣмъ болѣе *исключительнымъ*, что отдѣльные государства не имѣютъ своихъ армій.

3) Императору же принадлежитъ право заключенія *договоровъ* съ иностранными государствами (въ нѣкоторыхъ случаяхъ съ согласія рейхстага). Отдѣльные государства не лишены права заключать такіе договоры отъ своего имени; но заключенные ими трактаты не должны противорѣчить имперской конституціи, законамъ имперіи и ея договорамъ. Если принять во вниманіе, что важнѣйшія задачи международныхъ сношеній входятъ въ кругъ вѣдомства имперіи, то понятно, что „конкуренція“ отдѣльныхъ государствъ не представляетъ особенной опасности.

По *военнымъ вопросамъ* имперская конституція не представляетъ колебаній, за ничтожными исключеніями. Мы видѣли, какую важность придавало прусское правительство военному единству Германіи. Въ 1866 году оно осуществилось вполнѣ. Его основанія слѣдующія:

1) Всѣ сухопутныя силы имперіи образуютъ *одну армию*, а морскія—*одинъ флотъ*, состоящія, какъ въ военное, такъ и въ мирное время, подъ начальствомъ императора ⁴⁾.

2) Воинская повинность есть повинность имперская и отбывается

¹⁾ Заключительный протоколъ къ договору 23-го ноября 1870 г. § VII.

²⁾ *Бецольдъ*, III, 162.

³⁾ Конст. ст. II, ч. 2-я.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 63 и 53.

непосредственно для имперіи. Войска присягаютъ императору и обязаны ему безпрекословнымъ повиновеніемъ ¹⁾).

3) Вся армія и флотъ подчинены общимъ воинскимъ законамъ. Впредь до изданія общаго воинскаго устава, на имперскую армію распространено дѣйствіе *прусскихъ* законовъ и распоряженій, за исключеніемъ военно-духовныхъ, *Militair-Kirchenordnung* ²⁾).

4) Армія носитъ одинъ мундиръ ³⁾).

5) Императоръ назначаетъ всѣхъ офицеровъ флота, а въ арміи ему предоставляется: а) назначеніе главноначальствующихъ надъ контингентами и офицеровъ, командующихъ отдѣлами войска, составленными болѣе чѣмъ изъ одного контингента; б) при назначеніи генераловъ и высшихъ офицеровъ (занимающихъ генеральскія мѣста) въ предѣлахъ контингента, требуется его согласіе; в) генералы и офицеры, назначаемые императоромъ, приносятъ ему присягу ⁴⁾).

6) Имперской власти принадлежитъ право учрежденія крѣпостей и военныхъ гаваней ⁵⁾).

Съ этими правами въ весьма слабой степени конкурируютъ права отдѣльныхъ государствъ. Послѣднія имѣютъ скорѣе почетное, чѣмъ дѣйствительное значеніе. Отдѣльные государи суть шефы принадлежащихъ къ ихъ государству частей арміи. Поэтому они сохранили за собою право инспекціи войскъ и полученія рапортовъ и извѣщеній о всѣхъ перемѣнахъ по службѣ. Они могутъ давать своимъ контингентамъ, сверхъ общаго мундира, особые значки (кокарды и т. п.). Имъ принадлежитъ право назначенія офицеровъ. Наконецъ, ради полицейскихъ цѣлей, они могутъ пользоваться всѣми войсками, расположенными въ предѣлахъ ихъ владѣній ⁶⁾. Но и эти скромныя права въ значительной степени ограничены особыми военными конвенціями, заключенными между прусскимъ королемъ и большинствомъ отдѣльныхъ государствъ ⁷⁾).

Только два государства поставлены въ привилегированное положеніе относительно военной власти императора: Баварія и Виртембергъ. Преимущества Баваріи опредѣлены въ договорѣ 23-го ноября

¹⁾ Тамъ же, 57.

²⁾ Ст. 61, 64.

³⁾ Ст. 63, ч. 2-я.

⁴⁾ Ст. 64.

⁵⁾ Ст. 65.

⁶⁾ Ст. 66.

⁷⁾ Списокъ этихъ конвенцій см. у Тудихума, стр. 372.

1870 года, въ силу котораго она вошла въ составъ союза; привилле-
гии Виртемберга установлены особою конвенціею 25 ноября 1870
года. Существо ихъ состоитъ въ слѣдующемъ:

1) Баварія, вступая въ союзъ, признала для себя обязательнымъ
начало всеобщей воинской повинности,—начало, по которому содер-
жаніе арміи возлагается на всѣ союзныя государства, равно какъ и
порядокъ отбыванія повинности и размѣръ мирнаго состава войскъ,
то-есть, она подчинилась 57—60 ст. имперской конституціи. Но затѣмъ
на это государство не распространяется дѣйствіе 61—68 ст., установ-
ляющихъ начало полного единства имперской арміи въ командованіи,
одѣяніи и управленіи. Баварская армія признается замкнутою частью
имперскаго войска (*das bayerische Heer bildet einen in sich geschlos-
senen Bestandtheil des deutschen Bundesheeres*). Она имѣетъ само-
стоятельное управленіе, подѣ начальствомъ Баварскаго короля. Но
во время войны, съ минуты мобилизованія, начальствованіе при-
надлежитъ императору ¹⁾. Баварія обязывается содержать армію, со-
гласно размѣрамъ, опредѣленнымъ для союзныхъ контингентовъ, но
сохраняетъ свой самостоятельный воинскій бюджетъ и кассу ²⁾. Рав-
нымъ образомъ сохраняютъ свою силу баварскіе военные законы и
инструкціи ³⁾. Распоряженія по части вооруженія, организациі и
управленія арміею дѣлаются баварскимъ королемъ, по соглашенію съ
императоромъ. Послѣднему принадлежитъ право инспекціи баварской
арміи. Распоряженія о мобилизациі арміи издаются имъ же и при-
водятся въ исполненіе королемъ ⁴⁾.

Подобныя привиллегіи, конечно, не видоизмѣняютъ существа дѣ-
ла—возможности для императора располагать всѣми военными силами
союза на случай войны. Ласкеръ былъ правъ, говоря, что означен-
ныя привиллегіи выговорены не столько въ видахъ самостоятельности
Баваріи, сколько ради баварскаго военнаго министерства ⁵⁾.

2) Подобный же смыслъ имѣютъ привиллегіи Виртемберга, при-
чемъ размѣръ ихъ гораздо меньше. Виртембергская армія составляетъ
особый (XIV) корпусъ имперскаго войска, съ своими знаменами и

¹⁾ Договоръ 23-го ноября 1870 г., переходныя постановленія, III, § 5, III.

²⁾ Тамъ же, II. Извѣстно, какихъ хлопотъ надѣлало баварскому правитель-
ству это «право» во время борьбы съ оппозиціею въ ландтагъ (1874 г.).

³⁾ Тамъ же, I.

⁴⁾ Тамъ же, III.

⁵⁾ *Бецольдъ*, III, стр. 168.

значками. Назначеніе, повышеніе и награжденіе офицеровъ и чиновниковъ военнаго вѣдомства принадлежитъ королю, главнокомандующаго—ему же, съ согласія императора. Король пользуется, какъ шефъ своихъ войскъ, различными преимуществами. Но затѣмъ виртембергскій корпусъ подчиняется дѣйствию общихъ (то-есть, прусскихъ) законовъ и инструкцій, за немногими исключеніями ¹⁾. Смѣта на содержаніе корпуса, какъ части общей арміи, опредѣляется имперскимъ закономъ, но исполненіе смѣты принадлежитъ виртембергскому правительству. Администрація военной части принадлежитъ королю, подъ наблюденіемъ императора. Нечего говорить, что въ военное время послѣдній вступаетъ во всѣ права главнокомандующаго имперскимъ войскомъ.

Извѣстно, какія военныя силы сосредоточены теперь въ рукахъ императора. По 60 ст. конституціи *мирный* составъ арміи (die Friedens Präsenzstärke) былъ опредѣленъ, до 31-го декабря 1871 года, въ одинъ ‰ съ народонаселенія 1867 года ²⁾, съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи составъ этотъ былъ обозначенъ имперскимъ закономъ. 9-го декабря 1871 года вышелъ имперскій законъ, опредѣлившій мирный составъ, на 1872 — 1875 г., въ 401,659 ч. Наконецъ, въ 1874 году, не смотря на сильную оппозицію въ рейхстагѣ, опредѣленъ тотъ же составъ еще на *семь* лѣтъ.

Благодаря этому закону, Германія можетъ располагать въ *военное* время арміею въ 1,500,000 солдатъ, то-есть, сильнѣйшею арміею въ свѣтѣ ³⁾.

III.

В. Охраненіе дѣйствующаго права.

Охраненіе внутренняго спокойствія имперіи. 1-е) Разрѣшеніе столкновеній между отдѣльными государствами. 2-е) Разрѣшеніе конституціонныхъ пререканій между установленіями отдѣльныхъ государствъ. 3-е) Охраненіе цѣлости и внутренняго спокойствія имперіи: а) уголовная санкція имперской конституціи; б) введеніе осаднаго положенія; в) судебная солидарность. — Защита правъ частныхъ лицъ: 1) въ случаѣ отказа въ правосудіи; 2) въ случаѣ нарушенія мѣстными властями правъ личности. — Содѣйствіе къ развитію общегерманскаго права. Успѣхи, сдѣланные имперскимъ законодательствомъ въ этомъ отношеніи.

Права имперской власти относительно „охраненія дѣйствующаго въ Германіи права“ чрезвычайно разнообразны. При разсмотрѣніи

¹⁾ Конвенція 25-го ноября 1870 г., ст. 1, 3.

²⁾ Констит., ст. 60.

³⁾ Meyers Deutsches Jahrbuch на 1873 г., стр. 837.

ихъ должно имѣть въ виду: 1) охраненіе правъ отдѣльныхъ государствъ и внутренняго спокойствія; 2) содѣйствіе къ развитію разныхъ частей обще-германскаго права.

1) Конституція ставитъ подъ охрану имперской власти внутреннее спокойствіе имперіи, которое можетъ быть нарушено: а) столкновениемъ между отдѣльными государствами; б) конституціонными пререканіями между властями этихъ государствъ; в) посягательствомъ частныхъ лицъ противъ имперскихъ властей; г) нарушеніемъ правъ частныхъ лицъ мѣстными властями.

Всѣ эти предметы должны бы составить кругъ вѣдомства *союзнаго суда*, при существованіи котораго, какъ показываетъ примѣръ Америки, внутреннее спокойствіе и взаимныя права государствъ обезпечены въ значительной степени ¹⁾). Имперская же конституція не пошла, въ этомъ, отношеніи дальше конституціи 1815 года.

а) Споры между отдѣльными государствами, по скольку они не имѣютъ гражданскаго характера и, слѣдовательно, не могутъ быть разрѣшены компетентными судами, разрѣшаются, по требованію одной изъ сторонъ, *союзнымъ совѣтомъ* ²⁾). Такимъ образомъ союзный совѣтъ, призванный къ законодательной и отчасти административной дѣятельности, является въ то же время судебнымъ установленіемъ. Это тѣмъ болѣе неудобно, что члены союзнаго совѣта суть уполномоченные отдѣльныхъ государствъ, дѣйствующие по ихъ инструкціямъ, что совершенно не согласно съ понятіемъ независимости, необходимой при отправленіи правосудія. Далѣе 76 ст. не указываетъ самаго порядка „разрѣшенія“ междугосударственныхъ пререканій. Союзный совѣтъ можетъ „разрѣшить“ ихъ путемъ примиренія спорящихъ, путемъ судебного разбирательства; онъ можетъ передать дѣло на разсмотрѣніе суда, рѣшеніе котораго получить силу, если совѣтъ признаетъ его за свое. Конституція не устраняетъ отъ голосованія даже членовъ совѣта, представляющихъ заинтересованныя государства. Коротко говоря, споры между государствами разрѣшаются на совѣтѣ приблизительно такъ же, какъ на международныхъ конгрессахъ.

б) Конституціонныя пререканія, если они не могутъ быть разрѣшены мѣстными учрежденіями по требованію одной изъ сторонъ, разрѣшаются имперскою властью. Порядокъ разсмотрѣнія этихъ пререканій установленъ 2 частью 76 ст. Пререкающіяся стороны первонач-

¹⁾ О значеніи союзнаго суда будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

²⁾ Конст., ст. 76, ч. 1.

чально обращаются къ союзному совѣту. Послѣдній изыскиваетъ средства примиренія. Въ случаѣ неудачи, дѣло разрѣшается законодательнымъ порядкомъ, слѣдовательно, на основаніи 5 ст., союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ ¹⁾).

Отсюда видно, что, вопервыхъ, компетенція имперской власти, въ данномъ случаѣ, *условна*. Пререканія обращаются къ ея разсмотрѣнію только тогда, когда въ данномъ государствѣ нѣтъ установленія, обязаннаго разрѣшать ихъ ²⁾. Затѣмъ пререканія, въ окончательной инстанціи, разрѣшаются *законодательнымъ порядкомъ*. Другими словами, имперской законодательной власти предоставляется право *аутентическаго толкованія* мѣстныхъ государственныхъ законовъ, слѣдовательно постояннаго вмѣшательства въ конституціонную жизнь отдѣльныхъ государствъ. Неудобства такого порядка вещей были признаны въ учредительномъ рейхстагѣ и въ ученой литературѣ ³⁾. Но они являются логическимъ послѣдствіемъ отсутствія федеральнаго суда.

в) *Охраненіе цѣлости и внутренняго спокойствія имперіи* обеспечивается: а) посредствомъ уголовныхъ постановленій, направленныхъ противъ имперіи и имперскихъ властей; б) посредствомъ чрезвычайнаго права главы имперіи объявлять осадное положеніе и γ) посредствомъ установленія судебной солидарности между всѣми судилищами союзныхъ государствъ.

а) 74 и 75 ст. конституціи опредѣляютъ порядокъ преслѣдованія дѣйствій, направленныхъ противъ имперіи и имперскихъ властей. Здѣсь должно различать два рода преступныхъ дѣйствій: вопервыхъ, всякое посягательство на цѣлость имперіи и оскорбленіе ея властей, не заключающее въ себѣ однако признаковъ измѣны государю и государству (*Hoch und Landesverrath*) и, вовторыхъ, случаи этой измѣны.

Всякое дѣйствіе, направленное противъ „существованія цѣлости, безопасности или конституціи германской имперіи, а равно оскорбленіе союзнаго совѣта, рейхстага, члена союзнаго совѣта или рейхстага, имперскаго установленія или должностнаго лица“ преслѣдуются и судятся судебными установленіями отдѣльныхъ государствъ по принадлежности. Это постановленіе измѣнилось только въ отношеніи мѣры

¹⁾ Тамъ же, ч. 2.

²⁾ *Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, etc.*

³⁾ См. рѣчь Цахаріэ у *Бецольда*, II, 597 и слѣд. *Вестеркампа*, стр. 66.

уголовнаго наказанія. По 74 ст. лица, виновные въ проступкахъ, названныхъ выше, подвергались наказаніямъ, положеннымъ въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ за посягательство на его конституцію и оскорбленіе его правительственныхъ мѣстъ и лицъ ¹⁾. Въ настоящее время, съ изданіемъ общегерманскаго уголовнаго кодекса, къ названнымъ лицамъ примѣняются соотвѣтствующія его статьи ²⁾.

Дѣйствія, заключающія въ себѣ признаки государственной измѣны (Hoch und Landesverrath), судятся въ послѣдней инстанціи однимъ изъ верховныхъ апелляціонныхъ судовъ (Ober-Appellationsgericht) трехъ вольныхъ городовъ, Бремена, Гамбурга или Любека. Кругъ вѣдомства и порядокъ производства опредѣляются имперскимъ закономъ ³⁾.

β) Императору предоставляется право, въ случаяхъ, когда общественному спокойствію грозитъ опасность, объявить каждую часть имперіи на военномъ положеніи. Хотя означенное постановленіе (ст. 68) помѣщено въ раздѣлѣ о военномъ устройствѣ имперіи ⁴⁾, но оно имѣетъ общее значеніе. По силѣ 68 ст. военное положеніе можетъ быть объявлено въ случаѣ опасности для общественнаго спокойствія — wenn die öffentliche Sicherheit bedroht ist — не обращая вниманія откуда грозитъ опасность, отъ внѣшнихъ или внутреннихъ враговъ имперіи. Форма объявленія и юридическія послѣдствія осаднаго положенія опредѣляются, впредь до изданія имперскаго закона, прусскимъ закономъ 4-го іюня 1851 года. Сущность его состоитъ въ слѣдующемъ: военное положеніе можетъ быть объявлено, когда извѣстной части территоріи грозитъ внѣшній врагъ, или когда, какъ въ мирное, такъ и въ военное время, въ ней вспыхнуло или готово вспыхнуть возстаніе, явно грозящее общественному спокойствію. Юридическія послѣдствія военнаго положенія состоятъ ближайшимъ образомъ въ томъ, что административная власть переходитъ въ руки командующихъ войсками ⁵⁾. Затѣмъ опредѣленные преступленія караются на основаніи болѣе строгихъ законовъ ⁶⁾. Граж-

¹⁾ Пренія объ этой статьѣ въ учредительномъ рейхстагѣ см. у Бецоляда II, 586 и слѣд.

²⁾ То-есть, §§ 81, 93, 105, 106, 307, 311, 312, 315, 323, 324 и 339.

³⁾ Объ этомъ установленіи см. ниже.

⁴⁾ То-есть, въ отдѣлѣ XI.

⁵⁾ *Тудихумъ*, стр. 299 и слѣд.

⁶⁾ Тамъ же.

дане могутъ быть изъяты отъ подсудности обыкновеннымъ судамъ ¹⁾ и подчинены судамъ военнымъ. Наконецъ, законъ о военномъ положеніи можетъ приостановить дѣйствіе нѣкоторыхъ статей конституціи, обезпечивающихъ права гражданъ, каковы постановленія противъ произвольныхъ арестовъ ²⁾, относительно домашней неприкосновенности, свободы печати и сходовъ ³⁾, свободы передвиженія ⁴⁾.

Баварія одна выговорила себѣ право не подчиняться дѣйствію 68 ст. Въ силу договора 23-го ноября 1870 года, порядокъ объявленія военнаго положенія въ какой-либо изъ ея областей, долженъ быть опредѣленъ имперскимъ закономъ ⁵⁾; но какъ этотъ законъ до настоящаго времени не изданъ, то королевство просто изъято изъ дѣйствія 68 ст.

γ) Обязанность взаимной помощи между судебными мѣстами союза, необходимая во всякомъ союзномъ государствѣ, а тѣмъ болѣе въ Германіи, не имѣющей центральной судебной власти, установлена 11 и 12 п. 4 ст. конституціи ⁶⁾. Старый германскій союзъ не зналъ подобныхъ постановленій. Союзные законы и конвенціи преслѣдовали, главнымъ образомъ, полицейскія и политическія цѣли. Такъ, въ 1821 году была заключена „всеобщая картельная конвенція“ (allgemeine Cartell-Convention) о выдачѣ дезертировъ, а въ 1832 году вышло союзное постановленіе о взаимной выдачѣ политическихъ преступниковъ. Въ 1854 году состоялось союзное постановленіе о выдачѣ *всѣхъ* преступниковъ ⁷⁾. Новая союзная конституція обратила вниманіе, прежде всего, на защиту *гражданскихъ* интересовъ и принципъ, выраженный въ 11 п. 4 ст., развитъ въ законѣ 21-го іюня 1869 года. Всѣ суды союзныхъ государствъ обязываются содѣйствовать другъ другу ⁸⁾ относительно различныхъ дѣйствій и взысканій по гражданскимъ дѣламъ. Независимо отъ этого, законъ 1869 года установилъ, хотя въ меньшихъ размѣрахъ, обязанность взаимной помощи и по уголовнымъ дѣламъ ⁹⁾.

¹⁾ То-есть, приостановлено дѣйствіе 7 ст. прусской конст.

²⁾ Ст. 5 прусской конст.

³⁾ 27 и 29 ст. прусск. конст. и новый имп. зак. о печати.

⁴⁾ Имперскій законъ 1867 года о паспортахъ, § 9, подтверждаетъ то же.

⁵⁾ Договоръ 1870 года, переход. постан., III, § V. VI.

⁶⁾ Они развиты закономъ 21-го іюня 1869 года.

⁷⁾ Ср. *Тудихумъ*, стр. 306.

⁸⁾ Подробности тамъ же, стр. 311.

⁹⁾ Тамъ же, 313 и слѣд.

г) При защитѣ *правъ частныхъ лицъ*, конституція имѣетъ въ виду: α) случаи отказа въ правосудіи и β) нарушение мѣстнымъ правительствомъ нѣкоторыхъ правъ личности, обеспеченныхъ имперскою конституціею.

α) Постановление объ отказѣ въ правосудіи (Justizverweigerung) мало чѣмъ отличается отъ порядка, указаннаго старою союзною конституціею. Жалобы на отказъ или замедленіе въ правосудіи (über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege), если на мѣстѣ нѣтъ компетентнаго суда для ихъ разрѣшенія, подаются въ союзный совѣтъ¹⁾. Послѣдній судить о ихъ дѣйствительности на основаніи конституціи и законовъ страны, подавшей къ нимъ поводъ. Въ случаѣ удовлетворительнаго результата, онъ побуждаетъ данное правительство удовлетворить жалобу просителя.

β) Конституція, какъ мы видѣли, не заключаетъ въ себѣ изложенія „основныхъ правъ нѣмецкихъ гражданъ“. Въ строгомъ смыслѣ, она обеспечиваетъ только одно право—право общаго туземства и вытекающія изъ него права²⁾. Ни одинъ Нѣмецъ, продолжаетъ та же статья, не можетъ быть ограниченъ въ пользованіи этимъ правомъ правительствами какъ своего, такъ и прочихъ союзныхъ государствъ³⁾. Затѣмъ имперское законодательство можетъ устанавливать извѣстныя общія начала по всѣмъ предметамъ, исчисленнымъ въ 4 ст. конституціи⁴⁾. Нарушеніе ихъ правительствомъ отдѣльнаго государства

¹⁾ Конст. ст. 77.

²⁾ Конст. ст. 3.

³⁾ Тамъ же, ч. 2.

⁴⁾ Тудихумъ исчисляетъ слѣдующія права нѣмецкихъ гражданъ, основанныя на такихъ законахъ:

1) Свобода вступленія въ бракъ (законъ 4-го мая 1868 года).

2) Гражданская равноправность всѣхъ вѣроисповѣданій (зак. 3-го іюня 1869 г.).

3) Свобода сходовъ и ассоціацій (только для выборовъ. Избират. законъ 31-го мая 1869 года, § 17).

4) Право петицій (подаваемыхъ рейхстагу; 23 ст. имп. конст).

5) Тайна частной переписки (почтовый зак. 2-го ноября 1867 года § 58).

6) Свобода отъ арестовъ за долги (зак. 29-го мая 1868 года).

7) Свобода переселенія (зак. о воинской повин. 9-го ноября 1867 г. § 15).

8) Свобода осѣдлости (зак. 1-го ноября 1867 года).

9) Свобода отъ паспортныхъ стѣсненій (зак. 12-го октября 1867 года о паспортахъ).

10) Свобода промысловъ (зак. 21-го іюня 1869 года).

11) Право союзовъ (Coalitionsrecht) для рабочихъ (тотъ же законъ, § 152).

12) Свобода печати (въ предѣлахъ, указанныхъ новымъ имперск. закономъ).

можетъ вызвать жалобу частнаго лица и, слѣдовательно, требовать вмѣшательства имперской власти. Конституція не опредѣляетъ въ точности порядка подачи такихъ жалобъ. Онъ можетъ быть объясненъ только изъ соображенія отдѣльныхъ ея статей. Такъ 17 ст. даетъ императору право обнародованія имперскихъ законовъ и наблюденія за приведеніемъ ихъ въ дѣйствіе ¹⁾. Слѣдовательно, ему же, по общему правилу, должны быть приносимы и жалобы на нарушеніе ихъ мѣстными властями. Затѣмъ рейхстагъ можетъ принимать петиціи отъ частныхъ лицъ, но безъ права дѣлать по нимъ окончательныя постановленія. Поданныя ему петиціи онъ препровождаетъ союзному совѣту чрезъ имперскаго канцлера.

2. Имперская конституція открываетъ центральной власти возможность объединять и развивать отдѣльныя части германскаго права; 11 п. 4 ст. распространялъ компетенцію имперіи на „общее законодательство по обязательственному, уголовному, торговому и вексельному праву“. Въ настоящее время статья эта пополнена въ томъ отношеніи, что союзное правительство рѣшилось, наконецъ, принять предложеніе Ласкера о распространеніи законодательства на область *гражданскаго* права. Въ настоящее время 13 п. 4 ст. гласитъ, что имперская компетенція простирается на „die gemeinsame Gesetzgebung über das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren“ ²⁾. Законодательная власть союза, съ 1867 года, уже утилизировала это право и способствовала прогрессу обще-нѣмецкаго законодательства. Назовемъ важнѣйшія приобрѣтенія Германіи въ этомъ отношеніи.

На первомъ планѣ, конечно, должно поставить общегерманское *уголовное уложеніе*, изданное 31-го мая 1870 года для сѣверо-германскаго союза. Съ 1-го января 1872 года оно вступило въ силу во всѣхъ союзныхъ государствахъ. Затѣмъ обращаютъ на себя вниманіе законы: а) о введеніи общаго вексельнаго устава и торговаго уложенія, 5-го іюня 1869 года ³⁾; б) объ учрежденіи высшаго торговаго суда, 12-го іюня 1869 года; в) о личномъ наймѣ, 21-го іюня 1869 года; г) о коммандитныхъ обществахъ и акціонерныхъ компаніяхъ,

¹⁾ Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu.

²⁾ Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs, за 1874 годъ, 1-й выпускъ, ст. 11 и 256.

³⁾ Для изготовленія общегерманскаго *гражданскаго* уложенія дѣйствуетъ въ настоящее время особая комиссія.

11-го іюня 1870 года; д) объ отмѣнѣ личнаго задержанія за долги, 29-го мая 1868 года; е) законъ 1875 года о гражданскомъ бракѣ, вызвавшій такую упорную оппозицію со стороны клерикаловъ и т. д.

Независимо отъ предметовъ, указанныхъ 11 п. 4 ст., въ кругъ вѣдомства имперской власти входитъ защита литературной собственности. На основаніи этого права, 11 іюня 1870 г., изданъ законъ объ авторскихъ правахъ на произведенія письменныя, музыкальныя и художественныя. Съ 1871 г. онъ сдѣлался имперскимъ закономъ ¹⁾.

IV.

Таможенный союзъ и его новое устройство.—Сущность таможенной системы и ея значеніе для внѣшней и внутренней торговли.—Консульства.—Законъ 8 ноября 1867 г.—Торговый флотъ.—Законодательство относительно мѣръ, вѣсовъ и денежныхъ знаковъ.—Почты, телеграфы и пути сообщенія.—Полицейское законодательство въ тѣсномъ смыслѣ: а) Постановленія о передвиженіи, осѣдности и паспортахъ. б) Законъ о печати. в) Законъ о нѣкоторыхъ религіозныхъ корпораціяхъ.—Имперскіе финансы.

Г. Попеченіе о благосостояніи германскаго народа.

Если система внѣшней защиты имперіи опирается, главнымъ образомъ, на организацію имперскаго войска, созданнаго по прусскому образцу, то между вѣми мѣрами къ содѣйствію матеріальнаго развитія націи первое мѣсто занимаетъ преобразованный теперь *таможенный союзъ*.

Въ настоящее время союзъ этотъ не составляетъ особаго учрежденія; онъ вошелъ въ составъ прочихъ учрежденій имперіи. Основаніемъ таможеннаго управленія остается таможенный и торговый договоръ 8 іюля 1867 г., сущность котораго мы изложили прежде ²⁾; но соединеніе юга съ сѣверомъ устраняетъ уже необходимость особаго таможеннаго союзнаго совѣта и парламента. Обязанности и права ихъ перешли къ рейхстагу и союзному совѣту. Завѣдываніе таможеннымъ и торговымъ управленіемъ введено конституціею въ кругъ вѣдомства имперскихъ властей, наравнѣ съ прочими предметами ихъ компетенціи ³⁾. Главныя начала, опредѣляющія отношеніе имперіи къ этому предмету, изложены въ VI отдѣлѣ конституціи подъ общимъ заглавіемъ: Zoll-und Handelswesen.

¹⁾ Напечатанъ въ видѣ приложенія къ имперскому закону о печати, изд. д-ра Клетке, стр. 61 и слѣд.

²⁾ См. историч. очеркъ.

³⁾ Конст. ст. 4, п. 2.

VI отдѣлъ конституціи и договоръ 8 іюля 1867 г. опредѣляютъ отношеніе имперіи: 1) къ таможеннымъ сборамъ и 2) къ нѣкоторымъ внутреннимъ налогамъ.

1. „Имперія составляетъ одну таможенную и торговую область, окруженную общими таможенными границами“¹⁾. Въ составъ этой области входятъ всѣ имперскія земли²⁾, за извѣстными, однако, исключеніями. Главнѣйшее изъ исключеній—Гамбургъ и Бремень съ ихъ округами: они не входятъ въ составъ таможеннаго союза въ качествѣ вольныхъ гаваней (*porto-franco*). Засимъ Гессенъ, Пруссія и Ольденбургъ также исключили нѣкоторыя, принадлежащія имъ, мѣстности изъ области союза³⁾.

Торговое и таможенное единство имперіи ведетъ, прежде всего, къ тому послѣдствію, что таможеннымъ ограниченіямъ подлежитъ только *внѣшняя* торговля и притомъ единственно въ моментъ *ввоза* товаровъ. Вывозныя пошлины отмѣнены, за единственнымъ исключеніемъ пошлины на вывозимое тряпье. Равнымъ образомъ отмѣнены всѣ провозныя (транзитныя) пошлины⁴⁾.

Отсюда само собою слѣдуетъ, что имперская таможенная система не допускаетъ существованія *внутреннихъ* заставъ и пошлинъ (*Winterpölle*). Устанавливая такой принципъ, имперское законодательство проводитъ его, однако, не безусловно. Полная свобода ввоза изъ одного германскаго государства въ другое устанавливается: а) только по отношенію къ предметамъ, подлежащимъ обложенію имперскими пошлинами, и б) относительно предметовъ, не облагаемыхъ пошлиною въ отдѣльныхъ государствахъ союза. Послѣднимъ открывается, слѣдовательно, возможность облагать пошлинами различные предметы внутренняго производства. Германія до настоящаго времени знаетъ какъ мѣстно-государственныя, такъ и городскія пошлины (*octrois*). Общее законодательство устанавливаетъ лишь нѣкоторыя ограниченія для права мѣстнаго обложенія. При этомъ должно различать ограниченія, касающіяся права отдѣльныхъ государствъ и городскихъ общинъ.

Государства союза могутъ облагать пошлиною какъ предметы внутренняго, такъ и иноземнаго производства. Но изъ первыхъ об-

¹⁾ Конст. ст. 33.

²⁾ Тамъ же.

³⁾ *Rönnе*, назв. соч. стр. 114 и слѣд.

⁴⁾ Тамъ же, стр. 116.

ложенію подлежатъ единственно: водка, пиво, уксусъ, солодъ, вино, виноградный морсъ, фруктовая водка, мука, булочные издѣлія, мясо, сало и игральныя карты. Мѣстныя правительства могутъ облагать производство и потребленіе этихъ предметовъ какъ у себя дома, такъ и при ввозѣ ихъ изъ другихъ государствъ союза. Нечего говорить, что подобное стѣсненіе въ торговлѣ предметами первой необходимости не можетъ содѣйствовать народному благосостоянію. Имперское законодательство озаботилось, впрочемъ, опредѣленіемъ *maximum'a* размѣра обложенія; къ сожалѣнію, этотъ *maximum* опредѣленъ только относительно водки, пива и вина.

Городскимъ *общинамъ* предоставляется взимать сборы съ предметовъ „мѣстнаго потребленія“. Законъ не опредѣляетъ съ точностію этихъ предметовъ, что открываетъ широкій просторъ для городского управленія.

Всѣ означенные выше предметы могутъ быть облагаемы на мѣстѣ и при ввозѣ ихъ *изъ-за границы*, но подъ условіемъ, чтобы они не были обложены уже союзною пошлиною, или чтобы послѣдняя не превышала 15 грошей (=51 $\frac{1}{2}$ крейцеровъ).

Транзитныя пошлины во всякомъ случаѣ не допускаются.

2. Имперская власть пользуется правомъ обложенія и нѣкоторыхъ предметовъ внутренняго производства. Сюда относятся: добываемая въ предѣлахъ союза соль, табакъ, водка, пиво, свекловичный сахаръ и патока. Единство этихъ пошлинъ значительно облегчило торговлю названными предметами, особенно сравнительно съ прежнимъ временемъ. Баварія, Виртембергъ и Бадень и въ этомъ отношеніи выговорили себѣ извѣстныя привилегіи. Обложеніе водки и пива предоставлено ихъ внутреннему законодательству съ тѣмъ, чтобы оно, по возможности, держалось въ предѣлахъ однообразія.

Такимъ образомъ благодѣтельныя послѣдствія таможеннаго союза обнаруживаются, главнымъ образомъ, въ области *внѣшней* торговли.

Администрація и *взиманіе* таможенныхъ и названныхъ выше внутреннихъ пошлинъ суть предметы *смѣшанной* компетенціи. Ближайшее завѣдываніе ими предоставляется каждому отдѣльному государству, подъ надзоромъ императора, назначающаго для этой цѣли особыхъ чиновниковъ. Представленія послѣднихъ о недостаткахъ, встрѣтившихся при примѣненіи имперскаго законодательства, передаются на обсужденіе союзнаго совѣта.

Въ тѣсной связи съ организаціею таможеннаго союза находятся всѣ вообще мѣры, содѣйствующія процвѣтанію внѣшней и внутренней

торговли. Сюда относятся: учрежденіе имперскихъ консульствъ, организація торговаго флота, установленіе единства мѣръ, вѣсовъ и монетной системы, законодательство о банкахъ и уставъ о промыслахъ.

Учрежденіе консульствъ входитъ въ кругъ вѣдомства имперіи на основаніи 7 п. 4 ст. конституціи. Независимо отъ этого, *исключительное* право имперіи на учрежденіе консульствъ устанавливается 56 ст.; на основаніи 4 и 56 ст. изданъ консульскій уставъ 8-го ноября 1867 года, который и составляетъ нынѣ дѣйствующій законъ объ этомъ предметѣ.

Консульства Германской имперіи состоятъ подъ надзоромъ императора, назначающаго консуловъ, по выслушаніи мнѣнія комитета торговли союзнаго совѣта. Ближайшее наблюденіе за консулами и направленіе ихъ дѣятельности принадлежитъ имперскому канцлеру. Съ учрежденіемъ имперскихъ консульствъ, отмѣнены всѣ консульства отдѣльныхъ государствъ. Но консулы обязаны, по дѣламъ, касающимся интересовъ отдѣльныхъ государствъ и ихъ подданныхъ, сноситься съ правительствами послѣднихъ и исполнять ихъ законныя требованія. Законъ 1867 г. опредѣляетъ общія всѣмъ консуламъ права и обязанности.

Общею защитой имперіи пользуются также всѣ *купеческіе корабли*. Вся совокупность нѣмецкихъ купеческихъ кораблей составляетъ одинъ торговый флотъ, которому присвоенъ одинъ, общій съ военнымъ флотомъ, *флагъ*, именно черно-бѣло-красный (schwarz-weiss-roth). Результаты этой общности обнаружались въ слѣдующемъ:

а) Въмѣсто прежняго разнообразія законовъ и правилъ о мореходствѣ, имперское законодательство опредѣлило условія снаряженія и нагрузки судовъ, выдачи корабельныхъ свидѣтельствъ и т. п.

б) Конституція и законодательство имперіи доставили всѣмъ купеческимъ судамъ равный доступъ на всѣ водные пути и во всѣ гавани, какимъ бы государствамъ союза они ни принадлежали.

в) Они опредѣлили размѣръ *сборовъ*, какимъ отдѣльныя государства могутъ подвергать корабли на водныхъ путяхъ и въ гаваняхъ. Именно сборы эти не могутъ превышать суммы, необходимой для содержанія гаваней и путей въ исправности.

д) Иностранные корабли и ихъ грузы вовсе освобождены отъ сборовъ въ пользу отдѣльныхъ государствъ; установленіе такихъ сборовъ принадлежитъ исключительно имперіи.

Законодательство относительно *мѣръ, вѣсовъ и денежныхъ знаковъ*

заслуживаетъ особеннаго вниманія, какъ попытка ввести строгое единство туда, гдѣ прежде царствовало безконечное разнообразіе, препятствовавшее торговымъ оборотамъ. Начнемъ съ законодательства о *мѣрахъ* и *вѣсахъ*, то-есть, съ закона 17-го августа 1868 г. ¹⁾).

При разрозненности Германіи, различіе мѣръ и вѣсовъ, употреблявшихся не только въ каждомъ государствѣ, но даже въ каждомъ городѣ, понятно само собою. Вліяніе французскаго владычества положило начало нѣкоторой реакціи противъ такого неудовлетворительнаго порядка вещей. При учрежденіи Вестфальскаго королевства, введена была здѣсь французская десятичная система, принятая и на всемъ лѣвомъ берегу Рейна. Послѣ войны за освобожденіе, германскія государства возвратились къ прежней системѣ. Въ одномъ Кургессенѣ было до 30 вѣсовъ, принятыхъ въ различныхъ его мѣстахъ. Первый шагъ къ единству былъ сдѣланъ, относительно вѣсовъ, таможеннымъ союзомъ. Именно въ 1837 г. союзныя государства положили признать таможенною единицею баденскій *центнеръ*, по причинѣ его сходства съ французскою системою. Но признаніе центнера таможенною единицею нисколько не устранило разнообразія вѣсовъ въ другихъ отношеніяхъ. Положеніе мѣръ было еще хуже. Только въ 1860 году нѣкоторыя правительства внесли въ сеймъ предложеніе относительно принятія какой нибудь общей единицы. Коммиссія, назначенная по этому поводу, предложила принять французскую *метрическую* систему. Но проектъ не имѣлъ успѣха. Всѣ новые проекты были приостановлены событіями 1866 г. Но уже въ 1868 году рейхстагъ принялъ новый законъ, вводящій во всемъ сѣверо-германскомъ союзѣ дѣйствіе французской системы какъ для мѣръ, такъ и для вѣсовъ. Основными образцами для мѣръ и вѣсовъ признаются платиновые метръ и килограммъ, хранящіеся у прусскаго правительства и сдѣланные по точному образцу французскихъ основныхъ метра и килограмма. Всѣ орудія измѣренія и взвѣшиванія должны носить правительственное клеймо, которое вкладется назначенными для этого должностными лицами (*Eichungsämter*). Послѣднія назначаются мѣстными правительствами, но состоятъ подъ надзоромъ особой имперской коммисіи (*Normal-Eichungscommission*), назначаемой императоромъ.

Установленіе единства *монетной системы* не досталось на долю сѣверо-германскаго рейхстага. Только въ 1871 г. на обсужденіе рейх-

¹⁾ См. *Тудихумъ*, назв. соч. стр. 356 и слѣд.

стага былъ переданъ проектъ новаго монетнаго закона, выработанный въ союзномъ совѣтѣ. До какой степени былъ необходимъ этотъ законъ, видно изъ того, что въ моментъ его обсужденія, въ Германіи существовало 7 различныхъ системъ, которыя могутъ быть подведены подъ двѣ группы: сѣверо и южно-германскую. Именно: 1) тридцатиталерное основаніе; изъ метрическаго фунта серебра ¹⁾ чеканится 30 талеровъ, талеръ дѣлится на 30 грошей, грошъ на 12 пфенниговъ ²⁾; 2) тоже основаніе, съ тѣмъ различіемъ, что гроши дѣлятся на 10 пфенниговъ ³⁾; 3) тоже основаніе, но талеръ дѣлится на 48 шиллинговъ, шиллинги на 12 пфенниговъ ⁴⁾; 4) тоже основаніе, но талеръ дѣлится на 2^{1/2} марки или сорокъ пфенниговъ 12 шиллинговъ ⁵⁾. 5) Бременская система: основною единицей признается *золотой пистоль* (луидоръ), заключающій въ себѣ $\frac{1}{87}$ фунта золота. Пистоль = 5 талерамъ, талеръ дѣлится на 72 грота (Grot). 6) Южно-германская система. Основная единица *гульдены*. Изъ фунта серебра чеканится 52^{1/2} гульдена, послѣдній дѣлится на 60 крейцеровъ ⁶⁾. 7) Французская система, принятая въ Эльзасъ-Лотарингіи ⁷⁾.

Монетная единица, принятая новымъ закономъ, должна была удовлетворить какъ требованіямъ десятичной системы, такъ и удобству перевода на нее существующихъ знаковъ всѣхъ системъ. Такою *единицею* признана *марка* = $\frac{1}{3}$ талера (прусскаго) или 35 крейцерамъ. Марка дѣлится на 100 пфенниговъ. Дѣйствительными денежными знаками имперіи являются *золотыя* монеты въ 10 и 20 марокъ. На одинъ фунтъ золота полагается 139^{1/2} десяти-марковиковъ и 69^{3/4} двадцати-марковиковъ.

Полагая основаніе единству монетной системы, законъ 1871 г. не объявляетъ, однако, право чекана монеты имперскою регалиею. При обсужденіи закона въ рейхстагѣ, депутатъ графъ Мюнстеръ внесъ

¹⁾ Пруссія, за исключеніемъ Гогенцоллернскихъ земель и Франкфурта на Майнѣ, Лауэнбургъ, Ангальтъ, Брауншвейгъ, Ольденбургъ, Саксенъ-Веймаръ, Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ, Шв. Рудольштадтъ (въ такъ называемомъ Unterherrschaft), Вальдекъ, два Рейсса, два Липпе.

²⁾ Королевство Саксонія, Саксенъ-Гота и Саксенъ-Альтенбургъ.

³⁾ Два Мекленбурга.

⁴⁾ Гамбургъ и Любекъ.

⁵⁾ Бременъ.

⁶⁾ Баварія, Виртембергъ, Баденъ, Гессенъ, Гогенцоллернскія земли, Франкфуртъ на Майнѣ, Саксенъ-Мейнингенъ, Саксенъ-Кобургъ, Саксенъ-Рудольштадтъ (въ такъ называемомъ Oberherrschaft).

⁷⁾ Сравни. Meyers Deutsches Jahrbuch, 1873 г. стр. 390, примѣч.

предложеніе о лишеніи отдѣльныхъ государствъ права чекана золотой монеты съ тѣмъ, чтобы она была исключительно императорскою. Но предложеніе это было отвергнуто огромнымъ большинствомъ голосовъ ¹⁾. Новая монета чеканится въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ въ слѣдующей формѣ: на одной сторонѣ монеты изображается имперскій орель, надпись „Германская Имперія“ (Deutsches Reich), годъ чекана и цѣнность монеты; на другой—выбивается изображеніе государя страны (Landesherr) съ соотвѣтствующею надписью: NN Б. м. Король, Великій Герцогъ или Герцогъ такой-то.

Рядомъ съ попеченіемъ о единствѣ монетной системы, имперское законодательство поставило подъ контроль центральной власти важнѣйшія денежныя операціи отдѣльныхъ государствъ. Сюда относится законъ, опредѣляющій условія выпуска *бумажныхъ* денегъ отдѣльными государствами ²⁾ и законъ о бумагахъ на предъявителя съ преміями ³⁾.

Наконецъ, имперское законодательство обезпечиваетъ *свободу промышленности* для всей германской націи. Ровное для всѣхъ право занятія всякими промыслами во всѣхъ государствахъ союза было объявлено уже 3 ст. конституціи 1867 г., устанавливавшей общее для всего союза туземство. 3 ст. и основанный на ней законъ о свободѣ передвиженія ⁴⁾ открывалъ каждому гражданину возможность основываться въ любомъ государствѣ союза для занятія тѣмъ или другимъ промысломъ. Но при этомъ каждый подчинялся промышленному законодательству избраннаго имъ государства, часто весьма обременительному. Въ виду необходимости поставить нѣмецкую промышленность въ общія, по возможности, условія, изданъ промышленный уставъ (Gewerbeordnung) 21 іюня 1869 г. ⁵⁾. Новый законъ устанавливаетъ слѣдующее общее начало: занятіе каждымъ промысломъ дозволяется всѣмъ одинаково, на сколько такая свобода не ограничена этимъ закономъ ⁶⁾. Слѣдовательно, ни законодательство отдѣльныхъ государствъ, ни распоряженія общинныхъ властей не въ правѣ вводить какихъ-либо ограниченій, не предусмотрѣнныхъ закономъ 1869 г.

¹⁾ Тамъ же, 391.

²⁾ Законъ 16 іюня 1870 г.

³⁾ Законъ 8 іюня 1871 г.

⁴⁾ О немъ см. ниже.

⁵⁾ Подробный обзоръ у Тудихума, стр. 554 и слѣд.

⁶⁾ Тамъ же, стр. 557.

Право свободы промысловъ простирается на всю территорію союза ¹⁾. Затѣмъ законъ устанавливаетъ общія условія для занятія: 1) осѣдлыми промыслами ²⁾, 2) промыслами отхожими ³⁾ и 3) для торговли на базарахъ и ярмаркахъ ⁴⁾. Отдѣльныя государства и общины могутъ устанавливать мѣстные правила для занятія промыслами только въ предѣлахъ этого закона.

§ 2. Почты, телеграфы, пути сообщенія.

Вторая категорія мѣръ, направленныхъ къ обезпеченію народнаго благосостоянія, касается единства управленія почтами, телеграфами и путями сообщенія ⁵⁾.

До событій 1866 г. почтовое управленіе въ большихъ государствахъ составляло монополію правительствъ, а въ 18 меньшихъ ⁶⁾ монополія эта принадлежала медиатизированному дому князей Турнъ и Таксисъ ⁷⁾. Неудобство разрозненнаго почтоваго управленія устранялось, на сколько это возможно, соглашеніемъ между отдѣльными государствами. Такъ, по инициативѣ Австріи и Пруссіи, въ 1850 г. былъ учрежденъ „Нѣмецко-австрійскій почтовый союзъ“ ⁸⁾, охватившій мало по малу всѣ нѣмецкія государства. Но этотъ союзъ не шелъ дальше тѣхъ результатовъ, какіе можетъ дать всякая международная почтовая конвенція. Въ Германіи постоянно слышались жалобы на медленность и отсталость нѣмецкаго почтоваго управленія. Событія 1866 г. положили конецъ прежнему порядку вещей. Во-первыхъ, Пруссія пріобрѣла въ свою пользу монополію князей Турновъ со всѣмъ инвентаремъ за 3 милліона таллеровъ. Нѣкоторыя изъ другихъ государствъ еще раньше того уступили въ ея пользу свое почтовое управленіе ⁹⁾. Затѣмъ конституція 1867 года объявила, что законо-

¹⁾ Тамъ же.

²⁾ Stehender Gewerbebetrieb.

³⁾ Gewerbebetrieb im Umherziehen.

⁴⁾ Marktverkehr.

⁵⁾ *Тудихумъ*, стр. 331 и слѣд.

⁶⁾ Княжество Гогенцоллернъ, Кургессенъ, ландгр. Гессенъ-Гомбургъ, В. Г. Гессенъ, Франкфуртъ, С. Веймаръ, С. Мейнингенъ, С. Кобургъ-Гота, два Рейсса, два Шварцбурга, два Липпе, Бременъ, Гамбургъ и Любекъ.

⁷⁾ Старый родъ, происходящій отъ Миланской фамиліи Делла-Торре. Францъ Ф. Таксисъ въ 1516 г. основалъ первую почту между Вѣною и Брюсселемъ.

⁸⁾ *Тудихумъ*, 332.

⁹⁾ Договоръ 28 января 1867 г.

дательной власти и надзору союза подлежат почтовое и телеграфное управленія ¹⁾. Такимъ образомъ единство этой части поддерживается какъ тѣмъ, что во многихъ государствахъ и для большинства нѣмецкаго народа оно находится въ рукахъ Пруссіи, такъ и тѣмъ, что конституція подчинила ее во всѣхъ государствахъ единой законодательной и распорядительной власти. Отдѣльныя государства сохранили при этомъ лишь нѣкоторыя права ²⁾.

Законодательная власть принадлежитъ союзному совѣту и рейхстагу; распорядительная—императору ³⁾. Послѣднему принадлежитъ также право назначенія *высшихъ* должностныхъ лицъ по тому и другому вѣдомству, т. е. директоровъ, совѣтниковъ, обер-инспекторовъ и т. д. Они приносятъ присягу императору. Мѣстныя власти только увѣдомляются, для свѣдѣнія, о каждомъ послѣдовавшемъ назначеніи. Прочіе чиновники назначаются мѣстными правительствами, хотя многія изъ послѣднихъ передали и эти права императору ⁴⁾. Кѣмъ бы ни были назначены почтовые и телеграфные чиновники, они должны безпрекословно исполнять требованія императорскаго правительства, что и включается въ приносимую ими присягу ⁵⁾. Центральнымъ органомъ почтоваго управленія является главный почтамтъ союза (теперь имперіи), учрежденный въ 1867 г. ⁶⁾, а центромъ телеграфнаго управленія является главная дирекція союзныхъ (имперскихъ) телеграфовъ ⁷⁾. Доходы съ того и другаго управленія составляютъ принадлежность имперіи ⁸⁾.

Два государства (конечно, Баварія и Виртембергъ) изъяты отъ дѣйствія этихъ постановленій. Ихъ привилегіи, основанныя на договорахъ ⁹⁾, занесены и въ конституцію ¹⁰⁾. Имперіи, по отношенію къ означеннымъ государствамъ, принадлежитъ только *законодательная* власть и то въ ограниченныхъ размѣрахъ. Само собою разумѣется,

¹⁾ Конст. ст. 4, п. 10.

²⁾ См. ниже.

³⁾ Конст. ст. 50.

⁴⁾ *Рённе*, назв. соч. 134. Конст. ст. 50.

⁵⁾ Конст. ст. 50.

⁶⁾ *Рённе*, назв. соч. 188.

⁷⁾ Тамъ же, 191.

⁸⁾ Конст. ст. 49.

⁹⁾ *Рённе*, стр. 133.

¹⁰⁾ Конст. ст. 52.

что оба государства не имѣютъ доли въ сборахъ почтоваго и телеграфнаго вѣдомствъ, поступающихъ въ имперскую казну ¹⁾).

Пути сообщенія взяты подъ опеку имперіи не во всемъ ихъ объемѣ. Конституція упоминаетъ непосредственно о *желѣзныхъ дорогахъ* ²⁾), которымъ и отведенъ въ ней особый отдѣлъ ³⁾). Даже и эти пути сообщенія подчинены законодательству имперіи условно, хотя опредѣленіе „условій“ предоставляется усмотрѣнію центральной власти. Законодательно-распорядительная власть имперіи распространена на желѣзно-дорожную администрацію для достиженія двухъ цѣлей: *стратегической и экономической*.

Конституція, по очень понятнымъ причинамъ, даетъ имперіи возможность пользоваться желѣзными дорогами для своихъ военныхъ потребностей. На этомъ основаніи, имперія получаетъ право, законодательнымъ порядкомъ, предписывать проведеніе желѣзныхъ дорогъ, необходимыхъ для *защиты* отечества во всѣхъ отдѣльныхъ государствахъ, не смотря на сопротивленіе мѣстныхъ правительствъ. Утвержденная закономъ линія можетъ быть сооружена, или самимъ имперскимъ правительствомъ, или частными предпринимателями, получившими отъ него концессию. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ, правительство вооружается правомъ экспроприаціи участковъ земли, отходящихъ подъ желѣзную дорогу. Независимо отъ этого, *все* управленія существующихъ желѣзныхъ дорогъ обязаны исполнять распоряженія имперскихъ властей, изданныя въ виду защиты отечества ⁴⁾).

Право самостоятельнаго сооруженія желѣзныхъ дорогъ предоставляется имперіи не только въ виду военныхъ потребностей, но и въ виду „интересовъ общихъ сношеній“ (im Interesse des gemeinsamen Verkehrs), что, конечно, допускаетъ возможность довольно широкаго толкованія. Въ какой мѣрѣ имперія воспользуется своимъ правомъ, это вопросъ будущаго ⁵⁾). Но существующія желѣзныя дороги, на основаніи конституціи, должны быть подчинены нѣкоторымъ условіямъ „общаго интереса“. Обеспеченіе этихъ условій, по общему правилу, возлагается на отдѣльные правительства. Союзныя правительства, какъ гласитъ 42 ст., обязываются (verpflichten sich) управлять нѣ-

¹⁾ Тамъ же.

²⁾ Eisenbahnwesen.

³⁾ VII-й.

⁴⁾ Конст., ст. 41, 47.

⁵⁾ 41.

мецкими желѣзными дорогами какъ единою сѣтью (wie ein einheitliches Netz). Ст. 43 и 44 исчисляють предметы желѣзно-дорожнаго управленія, по которымъ наиболѣе требуется единство правилъ. Ближайшему контролю самого *имперскаго* правительства подлежатъ, на основаніи 45 ст., желѣзно-дорожные тарифы ¹⁾. Ст. 45 даетъ центральной власти право побуждать союзныя правительства къ установленію однообразныхъ правилъ и тарифовъ по предметамъ первой необходимости ²⁾. Конституція предусматриваетъ однако случай, когда императоръ, по представленію соотвѣтствующаго комитета союзнаго совѣта, самъ опредѣляетъ размѣръ тарифа. Именно при случаяхъ крайней необходимости (Nothständen), особенности при чрезвычайномъ вздорожаніи жизненныхъ припасовъ, императоръ можетъ временно понизить перевозочный тарифъ на зерновой хлѣбъ, муку, картофель и стручковые плоды (горохъ и т. п.). Этотъ спеціальныи тарифъ не можетъ быть, однако, ниже самаго низкаго тарифа, установленнаго на данной линіи для перевозки сырыхъ продуктовъ ³⁾.

§ 3. *Полицейское законодательство, въ тѣсномъ смыслѣ.*

Кромѣ развитія политической свободы, нѣмецкое общество думало найти въ своемъ единствѣ освобожденіе отъ многихъ полицейскихъ стѣсненій, которымъ въ прежнее время были подвергнуты личная свобода, свобода слова и совѣсти.

Конституція дала имперской власти возможность удовлетворить нѣкоторымъ существеннымъ требованіямъ общества. 4 ст. подчиняетъ надзору и законодательной власти имперіи постановленія: а) о передвиженіи, осѣдности и паспортахъ ⁴⁾; б) печати, сходкахъ и ассоціаціяхъ ⁵⁾. Надежды нѣмецкаго общества болѣе всего осуществились относительно первой категоріи постановленій.

1) Вопросъ о свободѣ передвиженія и осѣдности въ государствахъ цивилизованныхъ утратилъ свою *финансово-полицейскую* сторону, во имя которой государство считаетъ себя въ правѣ слѣдить за каждымъ шагомъ гражданина и стѣснять свободу его движеній. Полицейскій

¹⁾ Tarifwesen.

²⁾ Ст. 46.

³⁾ Означенныя статьи не имѣютъ примѣненія къ Баваріи. Но и эта страна подчинена нѣкоторому контролю имперскаго законодательства въ отношеніи къ цѣлямъ военной обороны отечества.

⁴⁾ Ст. 4, п. 1.

⁵⁾ Тамъ же, п. 16.

надзоръ въ этихъ странахъ обезпечиваетъ безопасность общества новыми и болѣе дѣйствительными средствами, чѣмъ печальное контролированіе каждаго шага подданнаго. Финансовая администрація не нуждается въ *прикрѣпленіи* плательщика къ данному мѣсту ради бездоимочнаго взысканія податей. Цивилизованныя страны пришли къ убѣжденію, что свобода осѣдлости и передвиженія есть одно изъ существенныхъ условій экономической свободы; безъ возможности избранія мѣстожительства и безпрепятственнаго передвиженія, свобода промысловъ и торговли останется мертвою буквой.

Съ этой точки зрѣнія, имперское законодательство, вообще приложившее много стараній къ экономическому развитію Германіи, сдѣлало особенно много уступокъ. Мы видѣли, что конституція провозгласила для всѣхъ гражданъ право общаго туземства; послѣ того законъ 1-го іюля 1870 года опредѣлилъ общія условія приобрѣтенія мѣстнаго и союзнаго гражданства¹⁾. Но эти постановленія государственнаго характера были бы не полны и не дѣйствительны безъ опредѣленія полицейскихъ условій избранія мѣстожительства и передвиженія. Оба эти права стѣснялись: 1) разнообразіемъ частныхъ законодательствъ объ этомъ предметѣ; 2) правомъ общинъ не допускать къ себѣ новыхъ обывателей въ случаѣ сомнѣнія въ ихъ экономической состоятельности²⁾; 3) ограниченіями, вытекавшими изъ религіозныхъ соображеній. Кромѣ этихъ прямыхъ ограниченій свободнаго избранія мѣстожительства, существовало еще нѣсколько косвенныхъ, таковы: 1) полицейскія препятствія къ заключенію браковъ и 2) двойное обложеніе прямыми податями.

Для устраненія этихъ препятствій издано нѣсколько законовъ, во главѣ которыхъ стоитъ законъ 1-го ноября 1867 года (*über die Freizügigkeit*). Во главѣ его поставленъ принципъ, что каждый имперскій обыватель (*Reichsangehörige*) можетъ пребывать и водворяться въ каждой части имперіи, гдѣ онъ можетъ добыть себѣ собственное жилище³⁾ или пропитаніе. Нѣкоторыя ограниченія этого общаго правила содержатся въ самомъ законѣ 1867 года, а потому отдѣльныя правительства и общинныя власти не въ правѣ ставить вновь прибывающимъ иныхъ препятствій. Новый законъ изгналъ всѣ ограни-

¹⁾ См. выше.

²⁾ Это ограниченіе находилось въ связи съ законодательствомъ о бѣдныхъ. См. выше.

³⁾ *Тудихумг*, стр. 532 и слѣд.

ченія, имѣвшія *предупредительно-полицейскій* характеръ. Стѣсненія права свободнаго избранія мѣстожительства въ настоящее время являются какъ бы *дополнительною мѣрою* къ наказаніямъ за совершенныя преступленія или проступки. Такъ, мѣстная полицейская власть можетъ воспретить отлучку съ даннаго мѣста лицу, подвергшемуся уголовному наказанію; съ другой стороны, каждое правительство можетъ не допустить въ свои предѣлы лицо, наказанное въ другомъ государствѣ (въ теченіе послѣднихъ 12-ти мѣсяцевъ), за повторившееся прошеніе милости или за бродяжничество.

Общинамъ дается право отказывать въ приѣмѣ переселенцамъ, если онѣ могутъ доказать, что послѣдніе не имѣютъ никакихъ средствъ къ существованію. Слѣдовательно, *onus probandi* лежитъ на общинахъ. Затѣмъ общины не имѣютъ права взимать съ переселенцевъ никакой входной пошлины, какъ это дѣлалось въ прежнее время. За общиною остается право отказывать въ правѣ дальнѣйшаго пребыванія лицу, не получившему еще права мѣстнаго гражданства, въ томъ случаѣ, если оно, по бѣдности, получило отъ общины вспомошествованіе. При этомъ, однако, должно быть доказано, что данное лицо нуждалось въ вспомошествованіи не по случайнымъ и преходящимъ причинамъ, а вслѣдствіе потери всякихъ средствъ къ существованію¹⁾.

Серьезнымъ основаніемъ къ ограниченію права осѣдности считалось прежде исповѣданіе вѣры, не состоявшей подъ покровительствомъ государства. Особенно тяжело было положеніе Евреевъ. Законъ 1867 года отмѣнилъ эти стѣсненія, а законъ 3-го іюля 1869 года совершенно уравнилъ гражданскія и политическія права лицъ всѣхъ вѣроисповѣданій.

При свободѣ передвиженія, провозглашенной закономъ 1867 года, естественно могъ возникнуть конфликтъ между финансовыми требованіями государствомъ, къ которому извѣстное лицо принадлежало на началахъ подданства (*Staatsangehörigkeit*), и другаго, въ коемъ лицо это водворилось для веденія своихъ дѣлъ. Результатомъ такой двойной осѣдности могло быть двойное обложеніе лица прямыми податями, какъ со стороны его отечественнаго государства, такъ и со стороны государства, избраннаго имъ для осѣдности. Законъ 13-го мая 1870 г. устранилъ эти неудобства, установивъ слѣдующія начала: 1) каждый имперскій обыватель можетъ быть обложенъ прямыми податями толь-

¹⁾ Но и эти права общины подчинены общимъ правиламъ закона объ *Unterstützungswohnsitz*. См. выше.

ко въ томъ государствѣ, гдѣ онъ имѣеть мѣстожителство (Wohnsitz); 2) при отсутствіи постоянного мѣстожителства, лицо облагается податями по мѣсту своего пребыванія; 3) при наличности двухъ мѣстъ осѣдлости, въ государствѣ-отечествѣ и другомъ, право обложенія податями принадлежитъ первому.

Въ тѣсной связи съ правомъ осѣдлости, правомъ повсемѣстно основывать промыслы и пріобрѣтать собственность, находится и право безпрепятственнаго вступленія въ бракъ во всѣхъ государствахъ имперіи. До образованія сѣверо-германскаго союза право вступленія въ бракъ было ограничено разными полицейскими постановленіями. Законъ 4-го мая 1868 года отмѣнилъ эти ограниченія.

Всѣ приведенные выше законы имѣють въ виду одну общую цѣль—создать свободу осѣдлости и открыть возможность къ безпрепятственному пользованію этимъ правомъ. Не менѣе заслугъ оказало союзное законодательство и относительно свободы передвиженія въ тѣсномъ смыслѣ, то-есть, свободы *временныхъ отлучекъ*.

Паспортная система стѣсняла путешествующихъ въ Германіи столько же, сколько и въ другихъ мѣстахъ европейскаго востока. Конечно, въ конституціонныхъ государствахъ Германіи полицейскія правила этого рода были гораздо мягче. Но Пруссія, Ганноверъ, Саксонія по образцу Австріи всѣми мѣрами ограничивали выѣздъ иностранцевъ, выѣздъ своихъ подданныхъ, равно какъ и путешествіе послѣднихъ въ предѣлахъ отечества. Каждое политическое движеніе, (1819, 1830, 1848 гг.) вело къ новымъ паспортнымъ строгостямъ. Правда, въ 1851 году германскія правительства заключили между собою паспортную конвенцію (въ Дрезденѣ), доставившую нѣкоторыя облегченія высшимъ классамъ путешествующихъ. Но масса осталась подъ дѣйствіемъ тяжелыхъ правилъ¹⁾.

12-го октября 1867 года вышелъ союзный законъ, по началамъ своимъ діаметрально противоположный прежней системѣ. Именно, новый законъ отвергъ систему *предупредительнаго надзора* за путешествующими, слѣдовательно и паспорта всѣхъ видовъ, какъ средство такого надзора. Имперскіе граждане избавлены отъ обязанности брать паспорта и подобные имъ документы (Passkarten, Heimathscheinen Wanderbüchern) для выѣзда за границу или въ другое союзное государство, или для временнаго пребыванія не въ мѣстѣ своей осѣдлости. Рабочіе избавлены отъ обязанности имѣть при себѣ такъ-на-

¹⁾ *Тудингумъ*, 546 и слѣд.

зываемыя рабочія книжки. Никто не можетъ быть высланъ съ мѣста своего пребыванія или задержанъ по неимѣнію такихъ документовъ. Эта льгота распространена и на *иностранцевъ*.

Исключеніе изъ этого правила составляетъ право императора временно возстановлять паспортную обязанность въ чрезвычайныхъ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ. Сюда относятся событія, грозящія безопасности союза, война, внутренніе беспорядки, мятежь въ сосѣднемъ государствѣ и т. д.

Избавляя путешественниковъ отъ обязанности брать паспорта, законъ оставляетъ за ними только обязанность давать мѣстнымъ властямъ, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, всѣ свѣдѣнія относительно своей личности. Случаи и порядокъ удостовѣренія личности опредѣляются мѣстными законами каждаго государства. Союзный законъ устанавливаетъ только нѣкоторыя условія въ пользу путешественниковъ. Поводомъ къ запросу относительно личности не можетъ быть неимѣніе путевыхъ документовъ (*Reisepapiers*); запросъ можетъ послѣдовать въ случаѣ подозрѣнія лица въ совершеніи преступленія, въ намѣреніи совершить таковое, или въ случаѣ предосудительнаго образа жизни. Спрошенное лицо обязано дать показаніе относительно своего имени, возраста, состоянія (*Stand*), мѣстожителства и подданства (*Staatsangehörigkeit*). Отказъ въ этихъ свѣдѣніяхъ, равно какъ и ложное показаніе, влечетъ за собою судебное преслѣдованіе. Удостовереніе личности совершается всякими документами, имѣющимися у спрошеннаго лица, равно какъ и свидѣтельскими показаніями.

Въ числѣ такихъ документовъ можетъ быть и *паспортъ* или подобное ему „путевое свидѣтельство“. Не возлагая на путешественниковъ *обязанности* брать паспорта, законъ предоставляетъ имъ на волю запасаться такими документами ради удобства. Никому не можетъ быть отказано въ выдачѣ паспорта, кромѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ закономъ.

Приемъ „обобщенія свободъ“ путемъ союзнаго законодательства былъ примѣненъ, въ послѣднее время, и къ вопросу о печати—этого существеннаго условія всѣхъ другихъ видовъ свободы. Съ 1-го іюля 1874 года во всей имперіи вступилъ въ силу новый законъ о печати ¹⁾. Два раза центральная германская власть брала на себя опредѣленіе

¹⁾ Reichspressgesetz. Я пользовался изданіемъ д-ра *Клетке*, снабженнымъ историческими данными и мотивами, какъ правительственными, такъ и комиссіи рейхстага.

юридическаго положенія печатнаго слова. Бралась за это дѣло старая имперія, брался и прежній союзъ. Но оба раза центральная власть стѣсняла свободу проявленія мысли ¹⁾. Старая имперія старалась подавить свободу печати главнымъ образомъ во имя религіозной нетерпимости; прежній союзъ давилъ ее во имя нетерпимости политической. Союзное постановленіе 26-го сентября 1819 года — достойное чадомъ карлсбадскихъ конференцій — предписало всѣмъ государствамъ ввести у себя *предварительную* цензуру, въ извѣстныхъ формахъ и размѣрахъ. Особенному стѣсненію должна была подвергнуться печать періодическая. Но сила „мѣстнаго верховенства“ спасла на этотъ разъ Германію. Не смотря на союзное запрещеніе, нѣкоторые отдѣльные государства знали свободу печати въ довольно широкихъ размѣрахъ. Потрясенія 1830 и 1848 года расширили границы этой свободы. Подъ вліяніемъ мартовскихъ дней 1848 года самъ сеймъ „позволилъ“ германскимъ государствамъ снять запретъ съ печатнаго слова. Пруссія и другія страны, подчиненныя до того времени строгой цензурѣ, получили либеральные законы о печати. Въ 1854 году, возрожденный сеймъ снова попытался стѣснить печать, но на этотъ разъ „союзное постановленіе“ не имѣло особеннаго успѣха. Только нѣкоторые государства привели его въ исполненіе и то не вполне. Въ 1862 году Баденъ внесъ даже предложеніе вовсе отмѣнить его.

Время отъ 1848 до 1871 года можно назвать переходнымъ временемъ для печати. Старый сеймъ не имѣлъ силы провести начала, выработанныя подъ вліяніемъ Австріи. По распаденіи стараго союза и учрежденіи союза сѣверо-германскаго, компетенція послѣдняго не была распространена на дѣла печати. Поэтому отдѣльныя нѣмецкія законодательства представляли чрезвычайно пеструю картину ²⁾.

¹⁾ Подробности см. *Штейнъ*, *Verwaltungslehre*, т. VI, отд. II, *Die Allgemeine Bildung und die Presse*. *Рёсслеръ*, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts*, т. I, отд. I, гл. 8.

²⁾ *Г. Клетке* слѣдующимъ образомъ группируетъ эти законодательства:

I. Законодательства государствъ, такъ или иначе выполнившихъ требованія союзнаго постановленія 1854 г. Сюда относятся: Гессенъ (зак. 1862 г.), Ольденбургъ (декретъ 1856 г.), Брауншвейгъ (декретъ 1855 г.), Шварцбургъ-Рудольштадтъ (зак. 1858 г.), Вальдекъ (зак. 1855 г.), Шаумбургъ-Липпе (зак. 1857 г.).

II. Законодательства государствъ, оставшихся при прежнихъ правилахъ о печати. Сюда принадлежатъ: Пруссія (зак. 12-го мая 1851 года съ измѣн., послѣд. въ 1854 и 1860 г.), Баварія (эдиктъ 1848 г., зак. 1850 г.), Саксенъ-Гота

Когда 16 п. 4-й ст. имперской конституціи предоставилъ союзной власти судьбы нѣмецкой печати, послѣдняя конечно не могла уже опасаться, что будущее имперское законодательство возвратится къ временамъ *предварительной* цензуры. Эта система дѣйствительно отжила свой вѣкъ въ Германіи. Всѣ нѣмецкія законодательства обратились къ системѣ *карательной*, основнымъ началомъ которой является свобода обнародованія и распространенія мнѣній, подъ условіемъ отвѣтственности предъ *судомъ*. Система административныхъ предостереженій не была извѣстна Германіи ¹⁾. Силою вещей и имперское законодательство не могло принять никакой другой системы.

Но провозглашеніе начала отвѣтственности печати предъ судомъ не даетъ еще печати всѣхъ необходимыхъ гарантій. Освобождая печать отъ административнаго вліянія со стороны отвѣтственности, законодательство можетъ открыть исполнительной власти широкой просторъ со стороны мѣръ къ такъ называемому *предупрежденію и пресѣченію преступленій*, совершаемыхъ путемъ печати. Сюда относятся: 1) установленіе правила, по которому основаніе всякаго предпріятія въ области печати (журнала, типографіи, книжнаго магазина) нуждается въ предварительномъ разрѣшеніи (концессіи) административной власти, получающей возможность устранить отъ печатнаго дѣла всякое неблагонадежное лицо. 2) Сокращеніе числа лицъ, могущихъ основать періодическое изданіе чрезъ установленіе *залоговъ* болѣе или менѣе высокихъ. 3) Право предварительнаго *ареста* произведеній печати, предоставляемое административнымъ властямъ. Кромѣ того, дѣйствительными мѣрами противъ періодической печати и брошюръ оказывались установленіе штемпельнаго сбора, а спеціально относительно печати періодической — затрудненія въ почтовой разсылкѣ.

Всѣ постановленія этого рода, въ той или другой формѣ, существовали въ различныхъ германскихъ законодательствахъ. Система кон-

(зак. 1853 г.), Ангальтъ (зак. 1850 г.), Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ (зак. 1852 г.), Гамбургъ (зак. 1849 г.), Виртембергъ (эдиктъ 1817 г., возстановл. въ 1864 г.),

III. Законодательства, изданныя въ новѣйшее время и совершенно отличающіяся отъ с. п. 1854 г. Такіе законы издали: К-во Саксонія (зак. 1870 г.), Бадень (зак. 1868 и 1870 г.), Мекленбургъ-Шверинъ (зак. 1870 г.), г-во Саксонія (зак. 1868 г.), Мекленбургъ - Стрелиць (1870 г.), Саксенъ - Мейнингенъ (1867 г.), С. Альтенбургъ (1868 г.), С. Кобургъ (1865 г.), Рейссъ ст. л. (1870 г.), Рейссъ м. л. (1868 г.), Любекъ (1869 г.), Бременъ (1870 г.).

¹⁾ За исключеніемъ Пруссіи, временно испытывавшей эту систему въ 1863 г. См. выше.

цессій процвѣтала прежде во всѣхъ частяхъ Германіи. Въ новѣйшее время она исчезла въ большинствѣ государствъ и немногіе остатки ея были уничтожены имперскимъ уставомъ о промыслахъ (*Gewerbeordnung* 1869 года), постановившимъ всѣ предпріятія въ области печати подѣ общія условія съ иными промышленными предпріятіями ¹⁾. Но затѣмъ уцѣлѣли другія постановленія. Такова система залоговъ, процвѣтавшая особенно въ Пруссіи, пошлины на періодическія изданія и т. д.

Понятно само собою, какъ возбужденъ былъ интересъ общества, когда имперская конституція объявила, что германская печать *можетъ* получить одно общее законодательство. Какое изъ различныхъ началъ, господствующихъ въ отдѣльныхъ странахъ, получить перевѣсъ? Пруссія ли дастъ тонъ остальной Германіи, или восторжествуютъ начала, выработанныя второстепенными державами?

Инициатива новаго закона принадлежала не правительству. Съ 1871 года начинается сильное движеніе въ обществѣ юристовъ и литераторовъ ²⁾. На съѣздахъ въ Бреславлѣ (1871 года) и Мюнхенѣ (1872 года), уже обсуждались проекты общаго закона о печати. Наибольшій успѣхъ имѣлъ проектъ *Бидермана*, который и былъ принятъ на Бреславльскомъ съѣздѣ. На Мюнхенскомъ съѣздѣ были сдѣланы въ немъ нѣкоторыя измѣненія. Затѣмъ оставалось возбудить разсмотрѣнный литературой и съѣздами вопросъ въ рейхстагѣ. Знакомый намъ клерикалъ *Виндгорстъ* взялъ на себя починъ этого дѣла. Проектъ новаго закона былъ внесенъ имъ съ шестью товарищами въ IV сессію рейхстага ³⁾. Депутаты встрѣтили проектъ съ большимъ сочувствіемъ; онъ получилъ большинство голосовъ въ комиссіи и съ успѣхомъ прошелъ чрезъ два чтенія ⁴⁾. Но во время преній пра-

¹⁾ Ср. г. *Фойницкаго* «Общегерманское законодательство по дѣламъ печати, въ «Вѣстникѣ Европы» за январь и февраль 1874 года». Согласно 15 § промысловаго устава, объ открытіи промысла требуется лишь *сообщеніе* (*Anzeige*), исключая особыхъ случаевъ, когда законъ требуетъ разрѣшенія администраціи. Затѣмъ § 143 прямо отмѣняетъ партикулярныя постановленія, дозволявшія административное запрещеніе періодическихъ изданій, и удерживаетъ запрещеніе только въ видѣ наказанія, при совершеніи прессою преступныхъ дѣйствій.

²⁾ Любопытный и поучительный очеркъ этого движенія представляетъ названная выше статья И. Я. Фойницкаго.

³⁾ 1873 года. Проектъ былъ подписанъ Виндгоретомъ, Герцемъ, Дункеромъ, Бидерманомъ, Эльбенонъ и барономъ Шенкомъ. Кромѣ того, въ качествѣ «поддерживающихъ», подписались 73 депутата. См. тамъ же, I, 288, примѣч. 1.

⁴⁾ *Клетке*, назв. соч., 10—11.

вительство, чрезъ своего делегата, сдѣлало заявленіе о томъ, что оно намѣрено внести свой законопроектъ и просило рейхстагъ отложить обсужденіе проекта Виндгорста-Бидермана.

Рейхстагъ исполнилъ желаніе правительства. Дѣйствительно, вскорѣ сдѣлалось извѣстнымъ, что *союзный совѣтъ* занялъ обсужденіемъ проекта, предложеннаго ему *прусскимъ* правительствомъ и выработаннаго въ прусскихъ же министерствахъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи. Скоро сдѣлалось извѣстнымъ и содержаніе этого проекта. Рѣдкій проектъ вызывалъ такую единодушную оппозицію, какъ проектъ, внесенный теперь союзному совѣту. Нельзя не согласиться, что во многихъ отношеніяхъ онъ сходился съ началами, предложенными Виндгорстомъ. Такъ проектъ предполагалъ отмѣнить правительственныя разрѣшенія на изданіе газетъ и журналовъ, уничтожить систему залоговъ и ограничить право административныхъ взысканій. Но, съ другой стороны, рядомъ съ установленіемъ строго-юридической отвѣтственности печати предъ судомъ, на основаніи уголовного закона, проектъ открывалъ возможность преслѣдованія печатныхъ произведеній за ихъ направленіе и духъ. Такой смыслъ имѣлъ знаменитый § 20 проекта. Вотъ его содержаніе: „заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости до двухъ лѣтъ подвергаются: уличенные въ посягательствѣ путемъ печати противъ (началь) семьи, собственности, общей воинской повинности или иныхъ основъ государственнаго порядка, въ формѣ, подрывающей нравственность, правосознаніе или любовь къ отечеству; уличенные въ объявленіи достойными подражанія, примѣрными или обязательными, такихъ дѣйствій, которыя законъ признаетъ наказуемыми; признанные виновными въ изложеніи отношеній гражданскаго общества опаснымъ для публичнаго порядка образомъ“¹⁾.

Общественное мнѣніе единодушно высказалось противъ 20 § и подобныхъ ему постановленій правительственнаго проекта. Замѣчательно, что и правительство сознавало ихъ неумѣстность. При такихъ условіяхъ, правительственный проектъ явился, наконецъ, изъ союзаго совѣта на обсужденіе рейхстага, 11-го февраля 1874 года. По заключенію комиссіи, не многіе §§ были приняты безъ измѣненій²⁾; другіе были сильно переработаны, а §§ 20 и 7 вовсе исключены³⁾.

¹⁾ И. Я. Фойницкій, тамъ же, II, 738.

²⁾ Именно §§ 2, 4, 8, 15, 18, 22, 25, 26 и 30.

³⁾ *Клетке*, стр. 16.

Наконецъ, законъ, съ означенными перемѣнами, былъ принятъ огромнымъ большинствомъ голосовъ.

Главнѣйшія постановленія новаго закона о печати состоятъ въ слѣдующемъ. Вопервыхъ, имъ окончательно отмѣнено начало *концессій*, какъ по отношенію къ открытію типографій, такъ и по основанію періодическихъ изданій. Во вторыхъ, законъ отмѣнилъ залогов, печатныя пошлины (*timbre*) и т. д. В третьихъ, право административной расправы доведено до *minimum'a*.

Предупредительныя полицейскія правила относительно печати состоятъ теперь въ слѣдующемъ. На каждомъ изданіи должны быть обозначены имя и адресъ типографщика и, въ большинствѣ случаевъ, издателя. Впрочемъ, вмѣсто того и другаго имени дозволяется выставлять названіе *фирмы*, внесенной въ торговый реестръ (§ 6). На каждомъ № газеты или журнала должны быть, кромѣ того, выставлены имя и адресъ отвѣтственнаго редактора (§ 7). Издатель періодическаго изданія обязанъ представлять мѣстной полицейской власти экземпляръ cadaго №, какъ только начнется его раздача или рассылка. Отъ этой обязанности освобождены изданія, посвященные исключительно цѣлямъ науки, искусства, промышленности и торговли (§ 9). Задержка и конфискація произведеній печати допускается, по общему правилу, только по приговору судебной власти. Тѣмъ не менѣе и администраціи предоставляется прибѣгать къ этой мѣрѣ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) если на изданномъ сочиненіи или № газеты (журнала) не будетъ обозначено имени типографщика, издателя и отвѣтственнаго издателя; 2) если произведеніе печати будетъ заключать въ себѣ признаки важнѣйшихъ преступленій (воззваніе и возбужденіе къ государственной измѣнѣ, оскорбленіе величества, возбужденіе къ насильственнымъ дѣйствіямъ однихъ классовъ общества противъ другихъ, распространеніе соблазнительныхъ изображеній и т. п. Ср. уголовное имперское уложеніе, §§ 85, 95, 111, 130, 184). Впрочемъ, право администраціи въ данномъ случаѣ обставляется слѣдующими условіями: а) администрація можетъ прибѣгнуть къ аресту изданія въ томъ только случаѣ, если есть вѣроятность, что въ случаѣ промедленія ареста, преступленіе, къ совершенію котораго изданіе возбуждаетъ, будетъ исполнено; б) судебный приговоръ по изданію, подвергшемуся такому аресту, долженъ состояться въ теченіе 48 часовъ послѣ принятія этой мѣры; 3) административному аресту могутъ подвергнуться *заграничныя* изданія, поставленныя въ неблагопріятныя условія, сравнительно съ отечественными. Если ино-

странное изданіе подверглось въ теченіе года двукратной конфискаціи по судебному приговору (ст. 41 и 42 у. и. у.) то имперскому канцлеру, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со дня объявленія послѣдняго приговора, предоставляется воспретить распространеніе означеннаго изданія на время до 2 лѣтъ (§ 14). Въ случаѣ ввоза запрещеннаго такимъ образомъ изданія, оно можетъ быть конфисковано административнымъ порядкомъ. 4) Канцлеру, въ военное время, предоставляется воспрещать печатаніе извѣстія о движеніи войскъ и средствахъ защиты. Нарушеніе этого запрета ведетъ за собою арестъ № изданія. 5) Наконецъ, права администраціи расширяются въ мѣстности, объявленной указаннымъ выше порядкомъ въ осадномъ положеніи.

Кромѣ этихъ постановленій, новый законъ удержалъ правило, въ силу котораго отвѣтственный редакторъ обязывается печатать опроверженія помѣщенныхъ въ его журналъ извѣстій, касающихся какъ правительственныхъ установленій, такъ и частныхъ лицъ (§ 11).

Новый законъ, конечно, внесъ много улучшеній въ законодательство нѣкоторыхъ германскихъ государствъ. Сравнительно съ старымъ прусскимъ закономъ, онъ представляется важнымъ шагомъ впередъ. Но онъ далеко не удовлетворилъ всѣхъ возлагавшихся на него надеждъ; въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ онъ сдѣлалъ даже шагъ назадъ. Такъ судъ присяжныхъ по дѣламъ печати, привившійся было въ иныхъ германскихъ государствахъ, не принятъ въ новое законодательство.

Если по дѣламъ печати имперское законодательство высказалось въ либеральномъ смыслѣ, то была область, гдѣ большинство рейхстага съ большимъ усердіемъ облекало правительство диктаторскими полномочіями. Это—область *церковнаго* законодательства.

Извѣстно, что уже съ самаго основанія германской имперіи, борьба между правительствомъ и клерикалами въ Пруссіи приняла ожесточенный характеръ. Министерство выступило въ этомъ вопросѣ съ обычною своею рѣшительностью. При поддержкѣ ландтага были изменены двѣ статьи прусской конституціи (15 и 18); отношенія государства къ церкви были опредѣлены въ новомъ духѣ рядомъ новыхъ законовъ¹⁾. Но побѣда надъ католическою іерархіею въ Пруссіи не

¹⁾ Таковы: 1) законъ объ измененіи 15 и 18 ст. прусской конституціи (5-го апрѣля 1873 г.); 2) объ обученіи и назначеніи на мѣста духовныхъ лицъ (11-го мая 1873 г.); 3) объ учрежденіи особаго суда для духовныхъ дѣлъ и о дисципли-

обеспечивала еще интересовъ имперскаго правительства въ цѣлой Германіи. Оно могло сломить сопротивленіе духовенства (и то весьма условно) въ Познани и Прирейнской Пруссіи; но за духовенствомъ этихъ земель подымалась еще грозная фаланга клерикальной партіи въ Баваріи, Виртембергѣ и Баденѣ. Непокорный членъ духовенства, изгнанный изъ Пруссіи, могъ найдти пріютъ въ вѣрномъ католицизму государствѣ и увеличить собою густые ряды оппозиціонной партіи. Послѣ провозглашенія догмата папской непогрѣшимости, прусское правительство, ставшее теперь во главѣ Германіи, твердо рѣшилось подчинить католическую церковь требованіямъ *своего* государственнаго порядка. Въ умѣ имперскаго канцлера сложилось представленіе о „протестантской имперіи“, интересы которой онъ призванъ былъ отстаивать. Съ этой точки зрѣнія имперское законодательство должно было служить вспомогательнымъ средствомъ для законодательства прусскаго.

Первый опытъ *имперской* борьбы противъ католицизма, а вмѣстѣ съ тѣмъ и первый опытъ употребленія новаго 16 п. 4 ст. имп. конст., былъ сдѣланъ въ 1872 году ¹⁾, когда вышелъ извѣстный законъ противъ іезуитовъ. Въ силу этого закона, принятаго въ рейхстагѣ большинствомъ 183 противъ 101 голоса, орденъ іезуитовъ, сродные съ нимъ ордена и конгрегаціи, имѣвшіе организацію, подобную орденской, „исключались“ изъ имперіи. Основаніе новыхъ пріютовъ (Niederlassungen) воспрещалось; существующіе должны были закрыться въ теченіе 6 мѣсяцевъ. Члены означенныхъ конгрегацій и орденовъ, изъ иностранцевъ, могли быть высланы изъ имперіи; туземцы подлежали, или высылкѣ изъ мѣста своего постоянного пребыванія, или водворенію въ иномъ мѣстѣ, по усмотрѣнію администраціи.

Но болѣе рѣшительные проекты были внесены въ первую сессію рейхстага, избраннаго на 1874—1877 г. Въ 1873 г. истекъ срокъ полномочій прежняго рейхстага; въ силу императорскаго декрета пред-

плинарной церковной власти (12-го мая 1873 г.); 4) о границахъ карательной власти церкви (13-го мая 1873 г.); 5) о выходѣ изъ церкви (14-го мая 1873 г.); 6) объ управленіи вакантныхъ католическихъ епископствъ (20-го мая 1874 г.); 7) законъ, послужившій истолкованіемъ и дополненіемъ закона 11-го мая 1873 г. объ обученіи духовныхъ лицъ (21-го мая 1874 г.). Ср. превосходныя изданія законовъ 1873 г., сдѣланныя 1) г. Oesfeld'омъ и 2) Höinghaus'омъ. Законы 1874 г. напечатаны въ *Annalen des Deutschen Reichs*, 1874 г. № 11, стр. 1578 и слѣд.

¹⁾ Слѣдовательно, раньше изданія знаменитыхъ «майскихъ» законовъ въ Пруссіи.

писано было произвести новые выборы. Избраніе депутатовъ началось при условіяхъ не особенно благопріятныхъ. Борьба правительства съ духовенствомъ въ Пруссіи приняла грозные размѣры; епископы отдавались подъ судъ, облагались штрафами, заключались въ тюрьму; съ другой стороны папа, въ своихъ энцикликахъ и аллокуціяхъ, предавалъ проклятію гонителей церкви и поддерживалъ энергію своихъ прелатовъ. Послѣ ареста Познанскаго архіепископа, графа Ледоховскаго, всѣ прусскіе епископы издали общее посланіе къ духовенству и паствѣ, убѣждая ихъ сплотиться вокругъ своихъ прелатовъ и обѣщая, съ своей стороны, беречь церковь отъ вреднаго дѣйствія новыхъ церковныхъ законовъ (1873 г.). Агитація дѣлала свое дѣло. Новые выборы вмѣсто 57 клерикальныхъ депутатовъ дали 94. Это плотное ядро оппозиціи могло рассчитывать, какъ всегда, на 14 депутатовъ отъ польскихъ провинцій и 9 социальныхъ демократовъ; кромѣ того, съ 1874 г. къ нему присоединялись 15 депутатовъ отъ Эльзаса-Лотарингіи, допущенныхъ теперь къ участию въ имперскомъ представительствѣ.

Этому рейхстагу предстояло рассмотреть проектъ закона „о препятствованіи недозволенному отправленію церковныхъ должностей“¹⁾ или о „противящихся служителяхъ церкви“ (gegen renitente Kirchendiener). Цѣль и сущность этого проекта заключались въ слѣдующемъ. Рядъ церковныхъ законовъ, состоявшихся въ Пруссіи, сосредоточили уже въ рукахъ правительства слѣдующія двѣ важныя гарантіи: 1) каждое лицо, желавшее занять духовную должность, обязано было подчиниться извѣстнымъ условіямъ, опредѣленнымъ государственнымъ законодательствомъ; 2) правительство, чрезъ посредство особаго „суда по духовнымъ дѣламъ“, могло устранить отъ исправленія должности каждое лицо, вступившее въ духовное званіе въ противность церковнымъ законамъ или нарушившее ихъ впослѣдствіи.

Теперь рѣчь шла о пріобрѣтеніи еще новаго права. Уволенное правительствомъ духовное лицо было еще опасно ему; оно, оставаясь на мѣстѣ прежняго своего служенія, не только сохраняло вліяніе на прихожанъ, но пріобрѣтало новый вѣсъ. Министерство желало добиться права *административной высылки* уволенныхъ духовныхъ.

¹⁾ Reichsgesetz, betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern. Утв. 4-го мая 1874 г., напечатанъ въ Annalen des Deutschen Reichs, Гирта, за 1874 г., № 11, стр. 1576 и слѣд. Хорошій разборъ этого закона въ «Годѣ» Вѣстника Европы за 1874 г., стр. 290 и слѣд.

Но это право могло быть получено только путем имперскаго законодательства. Имперскій законъ 12-го октября 1867 г., какъ мы видѣли, обезпечилъ *всѣмъ* подданнымъ имперіи свободу въ избраніи мѣста жительства. Начала этого закона не могли быть измѣнены законодательною властью *отдѣльнаго* государства. Поэтому прусскому правительству пришлось потребовать, чтобы союзный совѣтъ и рейхстагъ поставили духовенство внѣ покровительства закона 1867 года. Въ мотивахъ къ проекту новаго закона, оно прямо заявило о своемъ желаніи, „чтобы лица, намѣренно противящіяся исполненію законовъ и тѣмъ выказывающія къ нимъ презрѣніе, были сами лишаемы покровительства законовъ и исключаемы изъ государственнаго общенія, на основы коего, какъ нравственныя, такъ и юридическія, они посягаютъ“¹⁾.

Послѣ такого „мотива“, вполне понятно будетъ и содержаніе новаго закона. Постановленія его, въ общихъ чертахъ, состоятъ въ слѣдующемъ:

Каждое духовное лицо, отрѣшенное отъ должности по судебному приговору и предпринявшее затѣмъ дѣйствіе, изъ котораго слѣдуетъ (*eine Handlung vornimmt, aus welcher hervorgeht*), что оно имѣетъ притязаніе на продолженіе отнятой у него должности, можетъ быть, по распоряженію мѣстной полицейской власти или выслано изъ мѣста своего пребыванія, или водворено въ другомъ мѣстѣ. Если означенное дѣйствіе состоитъ въ явномъ присвоеніи должности (*Anmassung*) или въ фактическомъ отправленіи ея, или наконецъ, въ противодѣйствіи распоряженію полицейской власти, виновный можетъ быть, по распоряженію высшей административной власти своего отечества, лишенъ въ немъ правъ гражданства (*Staatsangehörigkeit*) и высланъ изъ *имперіи*.

Этого мало. Лишеніе правъ гражданства въ одномъ государствѣ лишаетъ ли означенное лицо правъ имперскаго гражданства? Мы видѣли, что права имперскаго гражданства суть нѣчто добавочное къ правамъ гражданства мѣстнаго. Лишившись этого „добавочнаго“ вмѣстѣ съ правами гражданства въ прежнемъ своемъ отечествѣ, не приобретутъ ли они его чрезъ поступленіе въ число гражданъ другаго государства? Лицо, изгнанное изъ Пруссіи, не войдетъ ли снова въ составъ имперіи чрезъ Баварію? Этотъ вопросъ категорически разрѣшается § 4 новаго закона. Согласно этому параграфу, лица, лишен-

¹⁾ «Годъ» *Вѣстника Европы*, 292.

ныя, въ силу настоящаго закона, правъ гражданства въ одномъ государствѣ союза, теряютъ его и во всякомъ другомъ и могутъ вновь приобрести право гражданства въ иномъ государствѣ только съ разрѣшенія *союзнаго совѣта*.

Кромѣ всего этого, администрація облечена еще однимъ важнымъ правомъ. Она можетъ прибѣгнуть къ административной высылкѣ духовнаго лица, не только *осужденнаго*, но даже привлеченнаго къ *слѣдствію* по обвиненію въ преступленіи по должности (§ 5).

Нельзя не согласиться, что такіе законы напоминаютъ „законы объ общественной безопасности“ время террора. Они свидѣтельствуютъ, лучше всякихъ другихъ данныхъ, о напряженномъ, ненормальномъ состояніи Германскаго общества и государства въ его отношеніяхъ къ церкви.

Д. Имперскіе финансы.

Самостоятельные источники дохода и самостоятельный бюджетъ считаются существенными признаками независимой государственной власти. Прежній „союзъ государствъ“, союзъ Германскій не имѣлъ независимыхъ средствъ существованія; не имѣла ихъ и старая имперія. Новая имперія получила въ наслѣдство отъ Сѣверо-Германскаго союза самостоятельные источники дохода, съ правомъ распоряжаться ими по своему усмотрѣнію. Имперія имѣетъ свою роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ, утверждаемую ежегодно *закономъ*, то есть совокупнымъ дѣйствіемъ союзнаго совѣта и рейхстага ¹⁾. Необходимость такого права, независимо отъ юридическаго опредѣленія имперіи какъ „союзнаго государства“, практически вызывается существованіемъ имперской арміи, флота, консульствъ и т. п. предметовъ, содержащихся на счетъ имперіи ²⁾.

Но понятно само собою, что финансовое верховенство имперской власти не можетъ быть неограничено; она пользуется правомъ обложенія въ предѣлахъ, указанныхъ конституціей, имѣвшею въ виду верховныя права отдѣльныхъ государствъ. Послѣднія сохранили ихъ по стольку, по скольку конституція не отдала въ распоряженіе имперіи извѣстныхъ предметовъ податнаго обложенія.

Источники имперскихъ доходовъ раздѣляются на двѣ группы; одна изъ нихъ носитъ на себѣ строго государственный характеръ и

¹⁾ Имп. конст. ст. 69.

²⁾ *Рёйне*, назв. соч., стр. 86.

вполнѣ соотвѣтствуетъ идеѣ государственнаго хозяйства—это пошлины и сборы, взимаемые имперіей съ разныхъ предметовъ въ свою пользу. Другая группа является остаткомъ прежняго времени, эпохи „союза государствъ“—мы говоримъ о такъ называемыхъ *матрикулярныхъ взносахъ* (Matricular-Beiträge). При опредѣленіи отношенія между этими двумя группами, конституція осталась вѣрна идеѣ союзнаго государства. Имперскіе сборы и пошлины считаются *нормальнымъ* источникомъ покрытія всѣхъ расходовъ; матрикулярными взносами покрывается только *недостающая* часть суммы, назначенной на содержаніе имперскихъ установленій ¹⁾. Кромѣ этихъ обыкновенныхъ источниковъ покрытія расходовъ, конституція даетъ имперіи право заключать *займы* на началахъ, указанныхъ закономъ ²⁾.

Взиманіе имперскихъ налоговъ производится должностными лицами *отдѣльныхъ* государствъ, что вліяетъ и на исчисленіе размѣра суммы, имѣющей поступить съ cadaго предмета въ имперскую казну.

Переходя къ обзору *отдѣльныхъ источниковъ* дохода, остановимся прежде всего на имперскихъ *сборахъ и пошлинахъ*. Одни изъ нихъ установлены самою конституціей, другіе—особыми имперскими законами.

1. Нормальными источниками имперскихъ доходовъ конституція считаетъ: а) таможенныя пошлины и налоги на предметы, исчисленные въ 35 ст., и б) доходы съ почтоваго и телеграфнаго вѣдомствъ.

А. Таможенные пошлины и налоги на соль, табакъ, свекловичный сахаръ, водку и пиво поступаютъ въ имперскую казну. Но изъ суммы, слѣдующей къ поступленію, дѣлается вычетъ, имѣющій въ виду, главнымъ образомъ, покрытіе издержекъ на взиманіе, лежащихъ, какъ сказано, на *отдѣльныхъ государствахъ*. Такъ а) изъ общей суммы *таможенныхъ* пошлинъ вычитаются издержки, необходимыя для защиты таможенной линіи и взиманія пошлинъ; б) изъ *солянаго* сбора издержки на содержаніе чиновниковъ, контролирующихъ добываніе соли и взимающихъ налогъ; в) изъ налога на табакъ и сахаръ вознагражденіе, устанавливаемое на тотъ же предметъ, въ пользу *отдѣльныхъ правительствъ союзнымъ совѣтомъ*, и г) изъ прочихъ налоговъ 15⁰/₁₀₀ валоваго сбора.

Финансовыя управленія cadaго государства, коимъ поручено взиманіе

¹⁾ Имп. конст. ст. 70.

²⁾ Тамъ же, ст. 73.

маніе означенныхъ пошлинъ, представляютъ четвертные и годовые отчеты своимъ дирекціямъ (Directivbehörden). Послѣднія составляютъ изъ нихъ общіе обзоры и препровождаютъ послѣдніе въ счетный комитетъ союзаго совѣта. Комитетъ опредѣляетъ общую сумму, должную каждымъ государствомъ въ имперскую казну, и представляетъ свой разчетъ на утверждение совѣта. Мѣстности, не входящія въ составъ таможеннаго союза, платятъ на содержаніе имперіи особые взносы (Aversum), вознаграждающіе ее за неучастіе ихъ въ тягостяхъ таможеннаго и другихъ налоговъ. Въ настоящее время означенные налоги и пошлины составляютъ самую значительную часть имперскаго бюджета. Именно, въ 1873 году:

таможенный сборъ давалъ .	27,390,610 тал.
налогъ на сахаръ " . .	12,359,500 "
" " соль " . .	10,467,190 "
" " табакъ " . .	333,830 "
" " водку " . .	10,196,920 "
" " пиво " . .	3,671,140 "
взносы областей, не входящихъ въ таможенный союзъ.	1,104,070 "
Итого. .	65,519,260 тал.

Слѣдовательно, большую половину имперскихъ доходовъ, составившихъ на 1873 г. сумму въ 129,397,547 тал. Въ 1874 г. имперскіе доходы дошли до 148,000,000, изъ коихъ 68,000,000 получалось изъ означенныхъ источниковъ.

Б. Почтовое и телеграфное управленія, съ финансовой точки зрѣнія, представляютъ одну общую имперскую кассу. Сборы и расходование ихъ на содержаніе означенныхъ управленій общи для всего союза; излишки отъ расходовъ поступаютъ въ имперскую казну. Но это постановленіе 49 ст. конституціи осуществится вполнѣ только съ 1-го іюля 1875 г. До тѣхъ поръ, на основаніи 51 ст., исчисленіе „излишка“, имѣющаго поступить въ общую казну, производится на основаніи особыхъ правилъ. Въ 1872 г. доходы съ почтоваго вѣдомства простирались до 3,006,626 талеровъ; въ 1873 г. они повысились до суммы 3,332,169 тал., въ 1874 г. дошли до 5,000,000 талеровъ. Телеграфное управленіе доставляетъ казнѣ довольно ничтожный доходъ.

2. Другіе имперскіе налоги и сборы установлены особыми законами. Первое мѣсто между ними занимаетъ:

а) Штемпельная пошлина съ векселей и подобныхъ имъ актовъ (Wechselstempel-Steuer), установленная закономъ 10-го іюня 1869 г. Въ силу этого закона векселя изъяты отъ обложенія ихъ отдѣльными государствами, и означенная штемпельная пошлина поступаетъ непосредственно въ имперскую казну. Впрочемъ, отдѣльные государства не остались безъ нѣкотораго вознагражденія. На основаніи 27 § закона, каждое изъ нихъ получало до конца 1871 г. изъ суммы, собранной въ его предѣлахъ 36⁰/₀, до конца 1873 года 24⁰/₀, до конца 1875 г. будетъ получать по 12⁰/₀. Съ конца 1875 г. устанавливается постоянное вознагражденіе въ 2⁰/₀. Въ настоящее время сборъ этотъ даетъ 1,325,100 тал.

б) Законъ 17-го іюня 1871 г. присоединилъ къ Германіи, въ качествѣ имперской земли, Эльзасъ и Лотарингію; слѣдовательно, доходы съ нихъ поступаютъ въ имперскую казну. Въ настоящее время источниками доходовъ и въ этой провинціи являются названныя выше таможенные пошлины, налоги, исчисленные въ 35 ст., вексельная пошлина и т. п. Сумма этихъ налоговъ вошла уже въ составъ цифръ, приведенныхъ выше. Но отдѣльно отъ нихъ должно поставить доходъ съ эльзасо-лотарингскихъ *железныхъ дорогъ*, составляющихъ собственность имперіи. Въ 1873 г. доходъ этотъ выразился въ почтенной цифрѣ 3,560,300 талеровъ.

в) Законъ 12-го іюня 1869 г., учредившій верховный торговый судъ, объявилъ вмѣстѣ съ тѣмъ, что судебныя пошлины, въ немъ собираемыя, должны поступать въ имперскую казну.

г) Подобное же постановленіе содержитъ въ себѣ законъ 1867 г. о союзныхъ консульствахъ. Сборы, взимаемые правительственными консулами (Berufs-Konsuln) за совершеніе различныхъ актовъ, идутъ въ пользу имперіи.

д) Наконецъ, законъ 21-го іюля 1870 г. далъ имперіи незначительный, впрочемъ, доходъ съ публичныхъ ссудныхъ кассъ.

Какъ ни значительны исчисленные выше имперскіе доходы, но они далеко не покрываютъ всѣхъ обширныхъ издержекъ имперіи. Дефицитъ имперскаго бюджета долженъ быть, какъ мы видѣли, покрываемъ *матрикулярными взносами*. Матрикулярный взносъ есть субсидія, даваемая каждымъ отдѣльнымъ государствомъ имперіи, для покрытія ея расходовъ, не покрываемыхъ нормальными доходами. Общая сумма матрикулярнаго взноса опредѣляется разницею между утвержденною закономъ на данный годъ росписью расходовъ и суммою самостоятельныхъ доходовъ имперіи. Затѣмъ раскладка общей

суммы между отдѣльными государствами производится имперскимъ *камплеромъ*, пропорціонально количеству народонаселенія каждаго изъ нихъ. Понятно само собою, что сумма матрибулярныхъ взносовъ подвержена большому колебанію. Такъ, въ 1871 г., она простиралась до 25,394.405 тал.; въ 1872 г. повысилась до 32,115.784 тал.; въ 1873 г. понизилась до 24,047.867 т. Между отдѣльными государствами она распредѣлялась слѣдующимъ образомъ:

Государства:	1871 г.	1872 г.	1873 г.
Пруссія	19,807.764	17,202.498	11,127.805
Лауенбургъ	38.297	36.312	—
Баварія	972.714	5,671.353	5,561.149
Саксонія	1,862.075	1,776.807	1,249.377
Виртембергъ	350.999	2,121.221	2,074.605
Баленъ	280.194	1,633.876	1,563.331
Гессенъ	304.455	610.065	533.750
Мекленбургъ-Шверинъ	439.783	419.055	293.513
Саксенъ-Веймаръ	134.153	139.906	106.190
Мекленбургъ-Стрелиць	77.329	72.817	53.714
Ольденбургъ	186.971	208.990	165.149
Брауншвейгъ	214.494	205.800	136.029
Саксенъ-Мейнингенъ	81.727	88.885	67.691
Саксенъ-Альтенбургъ	67.004	72.599	59.036
Саксенъ-Кобургъ-Гота	—	41.293	59.279
Ангальтъ	82.325	89.832	66.417
Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ	30.418	33.124	28.505
Шварцбургъ-Рудольштадтъ	34.122	37.036	25.080
Вальдекъ	26.717	29.027	22.187
Рейссъ старшей линіи	20.846	22.439	18.489
Рейссъ младшей дивіи	39.851	43.315	34.039
Шаумбургъ-Липпе	14.586	15.919	12.541
Липпе	55.065	59.386	48.335
Любекъ	20.199	22.699	17.062
Бременъ	68.699	65.631	47.132
Гамбургъ	189.618	180.366	128.764
Эльзасъ-Лотарингія	—	1,216.333	1,148.698

Какъ ни молодъ новый Германскій союзъ, но онъ успѣлъ уже сдѣлать употребленіе изъ 73 ст. конст., позволяющей союзному правительству, въ случаяхъ чрезвычайной необходимости, законодательнымъ порядкомъ заключать *займы* и принимать на счетъ имперіи различныя *гарантіи*. Союзъ началъ дѣлать долги съ перваго же года своего существованія. Такъ, 9-го ноября 1867 г. состоялся законъ о займѣ 10,000.000 талеровъ на потребности флота и береговой за-

щиты. Эта скромная цифра была увеличена новыми займами. Въ настоящее время, послѣ счастливой войны, имперія успѣла покрыть прежніе займы на столько, что у нея нѣтъ уже *консолидированныхъ* долговъ. Текущіе долги доходятъ до 60,000.000 талеровъ.

Таковы, въ общихъ чертахъ, источники имперскихъ доходовъ и границы финансовой власти имперіи. Органы и порядокъ управленія финансами будутъ рассмотрѣны нами въ слѣдующемъ отдѣлѣ. Тамъ же найдетъ себѣ мѣсто и ученіе о бюджетѣ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Органы союзной власти.

Упреки, дѣлаемые германской конституціи учеными „Геттингенской школы“, болѣе всего примѣнимы къ постановленіямъ ея объ органахъ союзной власти. Здѣсь наиболѣе ясно отсутствіе „теоріи“ и господство чисто „практическихъ“ соображеній. Исслѣдователь имперской конституціи не найдетъ въ ней ни строгаго раздѣленія властей, ни точнаго обезпеченія круга вѣдомствъ каждаго установленія, ни яснаго опредѣленія ихъ взаимныхъ отношеній. Читая въ американской конституціи, что законодательная власть принадлежитъ конгрессу ¹⁾, исполнительная президенту ²⁾, судебная верховному суду ³⁾, каждый понимаетъ роль этихъ установленій и а priori можетъ опредѣлить кругъ ихъ вѣдомства. Напротивъ, по прочтеніи 5 статьи нѣмецкой конституціи, гласящей, что „имперское законодательство отправляется союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ“, нельзя вывести заключенія, что, на примѣръ, союзный совѣтъ есть законодательное установленіе. Разнообразіе другихъ его функций, часто несогласныхъ съ ролью законодательной власти, опровергло бы такой выводъ. Въ такой же степени неопредѣленно положеніе императорской власти. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ она напоминаетъ власть президента республики, въ другихъ—монарха централизованнаго государства, но ни въ какомъ случаѣ ея права не могутъ быть подведены подъ простое понятіе исполнительной власти. Наконецъ, отсутствіе союзаго суда (вслѣдствіе чего къ правамъ существующихъ имперскихъ установленій примѣняются судебныя функции) еще болѣе усложняютъ теоретическое опи-

¹⁾ Конст. гл. I, отд. 1.

²⁾ Тамъ же, гл. II, отд. 1.

³⁾ Тамъ же, гл. III, отд. 1.

редѣленіе союзныхъ учреждений. Вотъ почему роль и кругъ вѣдомства ихъ не могутъ быть опредѣлены съ высоты теоретическаго понятія о властяхъ законодательной, судебной и исполнительной. Совершенно иной результатъ получится при разсмотрѣніи ихъ съ точки зрѣнія практическихъ цѣлей, тѣхъ „реальныхъ элементовъ нѣмецкой земли“, которымъ необходимо было дать извѣстную роль и долю вліянія. Не должно забывать словъ Зибеля, что реальными силами, вліявшими на политическое устройство имперіи, были: могущество Пруссіи, сила федеративнаго начала и вліяніе либеральнаго общественнаго мнѣнія. Съ этой точки зрѣнія мы и намѣрены разсмотрѣть всѣ имперскія учрежденія.

I.

Союзный совѣтъ.

Общее значеніе союзаго совѣта.—Сходство его съ прежнимъ сеймомъ.—*Организация совѣта*.—Общее число голосовъ и распредѣленіе ихъ между отдѣльными государствами.—Отношеніе членовъ совѣта между собою и къ рейхстагу.—Имперскій канцлеръ.—Совѣтскіе комитеты.—*Компетенція совѣта*.—Совѣтъ какъ часть законодательной власти.—Его административныя права: а) *in pleno*, б) въ комитетахъ.—Совѣтъ какъ судебное установленіе.—*Порядокъ занятій совѣта*.

Союзный совѣтъ есть дѣйствительный центръ имперскихъ учреждений. Онъ призванъ какъ къ законодательной, такъ и къ исполнительной дѣятельности; кромѣ того, онъ облеченъ нѣкоторыми судебными функціями. Такое смѣшеніе функцій въ одномъ и томъ же установленіи, имѣетъ одно объясненіе: чрезъ союзный совѣтъ всѣ отдѣльныя правительства Германіи принимаютъ непосредственное участіе въ имперскомъ законодательствѣ и управленіи. Онъ не есть особое установленіе, входящее въ составъ вполнѣ независимой отъ мѣстныхъ правительствъ центральной власти, подобно американскому сенату. Цѣль его—совмѣстное разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ, требующихъ согласія мѣстныхъ правительствъ, которыя посылаютъ сюда своихъ уполномоченныхъ. Дѣла эти могутъ быть какъ законодательнаго, такъ и исполнительнаго характера. Пользованіе всѣми правами, уступленными отдѣльными правительствами центральной власти, сосредоточивается въ рукахъ этого установленія, которое поэтому и можетъ быть названо представителемъ верховной власти въ имперіи ¹⁾). Этимъ объясняется и составъ и компетенція союзаго совѣта.

¹⁾ *Рёйне*, стр. 148. Основательную оцѣнку общаго значенія союзаго совѣта и его особенностей см. у *Моля*, стр. 228 и слѣд. Съ формальной стороны правъ

Онъ представляетъ собою отдѣльныя правительства Германіи, а каждый уполномоченный—правительство, пославшее его. Этимъ союзный совѣтъ радикально отличается отъ установленій, построенныхъ на представительномъ началѣ. Послѣднія, исходя изъ народныхъ выборовъ, представляютъ всю націю, и отдѣльные депутаты не могутъ быть связаны инструкціями своихъ избирателей ¹⁾. Союзныя правительства назначаютъ уполномоченныхъ въ совѣтъ даже безъ участія своихъ ландтаговъ; поэтому инструкціи, даваемыя уполномоченнымъ, не подлежатъ контролю палатъ ²⁾. Всѣ эти начала сближаютъ союзный совѣтъ съ рленум'омъ германскаго сейма ³⁾.

Обращаясь къ разсмотрѣнію подробностей этого учрежденія, остановимся прежде всего на

1) *Организации союзнаго совѣта.* Каждое изъ союзныхъ государствъ имѣетъ въ совѣтѣ по крайней мѣрѣ одинъ голосъ, но число голосовъ увеличивается пропорціонально могуществу отдѣльныхъ державъ. Всѣ 25 германскихъ государствъ имѣютъ 58 голосовъ, распределенныхъ слѣдующимъ образомъ:

<i>Пруссія</i> , присоединивъ къ себѣ прежніе сеймовые голоса Ганновера, Кургессена, Гольштейна, Нассау и Франкфурта, имѣетъ	17	голосовъ
<i>Баварія</i>	6	»
<i>Саксонія</i>	4	»
<i>Виртембергъ</i>	4	»
<i>Баденъ</i>	3	»
<i>Гессенъ</i>	3	»
<i>Мекленбургъ-Шверинъ</i>	2	»
<i>Саксенъ-Веймаръ, Мекленбургъ-Стрелицъ, Ольденбургъ, Брауншвейгъ, Саксенъ-Мейнингенъ, Саксенъ-Альтенбургъ, Саксенъ-Кобургъ-Гота, Ангальтъ, два Шварцбурга, Вальдекъ, два Рейсса, два Липпе, и три вольныхъ города, каждый по</i>	1	»
	58 голосовъ.	

и *Зейдемъ* (стр. 235), говоря что «*der Bundesrath ist das ordentliche Organ der Bundesgewalt*».

¹⁾ Ср. постановленія объ этомъ предметѣ во всѣхъ конституціяхъ, напри- мѣръ, въ Прусской, ст. 83, Швейцарской, ст. 79, Австрійскомъ основномъ законѣ объ имперскомъ представит., ст. 16, Италіанской ст. 41 и проч.

²⁾ *Вестеркампа*, назв. соч. 97 и слѣд.

³⁾ См. выше, въ историч. очеркѣ этого сочиненія.

Трудно опредѣлить основаніе подобнаго распредѣленія. Во всякомъ случаѣ, такимъ основаніемъ нельзя признать *количество народонаселенія* каждой страны. Многія изъ государствъ, имѣющихъ по одному уполномоченному, далеко не равны по количеству народонаселенія. Такъ Ольденбургъ и Гамбургъ имѣютъ каждый болѣе 300.000 жителей, а Шаумбургъ-Липпе и Рейссъ ст. л. менѣе чѣмъ по 50.000 ¹⁾. Та же неравномѣрность замѣчается и между государствами, пользующимися бѣльшимъ числомъ голосовъ. Въ Брауншвейгѣ на каждый голосъ приходится 150.000 жит. ²⁾, въ Мекленбургъ-Шверинѣ 250.000 ³⁾, въ Виртембергѣ 450.000 ⁴⁾, въ Саксоніи болѣе чѣмъ 600.000 ⁵⁾, въ Баваріи 800.000 ⁶⁾ въ Пруссіи, наконецъ, 1.500,000 ⁷⁾. Современное распредѣленіе голосовъ сложилось, повидимому, случайно. Въ прежнемъ союзномъ совѣтѣ ⁸⁾ Пруссія имѣла также 17 голосовъ, что давало ей вполне возможность составить необходимое для себя большинство изъ 43 голосовъ ⁹⁾. При учрежденіи имперіи было признано распредѣленіе, существовавшее въ союзномъ совѣтѣ Цолльферейна ¹⁰⁾, причемъ Пруссія не увеличила принадлежавшаго ей числа голосовъ. Но конечно вліяніе государствъ въ союзномъ совѣтѣ измѣряется не количествомъ голосовъ, принадлежащихъ имъ. Пруссія, съ 17 голосами, не перестаетъ быть Пруссіею, тогда какъ 17 мелкихъ государствъ, имѣющихъ также 17 голосовъ, остаются спутниками большой планеты. Каждое государство имѣетъ право послать въ союзный совѣтъ столько уполномоченныхъ, сколько оно имѣетъ голосовъ, съ тѣмъ однако, чтобы при голосованіи всѣ голоса подавались вмѣстѣ, въ качествѣ общаго мнѣнія ¹¹⁾. Уполномоченные дѣйствуютъ и

¹⁾ См. *Молл* стр. 244 и слѣд. Ольденбургъ имѣетъ 316.640 ж., а Гамбургъ 338.974, Шаумбургъ-Липпе 32.050, Рейссъ ст. л. 45.094. Ср. *Meyers Deutsches Jahrbuch*, стр. 145.

²⁾ Въ Брауншвейгѣ 311.715 жит. Тамъ же.

³⁾ Въ Мекл.-Шв. 557.897 жит. Тамъ же.

⁴⁾ Въ Виртембергѣ 1.818,540 ж. Тамъ же.

⁵⁾ Въ Саксоніи 2.556,244. Тамъ же.

⁶⁾ Въ Баваріи 4.861,400 жит. Тамъ же.

⁷⁾ Въ Пруссіи 24.693,066 ж. Тамъ же.

⁸⁾ Ср. XI главу историч. очерка въ этомъ сочиненіи.

⁹⁾ Особенно въ виду того, что кн. Вальдекъ уступило ей свой голосъ.

¹⁰⁾ Ср. истор. очеркъ въ этомъ сочиненіи.

¹¹⁾ Ст. 6, часть 2-я. Въ настоящее время всѣ государства посылаютъ уполномоченныхъ въ числѣ, равномъ принадлежащимъ имъ голосамъ, что совершенно необходимо для составленія совѣтскихъ комитетовъ.

подають голоса по инструкціямъ своихъ правительствъ и, слѣдовательно, обязаны отвѣтственностію имъ же.

При назначеніи уполномоченныхъ, союзныя правительства не связаны никакими условіями, за исключеніемъ одного: никто не можетъ быть одновременно членомъ союзаго совѣта и рейхстага ¹⁾. Каждый уполномоченный пользуется особою дипломатическою защитою, обязанность доставленія которой лежитъ на императорѣ ²⁾.

Составленный на такихъ основаніяхъ, совѣтъ не образуетъ *государственнаго* установленія въ строгомъ смыслѣ; онъ остается конгрессомъ союзныхъ правительствъ. Конституція не даетъ ему главныхъ условій государственнаго установленія—независимости и единства. Каждый членъ совѣта связанъ инструкціями своего правительства, затѣмъ каждому изъ нихъ дается право быть выслушаннымъ во всякое время въ рейхстагѣ, *для защиты*, какъ говоритъ конституція, *воззрній своего правительства, даже въ томъ случаѣ, если послѣднія не будутъ приняты совѣтскимъ большинствомъ* ³⁾. Эта защита меньшинства противъ большинства устраняетъ всякое понятіе о солидарности союзаго совѣта и нисколько не согласна съ порядкомъ коллегіальнаго дѣлопроизводства. Единственная черта *государственнаго* характера союзаго совѣта состоитъ въ томъ, что его собственныя рѣшенія постановляются по простому большинству голосовъ ⁴⁾.

Предсѣдательство въ союзномъ совѣтѣ принадлежитъ *имперскому канцлеру* (Reichkanzler), назначаемому императоромъ ⁵⁾. Конституція устанавливаетъ оригинальный порядокъ исправленія должности предсѣдательствующаго, на случай когда канцлеръ не можетъ участвовать въ засѣданіяхъ совѣта. Она не знаетъ *легальнаго* порядка исправленія этой должности, напримѣръ, старшимъ членомъ совѣта или уполномоченнымъ главнѣйшаго послѣ Пруссіи государства ⁶⁾. Канцлеръ

¹⁾ Ст. 9, въ концѣ.

²⁾ Ст. 10. Выраженіе «дипломатическая» защита доказываетъ посланнической характеръ уполномоченныхъ. Еслибы союзный совѣтъ былъ государственнымъ установленіемъ, для его членовъ достаточно было бы привилегій, какими обеспечивается неприкосновенность депутатовъ или членовъ верхней палаты.

³⁾ Ст. 9.

⁴⁾ Ст. 7, часть 3.

⁵⁾ Ст. 15.

⁶⁾ По договору съ Баваріею (IX § заключит. протоколъ 23 ноября) Пруссія признала за Баваріею право заступать ея мѣсто въ предсѣдательствѣ, въ слу-

самъ поручаетъ исправленіе своей должности посредствомъ письменнаго полномочія ¹⁾).

Для болѣе основательнаго обсужденія и веденія дѣлъ, подлежащихъ вѣдомству союзнаго совѣта, послѣдній образуетъ изъ своей среды 8 постоянныхъ комитетовъ. Семь изъ нихъ существовали уже по конституціи 1866 г. и теперь исчисляются въ началѣ 8 ст. вмѣстѣ; 8-й прибавленъ по договору 23 ноября 1870 г. съ Баваріею и внесенъ въ 8 ст. въ видѣ дополненія. Комитеты эти суть:

1-й для арміи и крѣпостей;

2-й для дѣлъ морскихъ;

3-й для таможенныхъ сборовъ и имперскихъ падатей;

4-й для торговли и сношеній;

5-й для желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ;

6-й для юстиціи;

7-й для счетной части;

8-й для иностранныхъ дѣлъ.

Пять изъ этихъ комитетовъ (3—7) образуются на основаніи общихъ для всѣхъ правилъ. Именно, въ каждомъ изъ нихъ, кромѣ уполномоченнаго отъ президенства (Пруссіи), должно быть по крайней мѣрѣ четыре уполномоченныхъ отъ четырехъ различныхъ государствъ по выбору союзнаго совѣта. Имъ, въ составѣ комитета, принадлежитъ по одному голосу. Члены перваго и втораго комитетовъ назначаются императоромъ, съ соблюденіемъ названнаго выше условія, то есть, чтобы въ каждомъ комитетѣ были представители 4 государствъ кромѣ Пруссіи ²⁾. Всѣ члены комитетовъ выбираются (или назначаются) на

чаѣ, если что-либо воспрепятствуетъ ей (im Falle der Verhinderung Preussens). Но эта уступка очевидно не имѣетъ никакого практическаго значенія, какъ вѣрно замѣтилъ Виндгорстъ въ своей рѣчи по поводу договоровъ съ южно-германскими государствами. «Когда, говорилъ онъ, Пруссія «затруднена» (verhindert)? Когда союзный канцлеръ не присутствуетъ? Но онъ вовсе не Пруссакъ, онъ именно союзный канцлеръ. Можетъ быть, если всѣ 17 прусскихъ голосовъ не могутъ явиться—это означаетъ Пруссію? Въ такомъ случаѣ—безъ ужасающей смертности Баварія никогда не будетъ предсѣдательствовать. Bezold, III, 162.

¹⁾ Ст. 15, часть 2-я.

²⁾ § 16 устава дѣлопроизводства въ союзномъ совѣтѣ постановляетъ, что 5 и 8 комитеты должны имѣть по 5, 3 и 4 по 9 членовъ и одному кандидату, остальные по 7. Ср. *Моль*, 237. примѣч. Для объясненія полезно привести составъ комитетовъ на 1872 годъ. Въ 1-мъ комитетѣ засѣдали уполномоченные отъ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Виртемберга, Мекленбургъ-Шверина, Саксенъ-Кобургъ-Готы и Ангальта, то есть отъ семи государствъ. Во 2-мъ отъ Пруссіи,

одну сессию (или одинъ годъ), но выбывающіе члены могутъ быть вновь избраны. Исключеніе составляетъ одна Баварія, имѣющая постоянное мѣсто въ первомъ комитетѣ. Предсѣдательство во всѣхъ комитетахъ принадлежитъ Пруссіи.

8-й комитетъ составляется изъ уполномоченныхъ Баваріи, Саксоніи и Виртемберга и двухъ членовъ отъ другихъ государствъ, ежегодно избираемыхъ союзнымъ совѣтомъ. Предсѣдательство принадлежитъ Баваріи ¹⁾.

Впослѣдствіи къ этимъ 8 комитетамъ прибавился еще одинъ, девятый, именно для дѣлъ *Эльзаса-Лотарингіи*. Члены его избираются союзнымъ совѣтомъ.

Кромѣ *постоянныхъ* комитетовъ, исчисленныхъ въ 8 ст., въ средѣ совѣта могутъ быть образуемы комитеты для другихъ цѣлей, по мѣрѣ надобности. Такъ въ 1871 г. были учреждены: 1) комитетъ конституціонный; 2) по дѣлопроизводству и 3) по налогу на пиво ²⁾.

2. *Компетенція* союзаго совѣта простирается на дѣла законодательныя, административныя и судебныя.

а) Порядокъ изданія законовъ уже рассмотрѣнъ выше ³⁾. Во избѣжаніе повтореній, здѣсь будутъ указаны только спеціальныя права союзаго совѣта.

Являясь центромъ имперскаго управленія вообще, союзный совѣтъ имѣетъ первый шагъ при рассмотрѣніи законопроектовъ, идущихъ въ рейхстагъ отъ имени правительства. По смыслу 7-й ст., никакое предложеніе не можетъ быть передано въ рейхстагъ, безъ предварительнаго рассмотрѣнія его въ союзномъ совѣтѣ. Затѣмъ его

Мекленбурга-Шверина, Ольденбурга, Любека и Бремена. Въ 3-мъ отъ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Виртемберга, Бадена, Мекленбургъ-Шверина и Брауншвейга. Въ 4-мъ отъ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Виртемберга, Гессена, Рейсса м. л., и Гамбурга. Въ 5-мъ отъ Пруссіи, Бадена, Гессена, Саксенъ-Веймара, Ольденбурга, Саксенъ-Мейнингена и Любека. Въ 6-мъ отъ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Виртемберга, Бадена, Брауншвейга, Любека. Въ 7-мъ отъ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Виртемберга, Гессена, Мекленбургъ-Шверина и Брауншвейга. Ср. Meyers Deutsches Jahrbuch, 1872 г. стр. 172 и слѣд. Число членовъ каждаго комитета опредѣлено.

¹⁾ На 1872 г. 8 комитетъ былъ составленъ изъ постоянныхъ уполномоченныхъ Баваріи, Саксоніи и Виртемберга и выборныхъ отъ Бадена и Мекленбургъ-Шверина. См. тамъ же, стр. 173.

²⁾ Meyers Deutsches Jahrbuch, I, 173. Въ настоящее время, вмѣсто 4-го существуетъ комитетъ для постройки зданія рейхстага. Моль, 237.

³⁾ Отдѣлъ второй, II, А.

членамъ или имъ избраннымъ комиссарамъ принадлежитъ право защищать законопроектъ въ рейхстагѣ, гдѣ они могутъ получить слово во всякое время ¹⁾). Основаніе этого права должно искать въ томъ, что союзный совѣтъ есть не только законодательное, но и правительственное установленіе, члены котораго являются въ рейхстагъ въ качествѣ какъ бы членовъ *кабинета*, защищающихъ предъ палатой взгляды правительства ²⁾). Но этотъ оригинальный „кабинетъ“ не связанъ солидарными отношеніями. Конституція даетъ право защиты предъ рейхстагомъ не только большинству, пославшему въ палату правительственное предложеніе, но и меньшинству, подавшему въ союзномъ совѣтѣ голосъ противъ него. Каждый членъ совѣта имѣетъ право отстаивать предъ рейхстагомъ взгляды своего правительства, хотя бы они шли въ разрѣзъ съ воззрѣніями большинства прочихъ правительствъ. Этимъ путемъ конституція предохраняетъ интересы отдѣльныхъ государствъ противъ „майоризированія“ ихъ въ совѣтѣ и ослабляетъ значеніе 3-й части 7-й статьи, постановляющей, что совѣтъ рѣшаетъ всѣ подлежащія ему дѣла простымъ большинствомъ голосовъ. Практическое значеніе 9-й ст. особенно велико относительно интересовъ *Пруссіи*. Въ случаѣ если второстепенныя государства, при помощи своихъ 40 голосовъ ³⁾, проведутъ въ совѣтѣ законопроектъ не выгодный для Пруссіи, то послѣдняя, располагая огромнымъ большинствомъ въ рейхстагѣ ⁴⁾, можетъ убѣдить палату не принять его.

б) Участіе совѣта въ дѣлахъ *исполнительныхъ* проявляется въ двухъ формахъ. Нѣкоторые административные вопросы рассматриваются совѣтомъ *in pleno*; другіе подлежатъ рассмотрѣнію отдѣльныхъ его комитетовъ.

а) Рассмотрѣнію и утвержденію всего союзаго совѣта подлежатъ, во первыхъ, всѣ административныя предписанія и учрежденія, необходимыя для приведенія въ дѣйствіе имперскихъ законовъ, равно какъ разрѣшеніе неудобствъ, возникающихъ при ихъ примѣненіи ⁵⁾. Предметъ и границы распорядительной власти совѣта иногда указываются въ соответствующихъ имперскихъ законахъ. Такъ при изда-

¹⁾ Ст. 9.

²⁾ Этимъ, какъ мы увидимъ ниже, объясняется отсутствіе настоящаго имперскаго *кабинета*, т. е. отвѣтственнаго министерства.

³⁾ Пруссія, кромѣ своихъ 17 голосовъ, имѣетъ еще голоса Вальдека.

⁴⁾ Изъ 397 депутатовъ на долю Пруссіи приходится 235.

⁵⁾ Ст. 7.

ни промышленнаго устава (Geverbe-Ordnung) 1869 г., избирательнаго закона того же года и т. д. было прямо указано, что порядокъ приведенія ихъ въ дѣйствіе опредѣляется совѣтомъ, на который возлагается и развитіе ихъ подробностей¹⁾. Вслѣдствіе этого совѣтъ издалъ уставъ о выборахъ (Wahlreglement) 1870 г., служащій дополненіемъ къ выборному закону²⁾. Кромѣ этого общаго постановленія, конституція спеціально указываетъ на нѣкоторыя права совѣта какъ высшей исполнительной власти. По *иностраннымъ дѣламъ* согласіе совѣта требуется: 1) при объявленіи наступательной войны³⁾ и 2) при заключеніи договора по одному изъ предметовъ, предусмотрѣнныхъ 4 ст. конст.⁴⁾ По дѣламъ *внутренняго управленія* союзный совѣтъ постановляетъ: 1) о распушеніи рейхстага до истеченія его полномочій⁵⁾ и 2) о назначеніи союзной экзекуціи, въ случаѣ неисполненія однимъ изъ союзныхъ правительствъ своихъ обязанностей. Наконецъ, совѣтъ принимаетъ участіе по нѣкоторымъ дѣламъ *финансоваго управленія*⁶⁾.

β) *Комитеты* союзаго совѣта имѣютъ двоякое значеніе. По общему правилу, на нихъ лежитъ спеціальная и предварительная разработка различныхъ дѣлъ, поступающихъ на разсмотрѣніе совѣта. Но, съ другой стороны, они имѣютъ и нѣкоторыя самостоятельныя права. Такъ назначеніе консуловъ производится императоромъ, по выслушаніи мнѣнія комитета торговли⁷⁾; опредѣленіе суммы, должной имперіи каждымъ отдѣльнымъ государствомъ по таможеннымъ и другимъ сборамъ, принадлежитъ счетному комитету⁸⁾, хотя окончательное постановленіе дѣлается въ рленум'ѣ совѣта; комитеты дѣлъ военныхъ и морскихъ распредѣляютъ между отдѣльными государствами общее количество рекрутовъ, слѣдующихъ ежегодно въ постоянную армію⁹⁾ и т. д.

в. Обязанности совѣта, какъ *судебнаго* установленія, довольно отрывочны; онѣ не вытекаютъ ни изъ какого общаго принципа, не

¹⁾ *Rönne*, стр. 154, примѣч. 2.

²⁾ *Verzold*, Materialien, III, 33—41.

³⁾ Ст. II, ч. 2-я.

⁴⁾ Тамъ же ч. 3-я.

⁵⁾ Ст. 24.

⁶⁾ Ст. 39, 72 и др.

⁷⁾ Ст. 56.

⁸⁾ Ст. 39.

⁹⁾ *Rönne*, 152.

составляютъ цѣльной системы. Совѣтъ отправляетъ нѣкоторыя судебныя функціи за недостаткомъ сѣюзнаго суда. Сюда относятся: 1) разборъ споровъ политическаго характера между отдѣльными государствами ¹⁾, 2) разборъ конституціонныхъ пререканій между властями отдѣльныхъ государствъ ²⁾, 3) судъ надъ консулами (*consules missi, Berufsconsuln*), въ случаѣ совершенія ими преступленій по должности ³⁾, 4) содѣйствіе частнымъ лицамъ въ случаѣ отказа въ правосудіи.

3. *Порядокъ засѣданій* сѣюзнаго совѣта опредѣляется конституціею довольно кратко; но совѣтъ самъ опредѣлилъ подробности своего дѣлопроизводства особымъ уставомъ (*Geschäftsordnung*).

Право созывать и распускать совѣтъ, равно какъ и отсрочивать его засѣданія, принадлежитъ императору. Во всякомъ случаѣ послѣдній долженъ созывать его ежегодно ⁴⁾. Чрезвычайное засѣданіе совѣта должно быть созвано и по требованію одной трети его голосовъ. Для созванія совѣта не требуется одновременнаго созванія рейхстага. Между этими двумя установленіями нѣтъ органической связи, какая существуетъ между палатами одного и того же ландтага или парламента. Поэтому и созваніе совѣта безъ рейхстага представляется юридически возможнымъ. Конституція указываетъ даже достаточный поводъ къ такому акту. Совѣтъ можетъ быть созванъ безъ рейхстага *для приготовительныхъ работъ, zur Vorbereitung von Arbeiten* ⁵⁾. Нельзя не признать всю практичность этого соображенія. На соглашеніе отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствующихъ чрезъ своихъ наказныхъ уполномоченныхъ въ совѣтѣ, всегда потребуется больше времени, чѣмъ на пренія въ рейхстагѣ. При одновременномъ созваніи двухъ установленій, для обсужденія трудныхъ законодательныхъ вопросовъ, рейхстагу пришлось бы часто бездѣйствовать, выжидая соглашенія правительствъ. Рейхстагъ, однако, не можетъ быть созванъ безъ совѣта ⁶⁾. Совѣтскіе *комитеты*, въ случаѣ надобности, могутъ засѣдать и продолжать свои занятія безъ *plenim'a* и они созываются своими предсѣдателями ⁷⁾.

¹⁾ Ст. 76 ч. 1-я.

²⁾ Тамъ же, ч. 2-я.

³⁾ *Рѳне*, стр. 50.

⁴⁾ Ст. 13.

⁵⁾ Тамъ же.

⁶⁾ Тамъ же.

⁷⁾ *Моль*, назв. соч. стр. 238.

Ни конституція, ни уставъ дѣлопроизводства не опредѣляютъ *числа членовъ* совѣта, необходимаго для дѣйствительности его засѣданій и постановленій. Поэтому они законны при наличности *одного* члена ¹⁾.

Засѣданія совѣта *не класны*—новая черта его сходства съ дипломатическою конференціею уполномоченныхъ и различія отъ установившейся практики парламентскихъ установленій. Совѣтъ не дѣлаетъ даже того, что призналъ возможнымъ прежній сеймъ: онъ не обнаруживаетъ протоколовъ своихъ засѣданій ²⁾.

При отсутствіи правила о законномъ числѣ членовъ, порядокъ подачи голосовъ не обставленъ никакими правилами, ограждающими интересы отдѣльныхъ государствъ. По общему правилу, всѣ заключенія совѣта постановляются простымъ большинствомъ голосовъ ³⁾. Но конституція не разумѣетъ въ данномъ случаѣ большинства всѣхъ членовъ, имѣющихъ право голоса въ совѣтѣ. Напротивъ, государства, не озаботившіяся назначеніемъ своихъ уполномоченныхъ или не давшія имъ подлежащихъ инструкцій, лишаются всякаго вліянія на исходъ разсматриваемаго дѣла. Не представленные или не получившіе инструкцій голоса исключаются изъ счета, т. е. не могутъ быть причислены ни къ утвердительнымъ, ни къ отрицательнымъ голосамъ ⁴⁾. Слѣдовательно, голосъ государства исключается изъ счета въ слѣдующихъ случаяхъ: 1-е, когда государство вообще не назначитъ уполномоченнаго; 2-е, если уполномоченный не явится въ засѣданіе; 3-е, если онъ объявитъ, что по данному вопросу не имѣетъ инструкцій и 4-е, если правительство предпишетъ ему воздержаться отъ подачи голоса ⁵⁾. При раздѣленіи голосовъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ ⁶⁾.

Такимъ образомъ союзный совѣтъ, *по составу* своему—установле-

¹⁾ *Рѳине*, 149. Очевидно однако, что этимъ *однимъ* долженъ быть, или имперскій канцлеръ, или заступающій его мѣсто по канцлерскому полномочію. Какъ ни слабо коллегіальное начало въ совѣтѣ, но собранія его не могутъ быть признаны законными безъ предсѣдательствующаго, хотя присутствіе только послѣдняго достаточно для дѣйствительности засѣданія.

²⁾ *Моль*, тамъ же, стр. 238.

³⁾ Конст. ст. 7, ч. 3-я.

⁴⁾ Дѣлопроизводство прежняго сейма признавало иное начало; государства, не подавшія голоса, считались согласившимися.

⁵⁾ *Рѳине*, 149.

⁶⁾ Конст. ст. 7, ч. 3-я.

не строго федеративное, въ порядкѣ дѣлопроизводства оказывается чисто государственнымъ установленіемъ, не соблюдающимъ даже формальностей *collegii*, т. е. принципа *tres faciunt collegium*. Въ случаѣ небрежности уполномоченныхъ или ихъ правительствъ, канцлеръ можетъ *одинъ* разрѣшать всѣ дѣла, утверждать законы, издавать предписанія и т. д.

Только по нѣкоторымъ дѣламъ конституція ограничиваетъ права этого оригинальнаго „большинства“. Ограниченія эти установлены: а) въ видахъ твердости конституціи, б) ради огражденія интересовъ президента (императора) и в) для обезпеченія привилегій и правъ отдѣльныхъ государствъ.

а) Проекты измѣненія конституціи считаются, какъ мы видѣли, отвергнутыми, если въ союзномъ совѣтѣ противъ нихъ окажется 14 голосовъ ¹⁾. Конституція не опредѣляетъ однако законнаго числа членовъ даже для засѣданій, посвященныхъ этимъ вопросамъ. Конечно, трудно ожидать, чтобы уполномоченные заинтересованныхъ государствъ не явились на нихъ.

б) Простое большинство голосовъ не дѣйствительно по дѣламъ военнаго, морскаго и нѣкоторымъ дѣламъ финансоваго управленія, если императоръ выскажется за сохраненіе существующихъ правилъ ²⁾. Равнымъ образомъ императору принадлежитъ *veto* противъ постановленій совѣта, предписывающихъ роспускъ рейхстага до истеченія его полномочій ³⁾.

в) Привилегіи и права отдѣльныхъ государствъ обезпечиваются слѣдующими постановленіями конституціи: 1) поправки къ конституціи, заключающія въ себѣ измѣненіе правъ, данныхъ ею отдѣльнымъ государствамъ ⁴⁾, могутъ быть приняты только съ согласія послѣднихъ ⁵⁾; 2) при голосованіи о постановленіяхъ, по дѣламъ касающимся не всей имперіи, а нѣкоторыхъ государствъ, принимаются въ расчетъ только ихъ голоса ⁶⁾.

За этими исключеніями, союзный совѣтъ остается сильнымъ органомъ центральной власти, не стѣсненнымъ многими формальностями

¹⁾ Конст. ст. 78.

²⁾ Конст. ст. 5, ч. 2-я.

³⁾ Конст. ст. 24.

⁴⁾ Конст. ст. 78, ч. 2-я. Напримѣръ, привилегіи Баваріи, Виртемберга и Бадена, основанныя на союзныхъ договорахъ съ этими государствами.

⁵⁾ Конст. 78, ч. 2-я.

⁶⁾ Тамъ же, ст. 7, ч. 4-я.

федеративнаго установленія, въ дѣлѣ имперскаго законодательства и управленія.

II.

Рейхстагъ.

Значеніе рейхстага.—Его національный характеръ.—Общее количество депутатовъ и распредѣленіе ихъ между отдѣльными государствами.—Всеобщее голосованіе.—Борьба за это право въ учредительномъ рейхстагѣ.—*Зибелъ* противъ всеобщаго и прямаго избирательнаго права.—Рѣчь г. *Бисмарка* и ея смыслъ.—Отсутствіе двухъ палатъ и причины его.—Активныя и пассивныя условія выборнаго права.—Вопросъ объ исключеніи чиновниковъ.—Основанія, приведенныя кн. *Бисмаркомъ*.—Причина, по которой его предложеніе не могло быть принято.—Рѣчь *Вебера*.—Предложеніе *Генкеля-Доннерсмарка*, его удача и значеніе.—Отсутствіе содержанія депутатамъ (32 ст. конст. 29 проекта).—Поправка *Вебера* и *Тюнена*.—Заявленіе г. *Бисмарка*; его смыслъ.—Рѣчь *фонъ-Брюнека*.—Новое предложеніе *Вальдека* и его рѣчь.—Пренія: *Шулме Демичъ, Валнеръ*.—Заключеніе.

Рейхстагъ есть избранный прямою и всеобщею подачею голосовъ представитель всего Германскаго народа, въ его непосредственныхъ отношеніяхъ къ имперскому правительству. Въ противоположность союзному совѣту, обезпечивающему силу *федеративнаго* начала, рейхстагъ есть выразитель принципа *національнаго*. Этимъ опредѣляется его составъ и система выборовъ.

Члены рейхстага избираются не народами *государствъ* въ отдѣльности, но всѣмъ германскимъ народонаселеніемъ, раздѣленнымъ на особые избирательныя округа. Впрочемъ, выборы производятся въ каждомъ изъ государствъ отдѣльно, и число депутатскихъ мѣстъ, приходящихся на ихъ долю въ рейхстагѣ, исчисляется слѣдующимъ образомъ. На каждыя 100.000 жит. полагается одинъ депутатъ; если за такимъ раздѣленіемъ народонаселенія союзнаго государства на 100 т. окажется остатокъ въ 50.000 и болѣе—онъ считается за полныя 100.000. Кромѣ того, мелкимъ государствамъ сдѣлана важная уступка: каждое изъ нихъ имѣетъ право на одного депутата, хотя бы ихъ народонаселеніе было ниже 100.000 ¹⁾. Въ настоящее время рейхстагъ состоитъ изъ 397 депутатовъ. Изъ этого числа приходится на

Пруссію	235
Баварію	48
Саксонію	17

¹⁾ Избират. законъ 31-го мая 1869 г. § 5.

Эльзасъ-Лотарингію	15
Баденъ	14
Гессенъ	9
Мекленбургъ-Шверинъ	6
Саксенъ-Веймаръ	3
Ольденбургъ	3
Брауншвейгъ	3
Гамбургъ	3
Саксенъ-Мейнингенъ	2
Саксенъ-Кобургъ-Готу	2
Ангальтъ	2
На прочія 12 государствъ по	1

Основаніемъ для этого числоваго отношенія депутатовъ послужило количество народонаселенія, принятое при выборахъ въ учредительный рейхстагъ ¹⁾ и бывший таможенный парламентъ ²⁾. При умноженіи народонаселенія въ отдѣльномъ государствѣ, число посылаемыхъ имъ депутатовъ можетъ быть увеличено *закономъ* ³⁾.

Депутаты избираются прямою и всеобщею подачею голосовъ ⁴⁾. Начало всеобщаго голосованія (*suffrage universel*) съ особенною энергіею было проведено и защищено въ учредительномъ рейхстагѣ княземъ Бисмаркомъ, не смотря на довольно сильную оппозицію нѣкоторыхъ членовъ либеральной партіи, между прочимъ *Зибеля*. Здѣсь полезно будетъ остановиться на мотивахъ, побудившихъ столь консервативнаго дѣятеля стать на сторону строго демократическаго начала. Прежде всего выслушаемъ противное мнѣніе, особенно краснорѣчиво выраженное *Зибелемъ* ⁵⁾.

Ораторъ заявилъ, что протестъ противъ введенія прямой и всеобщей подачи голосовъ есть для него дѣло совѣсти, Онъ всю свою жизнь служилъ либеральнымъ началамъ, принципамъ парламентарнаго государства. Историческая опытность оратора показываетъ ему, что

¹⁾ Выборы въ рейхстагъ послѣдовали на основаніи избирательнаго закона 1849 г. Ср. тамъ же, § 5.

²⁾ Конст. ст. 20, 7. опредѣляетъ количество депутатовъ для Баваріи, Виртемберга, Бадена и южной части Гессена согласно числу депутатскихъ мѣстъ, коими эти государства пользовались въ таможенномъ парламентѣ.

³⁾ Избират. зак. 1869 г. § 5, ч. 3.

⁴⁾ Конст. ст. 20, ч. 1.

⁵⁾ *Bezold*, II, стр. 43 и слѣд.

всеобщая подача голосовъ была для всякаго рода парламентаризма *началомъ конца*. Философское и политическое размышленіе доказываетъ ему, что направленіе либеральной теоріи, усматривающее во всеобщемъ голосованіи необходимое выраженіе лучшей государственной формы, есть ничто иное какъ софистическое и полное извращеніе истинныхъ либеральныхъ началъ. „Всеобщее, прямое и ровное право голоса можетъ проявить свои благотворныя послѣдствія только тогда, когда этому равенству политическаго права соотвѣтствуетъ равенство отдѣльныхъ людей въ социальномъ отношеніи, когда всѣ люди обладаютъ равную степенью благосостоянія, образованія и нравственной твердости характера, когда всѣ люди бодры и свободны, благочестивы и веселы, когда дѣла на этой печальной и грѣшной землѣ устроены такъ, какъ благочестивыя души представляютъ ихъ себѣ подѣ влияніемъ образа тысячелѣтняго царствія, подѣ влияніемъ образа, нарисованнаго однимъ древнимъ отцомъ церкви, гдѣ тигры и волки питаются отрубями, играютъ съ овцами и ягнятами, гдѣ каждое виноградное древо даетъ десять тысячъ лозъ, каждая лоза—десять тысячъ кистей, каждая кисть—десять тысячъ ягодъ, каждая ягода—десять тысячъ кружекъ вина“. Нечего говорить, что современное состояніе Германіи вовсе не таково, чтобы политическіе „тигры и волки“ стали мирно играть съ „овцами и ягнятами“. Ораторъ ссылается на примѣръ Франціи: куда привела ее всеобщая подача голосовъ? Напрасно защитники проекта ссылаются на примѣръ Пруссіи, признавшей это начало ¹⁾. Да, въ Пруссіи есть всеобщее голосованіе, но нѣтъ *равной* и *прямой подачи* голосовъ и это весьма хорошо. При большихъ массахъ, прямая подача голосовъ поведетъ къ смерти самостоятельной политической жизни. Результатъ всеобщей и прямой подачи голосовъ при данныхъ социальныхъ условіяхъ—цезаризмъ, какъ это показываетъ примѣръ Франціи. Говорятъ, что французскій цезаризмъ есть продуктъ не всеобщаго голосованія, а неполитичнаго поведенія французской буржуазіи. Ораторъ не согласенъ съ такимъ взглядомъ. Конечно, во время іюльской монархіи, французская буржуазія надѣлала много ошибокъ; несомнѣнно, однако, что умственное развитіе и матеріальное благосостояніе Франціи шло впередъ. Что касается цезаризма, то ораторъ напоминаетъ объ отвѣтѣ одного французскаго го-

¹⁾ Въ Пруссіи дѣйствительно все народонаселеніе призвано къ участию въ выборахъ, но благодаря *трехклассной системѣ* выборовъ эта quasi-всеобщая подача голосовъ превращается въ призракъ.

сударственнаго человѣка прусскому, сдѣланномъ незадолго до 2-го декабря. Его спросили: какіе шансы имѣются во Франціи на учрежденіе имперіи? Онъ отвѣчалъ, что для имперіи во Франціи имѣется очень простая гарантія: неспособность буржуазіи къ сопротивленію, а духовенство и рабочіе станутъ на сторону имперіи. „Изъ этого выраженія вы видите, господа, заключилъ Зибель, что значитъ империализмъ—онъ есть, однимъ словомъ, *диктатура демократіи*. Если вы, путемъ предлагаемой вамъ избирательной системы, введете въ государственную жизнь, безъ всякаго ограниченія, демократію, чистую демократію въ такомъ широкомъ объемѣ, то въ скоромъ времени вамъ не останется другаго выбора какъ создать диктатуру этой демократіи. Г. депутатъ Фриденталь утѣшалъ насъ тѣмъ, что нѣмецкая королевская власть есть лучшее противоядіе противъ такой демократической диктатуры; я вполне согласенъ съ нимъ относительно діаметральной противоположности между королевскою властью и демократическою диктатурою и именно потому долженъ настойчиво и въ видѣ предостереженія просить васъ не извращать нѣмецкой королевской власти, вталкивая въ союзное государство такой массивный элементъ демократической диктатуры“.

Рѣчь кн. Бисмарка была направлена, главнымъ образомъ, противъ обвиненія его въ планахъ демократической диктатуры.

„Всеобщее избирательное право, говорилъ онъ, перешло къ намъ ¹⁾ какъ бы въ качествѣ наслѣдственной доли развитія германскаго единства; мы имѣли его въ имперской конституціи, какъ она была проектирована во Франкфуртѣ; мы противопоставили его, въ 1863 г., тогдашнимъ стремленіямъ Австріи во Франкфуртѣ и я могу сказать только, что мнѣ неизвѣстно, по крайней мѣрѣ, *лучшаго* избирательнаго закона. Онъ имѣетъ, конечно, много недостатковъ, вслѣдствіе которыхъ не вполне фотографируетъ и не передаетъ въ миниатюрѣ истинно разсудительное и *полноправное* общественное мнѣніе; союзныя правительства не держатся за этотъ законъ на столько, чтобы не принять всякій другой, котораго преимущества были бы имъ доказаны. „Союзныя правительства“, образующія нѣкоторымъ образомъ республиканскую вершину (Германіи), никакъ не могли имѣть въ виду глубоко задуманнаго Komplote противъ свободы буржуазіи въ союзѣ съ массами ради учрежденія цезаризма. Мы просто приняли то, что

¹⁾ То-есть, къ союзнымъ правительствамъ, отъ имени которыхъ говорилъ г. Бисмаркъ.

было предложено, и что мы считали наиболее удобным къ принятію; никакихъ другихъ заднихъ мыслей у насъ не было. Что желаютъ поставить на мѣсто этого закона, и при томъ со скоростью, въ которой мы нуждаемся, господа, нападающіе на него? Не прусскую ли трехклассную систему? Тотъ, кто наблюдалъ ея дѣйствіе и сочетанія, образуемая ею въ странѣ, долженъ сказать, что ни въ какомъ государствѣ не было выдуманно болѣе убогаго, болѣе бессмысленнаго избирательнаго закона, — закона, разрывающаго принадлежашее другъ къ другу и смѣшивающаго людей, которымъ нечего дѣлать вмѣстѣ, въ каждой общинѣ мѣрящаго разными мѣрами“. Довѣзавъ всю несостоятельность прусскаго закона наглядными примѣрами, ораторъ продолжалъ: „подобный произволь и вмѣстѣ съ тѣмъ жестокость заключаются въ каждомъ цензѣ и они становятся наиболее чувствительны тамъ, гдѣ цензъ „обрываетъ“ и начинается „исключеніе“. Намъ было бы очень трудно мотивировать „исключенному“, что такъ какъ онъ платитъ не одинаковую сумму податей съ сосѣдомъ—онъ радъ бы ее платить, потому что она обуславливаетъ большее имущество, котораго у него однако нѣтъ,— то ему приходится быть *илотомъ* и политически мертвымъ въ государствѣ. Эта аргументація находитъ примѣненіе на каждомъ мѣстѣ, гдѣ обрывается рядъ политически полноправныхъ лицъ. Обратиться къ *сословнымъ* избирательнымъ правамъ еще никто не предлагалъ и я упоминаю о нихъ только для того, чтобы подтвердить справедливость одного, прежде высказаннаго здѣсь мнѣнія, что, въ совокупности, каждый избирательный законъ при одинаковыхъ внѣшнихъ условіяхъ и вліаніяхъ приводитъ приблизительно къ одинаковымъ результатамъ. Я думаю, что еслибы мы теперь избирали на основаніяхъ „соединеннаго ландтага“ по десятилѣтнему владѣнію недвижимою собственностію, то имѣли бы приблизительно то же представительство; совокупный составъ германскаго представительства *не измѣнялся въ теченіе моего парламентскаго поприща*, съ 1847 г.: я видѣлъ предъ собою тѣ же старья, отчасти любезныя, отчасти воинственныя (*kampfbereiten*) лица. Я считаю вопросъ открытымъ, пока кто-нибудь меня не убѣдитъ, что другой законъ лучше и свободнѣе отъ недостатковъ, заключающихся въ предложенномъ законѣ и обладаетъ особыми достоинствами, какихъ не имѣетъ послѣдній; вопросъ спорный, но я думаю, что мы, углубившись въ споръ, должны были бы

1) «Соединенный ландтагъ» былъ созванъ въ 1847 г.

перебрать (*durchdiscutiren*) цѣлыя библіотеки, написанныя по этому поводу въ послѣднія тридцать лѣтъ, и все-таки съ трудомъ пришли бы къ соглашенію“. По мнѣнію оратора, особенную невыгоду представляютъ многостепенные выборы. Они извращаютъ народное представительство и понижаютъ его нравственный уровень. „При выборѣ кандидата, заключилъ г. Бисмаркъ, я всегда находилъ больше разумности въ общемъ сознаниіи народа, чѣмъ въ разсужденіи *выборщика* ¹⁾); ссылаюсь на почти всеобщее явленіе—не знаю, раздѣляете ли вы мое впечатлѣніе—но мнѣ кажется, что при прямыхъ выборахъ, мы вводимъ въ палату бѣльшіе таланты, чѣмъ при косвенныхъ. Надѣюсь, что высокая палата охотно приметъ эту косвенную лесть“ ²⁾).

Легко замѣтить въ рѣчи знаменитаго канцлера два рода аргументовъ. Одни изъ нихъ направлены къ доказательству, что система всеобщаго голосованія — если не лучшая, сама по себѣ, *an und für sich*, то, во всякомъ случаѣ, въ практическомъ своемъ примѣненіи, она вызываетъ меньше всего возраженій и неудовольствій. Притомъ система эта сдѣлалась какъ бы необходимою составною частью всякаго проекта общегерманской конституціи, шедшаго изъ либеральнаго лагеря. Не вина г. Бисмарка, что идеалы общегерманскаго представительства съ 1848 г. слагались подъ вліяніемъ строго-демократическихъ началъ. Предлагая систему всеобщаго голосованія, канцлеръ думалъ угодить либеральной части общества, жившей воспоминаніями о франкфуртскомъ парламентѣ. Этотъ принципъ служилъ ему боевымъ орудіемъ противъ мертворожденныхъ проектовъ Саксоніи и Австріи и теперь казался ему способнымъ сплотить всѣхъ друзей „новой Германіи“. Другой родъ аргументовъ—и въ этомъ состоитъ иронія канцлерской рѣчи—доказывалъ, что *suffrage universel*, предъ которымъ, въ минуту рѣшительнаго его примѣненія, отступались ветераны либерализма, вовсе не опасенъ. Въ итогъ, всякая выборная система дастъ тотъ же составъ палаты, принесетъ „тѣ же старыя, отчасти любезныя, отчасти воинственные лица“. Что касается „тигровъ и волковъ“ радикализма, то твердая администрація князя могла надѣяться заставить ихъ „играть съ ягнятами“ либеральной партіи и питаться

¹⁾ Сущность многостепенныхъ выборовъ заключается въ томъ, что избраніе депутатовъ принадлежитъ не массѣ избирателей, а собранію *выборщиковъ*, въ свою очередь избранныхъ массою избирателей въ первоначальныхъ собраніяхъ (*assemblées primaires*).

²⁾ Намекъ на то, что рейхстагъ былъ избранъ всеобщимъ и прямымъ голосованіемъ.

„отрубями“. Князь Бисмаркъ могъ говорить это тѣмъ спокойнѣе, что при отсутствіи содержанія депутатамъ (см. ниже), радикальная партія лишена возможности посылать въ рейхстагъ слишкомъ большое количество своихъ представителей. вмѣстѣ съ тѣмъ, присутствіе въ общей массѣ меньшаго ихъ числа должно вліять и вліяетъ на большую уступчивость либеральныхъ депутатовъ.

Логически проведенная система всеобщаго голосованія требуетъ и *единого органа* народнаго представительства. „Воля націи едина, а потому должна имѣть единого представителя“, говорили французскіе демократы. Раздвоеніе представительства, то-есть, учрежденіе *двухъ палатъ*, всегда казалось имъ или бесполезнымъ, или вреднымъ. Но конституціонная теорія, имѣющая въ виду огражденіе свободы и законности посредствомъ раздѣленія и равновѣсія властей, всегда требовала двухъ палатъ. Вопросъ этотъ былъ поднятъ и въ учредительномъ рейхстагѣ. Проектъ конституціи предлагалъ учрежденіе *одной* палаты. Депутаты *Цахаріе* и *графъ Галенъ* внесли каждый по поправкѣ, въ которыхъ предлагалось раздѣлить рейхстагъ на двѣ палаты. Г. Бисмаркъ возражалъ противъ этого предложенія, хотя конечно не съ точки зрѣнія французской демократіи. Его основанія были взяты прямо изъ существа новаго союзнаго устройства. Ораторъ отправился изъ того факта, что конституція даетъ Германіи *союзный совѣтъ*, совершенно необходимый по самому характеру отдѣльныхъ государствъ союза. Проектируемая верхняя палата заняла бы, такимъ образомъ, средину между совѣтомъ и нижнею палатою рейхстага, то-есть, была бы *третьимъ* законодательнымъ установленіемъ. Это безъ всякой нужды усложнило бы правительственную машину. Теченіе союзнаго законодательства можетъ найти помѣху въ несогласіи существующихъ уже двухъ факторовъ законодательной власти; что же было бы при существованіи еще третьяго установленія?

По тѣмъ или другимъ основаніямъ, начало всеобщей подачи голосовъ проведено, съ формальной стороны, послѣдовательно: депутаты избираются всѣмъ народомъ и составляютъ одну палату. Но затѣмъ въ практическихъ частностяхъ начало это подверглось ограниченіямъ.

Право участія въ выборахъ и быть избраннымъ (активное и пассивное избирательное право) опредѣлено какъ конституціею, такъ и избирательнымъ закономъ 31-го мая 1869 г.¹⁾

Право участія въ выборахъ принадлежитъ каждому нѣмецкому

¹⁾ *Бецольдъ*, т. III, стр. 29 и слѣд.

гражданину, по достиженіи имъ 25-лѣтняго возраста ¹⁾). Онъ пользуется этимъ правомъ въ томъ государствѣ союза, гдѣ имѣеть жительство ²⁾). Таковъ общій принципъ, но онъ подвергается извѣстнымъ ограниченіямъ. Нѣкоторыя лица совершенно исключаются отъ участія въ выборахъ; другія не могутъ пользоваться своими правами въ теченіе опредѣленнаго срока.

Подобно всѣмъ избирательнымъ законамъ, и законъ 31-го мая лишаетъ права участія въ выборахъ лицъ, не удовлетворяющихъ условіямъ физической и умственной зрѣлости, нравственной благонадежности и экономической самостоятельности. Сюда относятся:

1) Лица, состоящія подъ опекою или попечительствомъ.

2) Лица, получающія вспомошествованіе, въ качествѣ бѣдныхъ, изъ государственныхъ или общинныхъ средствъ, или получавшія его въ теченіе года, непосредственно предшествовавшаго выборамъ.

3) Несостоятельные должники ³⁾.

4) Лица, лишенныя пользованія своими гражданскими правами судебнымъ приговоромъ, въ теченіе срока назначеннаго въ приговорѣ, если они не возстановлены въ своихъ правахъ актомъ помилованія. Это правило смягчено въ пользу политическихъ преступниковъ. Именно, послѣдніе лишаются права участія въ выборахъ впредь до отбытія ими наказанія или до помилованія ⁴⁾.

Приостанавливается пользованіе выборнымъ правомъ для солдатъ, находящихся на дѣйствительной службѣ (bei der Fahne), такъ какъ участіе арміи въ выборной агитаціи было бы одинаково неудобно съ точки зрѣнія и военной дисциплины и общественной свободы ⁵⁾.

Пассивное право обставлено немногими условіями. Отъ кандидата въ депутаты, кромѣ условій, полагаемыхъ для избирателя, требуется только одно условіе — годовая принадлежность къ одному изъ государствъ союза ⁶⁾. Первоначальный проектъ желалъ ввести болѣе существенное ограниченіе, именно лишить права на избраніе всѣхъ чиновниковъ, состоящихъ на службѣ одного изъ государствъ союза ⁷⁾.

¹⁾ § 1.

²⁾ Тамъ же. «Wo er seinen Wohnsitz hat».

³⁾ Эти лица лишаются выборнаго права на время теченія конкурснаго процесса, или впредь до опредѣленія рода несостоятельности. § 3, п. 2.

⁴⁾ § 3, п. 4, абзацъ 2.

⁵⁾ § 2.

⁶⁾ § 4.

⁷⁾ *Бецольдъ*, II, стр. 1, проектъ 21 ст., гдѣ было сказано: «Beamte im Dienste eines der Bundesstaaten sind nicht wählbar».

На такомъ исключеніи особенно настаивалъ князь Бисмаркъ, изложившій предъ учредительнымъ рейхстагомъ и основанія своего взгляда ¹⁾.

Онъ требовалъ исключенія чиновниковъ отчасти потому, что они будутъ проводить въ рейхстагѣ партикуляристическія воззрѣнія правительства, у которыхъ состоятъ на службѣ. Но самое важное основаніе, по его мнѣнію, заключалось въ неизбежности ослабленія дисциплины въ чиновничествѣ. Эта дисциплина, говорилъ онъ, необходима болѣе всего въ государствѣ конституціонномъ. Въ государствѣ абсолютномъ, независимость и несмѣняемость чиновничества есть хорошій оплотъ противъ произвола ²⁾, но при парламентскомъ управленіи, глава исполнительной власти долженъ имѣть средства направлять дѣйствія должностныхъ лицъ согласно своей системѣ, которую онъ защищаетъ предъ палатами. Но такая дисциплина будетъ невозможна, если депутатъ-чиновникъ вступитъ въ палатѣ въ открытую борьбу съ своимъ высшимъ начальникомъ, если онъ будетъ держать ему такую рѣчь, какой онъ не позволитъ себѣ дома съ своимъ канцелярскимъ служителемъ. Если палата, продолжалъ князь, несогласна исключить всѣхъ чиновниковъ, то союзныя правительства довольны будутъ меньшими ограниченіями, напри- мѣръ, исключеніемъ должностныхъ лицъ *духовнаго и судебнаго вѣдомствъ*, какъ это предложилъ въ своей поправкѣ графъ *Шуленбургъ* ³⁾. „Я самъ, господа, говорилъ ораторъ, видѣлъ много примѣровъ того, что участіе въ борьбѣ партій вліяетъ на судей нѣкоторымъ образомъ больше, чѣмъ это согласно съ безпристрастіемъ судейскаго званія. Приведу только одинъ. Въ теченіе первыхъ лѣтъ моего министерства, мнѣ часто приходилось получать на усмотрѣніе приговоры, постановленные безъ моего вѣдома и почина, за оскорбленіе прусскаго министра-президента, съ запросомъ, желаю ли я ихъ обнародовать. Нѣкоторые изъ нихъ я читалъ, другіе нѣтъ. Въ общемъ итогъ я нашель, что оскорбительныя выраженія, могущія повлечь за собою тяжелую кару если они будутъ сказаны какимъ-либо ремесленникомъ въ лицо другому, тюрьму или высокій штрафъ, если онъ скажетъ ихъ публично, стоили сред-

¹⁾ Ср. *Бецольдъ*, II, стр. 53 и слѣд.

²⁾ Г. Бисмаркъ, какъ видно, сходится въ этомъ отношеніи съ идеями нашего великаго Петра о коллегіяхъ.

³⁾ *Бецольдъ*, II, стр. 3, поправка подъ № 8. «Nicht wählbar sind Geistliche und richterliche Beamte im Dienste der Bundesstaaten».

нимъ числомъ 10 талеровъ, будучи направлены противъ прусскаго министра-президента. За 10 талеровъ каждый былъ воленъ публично говорить мнѣ или печатать позорнѣйшія оскорбленія, какія онъ только хотѣлъ. Я не вынесъ впечатлѣнія, что тутъ мѣрилось мѣрой, вполне свободной отъ политическаго вліянія“.

Не смотря на личный опытъ князя Бисмарка, предложеніе исключить чиновничество изъ народнаго представительства, было признано невозможнымъ. Чтобы понять эту невозможность, достаточно вспомнить составъ народнаго представительства во всѣхъ германскихъ государствахъ и составъ самого рейхстага. Избиратели были бы поставлены въ серьезное затрудненіе, если бы ихъ лишили возможности избирать профессоровъ, судей и другихъ должностныхъ лицъ, наполняющихъ теперь рейхстагъ и ландтаги ¹⁾. По тѣмъ или другимъ причинамъ, но образованнѣйшая часть буржуазіи сосредоточивается теперь въ университетахъ и чиновничествѣ. „Исключая чиновничество, патетически говорилъ депутатъ Веберъ ²⁾, исключаютъ изъ парламента какъ бы науку, представителей науки... и вы сдѣлаете это въ нашей странѣ, въ Германіи, въ этой странѣ науки, искони гордившейся своими университетами и школами, въ этой странѣ, гдѣ именно ученые и писатели въ концѣ прошлаго вѣка заставили націю сознать себя духовно единою, между тѣмъ какъ наше національное единство еще долго не было создано; вы сдѣлаете это въ Германіи, которой во время ея глубочайшаго униженія всѣ чуждыя націи предоставляли славу страны учености и науки, въ этой Германіи, гдѣ теперь, въ послѣднія десятилѣтія, наука спустилась съ своихъ крутыхъ и бесплодныхъ высотъ, отдалась на службу народу и чрезъ то побѣдитъ міръ и сдѣлаетъ Германію первою націею въ свѣтѣ!“

Но „наука“ не была исключена. Г. Бисмаркъ весьма благоразумно заявилъ, что онъ не дѣлаетъ изъ означеннаго предложенія кабинетнаго вопроса и тѣмъ развязалъ руки рейхстагу. Въ конституціи появилось постановленіе діаметрально противоположное предложенному въ проектѣ. Рейхстагъ и союзный совѣтъ приняли поправку, внесенную графомъ Генкелемъ-Доннерсмаркомъ, гласящую, что чиновники не нуждаются въ разрѣшеніи на вступленіе въ рейхстагъ. Но если

¹⁾ Любопытный списокъ членовъ рейхстага, съ обозначеніемъ ихъ общественнаго положенія и партій, къ которымъ они принадлежатъ, см. въ Meyers Deutsches Jahrbuch, I, стр. 174—184, второе изданіе.

²⁾ *Бецольдъ*, II, 15—19.

членъ рейхстага приметъ отъ правительства должность на жалованьи или получить высшее мѣсто съ бѣльшимъ содержаніемъ, онъ теряетъ свое мѣсто и голосъ въ рейхстагѣ, которые однако могутъ быть возвращены ему новымъ избраніемъ. Это ограниченіе имѣетъ въ виду уже не интересы дисциплины, но независимость рейхстага. Оно касается только: а) лицъ, не занимавшихъ до поступленія въ рейхстагъ никакихъ должностей и поступившихъ на службу въ бытность свою депутатами; б) чиновниковъ, получившихъ высшее мѣсто во время нахождения ихъ въ рейхстагѣ. И тотъ и другой случай предполагаютъ возможность правительственнаго вліянія на депутатовъ путемъ раздачи мѣстъ не служащимъ и возвышенія оклада служащимъ. Избирателямъ предоставляется рѣшить, на сколько избранный ими депутатъ сохранилъ ихъ довѣріе послѣ перемѣны своего служебнаго положенія.

Послѣднее ограниченіе пассивнаго права состоитъ въ томъ, что никто не можетъ быть одновременно членомъ союзнаго совѣта и рейхстага.

Но если конституція и избирательный законъ не содержатъ въ себѣ *прямыхъ* ограниченій пассивнаго права, то оно ограничивается, хотя *косвенно*, но весьма существенно, 32 статьею конституціи. „Члены рейхстага, гласитъ эта статья, не могутъ получать, въ качествѣ таковыхъ, ни жалованья, ни вознагражденія“. Понятно само собою, что такое постановленіе съ-разу и на-чисто устраняетъ всѣхъ недостаточныхъ людей отъ *возможности* занимать депутатскія мѣста.

Къ сожалѣнію, авторъ всеобщаго голосованія, князь Бисмаркъ не высказался относительно причинъ, побудившихъ его ввести такое существенное ограниченіе принципа, въ пользу котораго онъ произнесъ краснорѣчивую рѣчь. Канцлеръ ограничился весьма краткимъ заявленіемъ по поводу поправки, въ противоположномъ смыслѣ, внесенной Веберомъ и Тюненомъ¹⁾. Вотъ въ чемъ состояло это официальное заявленіе.

„Я имѣю объявить отъ имени и по порученію союзныхъ правительствъ, что послѣднія считаютъ во всякомъ случаѣ невозможнымъ согласиться на принятіе или допущеніе содержанія депутатамъ (Di-

¹⁾ Тамъ же, II, 136, поправка подъ № 3. «Die Mitglieder des Reichstages erhalten aus der Bundeskasse Reisekosten und Diäten nach Massgabe des Gesetzes. Bis zum Erluss dieses Gesetzes stellt das Bundespräsidium die Höhe derselben fest. Ein Verzicht auf Reisekosten und Diäten ist unstatthaft».

äten). Правительства просят высокое собраніе оставить этотъ вопросъ на разрѣшеніе его въ законодательномъ порядкѣ, *послѣ того какъ явится возможность собрать успокоительныя данныя относительно дѣйствія до сихъ поръ мало испытаннаго избирательнаго закона*“.

Впрочемъ, г. Бисмаркъ не заявилъ себя безусловнымъ противникомъ предложенія Вебера и Тюнена. Онъ полагалъ полезнымъ только отложить разрѣшеніе поднятаго ими вопроса. Иначе отнеслись къ нему депутаты правой стороны. Они настаивали на необходимости постоянного ограниченія всеобщаго избирательнаго права въ формѣ, предложенной 32 ст. Въ такомъ смыслѣ была, на примѣръ, произнесена рѣчь депутата *Брюнека*. При разсмотрѣніи 32 (29) ст., говорилъ онъ, рѣчь идетъ вовсе не объ абстрактномъ вопросѣ, должны или не должны депутаты рейхстага получать содержаніе. Дѣло идетъ о томъ, должны ли пользоваться содержаніемъ депутаты, *избранные на основаніи самаго радикальнаго и демократическаго закона*. Распространившись объ опасеніяхъ, возбуждаемыхъ въ немъ всеобщимъ голосованіемъ, онъ сказалъ: „единственное средство, остающееся еще у васъ въ рукахъ для умѣренія вредныхъ послѣдствій всеобщаго избирательнаго права, есть, по моему мнѣнію, отсутствіе содержанія депутатамъ, избираемымъ на основаніи этого права“. Если палата приметъ предложеніе Вебера, продолжалъ ораторъ, то она рискуетъ замѣстить скамьи рейхстага такими „друзьями народа“, въ сравненіи съ которыми нынѣшніе депутаты „лѣвой стороны“ будутъ считаться реакціонерами и феодалами ¹⁾).

Предложеніе Вебера-Тюнена было сначала принято въ рейхстагѣ большинствомъ 136 противъ 130 голосовъ, но потомъ отвергнуто при заключительныхъ преніяхъ, когда сдѣлалось ясно, что союзный совѣтъ не приметъ его. Рейхстагъ принялъ поправку *Арнима*, предлагавшую возстановить 29 ст. проекта ²⁾. Но на слѣдующій же годъ *Вальдекъ* снова внесъ подобное же предложеніе, завѣщавъ друзьямъ своимъ возобновлять его постоянно. Этотъ ветеранъ умѣренной демократіи опредѣлилъ весьма вѣрно отношеніе консервативной партіи къ вопросу, о которомъ идетъ рѣчь. Ему легко было это сдѣлать въ виду ясности заявленій самихъ ораторовъ правой стороны. Противъ предложенія Тюнена, говоритъ Вальдекъ, не было и

¹⁾ *Бецольдъ*, II, стр. 136—139.

²⁾ Тамъ же, стр. 678 и слѣд.

не могло быть сдѣлано принципиальныхъ возраженій. Противники его разсуждали слѣдующимъ образомъ: мы неохотно согласились признать всеобщее голосованіе, но признаемъ его подъ тѣмъ условіемъ, чтобы депутатамъ не было назначено содержанія. На вопросъ: почему же депутаты должны служить государству бесплатно, отвѣчаютъ различно. Одни прямо говорятъ о грядущей демагогій, другіе заявляютъ, что бесплатное, почетное служеніе странѣ есть отличительный признакъ самоуправленія, третьи говорятъ, что въ палатѣ должны быть представлены только высшіе интересы страны, интересы землевладѣнія, крупной промышленности, науки, а не низменные интересы массъ. Но гораздо больше опасностей представляетъ искаженіе выборнаго права посредствомъ косвеннаго ценза. Съ одной стороны весь народъ призывается къ выборному праву, съ другой—ему дается возможность выбирать депутатовъ только изъ опредѣленнаго круга лицъ. Выборное право, неограниченное со стороны активной, ограничивается пассивными условіями“. Еще рѣзче высказался въ томъ же смыслѣ *Шульце-Деличъ*. Онъ отрицалъ, что назначеніе депутатамъ содержанія послужитъ дѣлу социалистовъ; по мнѣнію оратора, полное политическое равенство, полное и открытое примѣненіе всеобщаго избирательнаго права неминуемо ослабитъ значеніе социализма.

Вагенеръ собралъ всѣ свои аргументы для защиты 32 ст. Социализмъ, говорилъ онъ, есть ничто иное, какъ притязаніе обратить, при помощи государственныхъ средствъ, существующее *юридическое* равенство въ равенство *фактическое*. Требованіе содержанія депутатамъ, при существованіи прямаго и всеобщаго избирательнаго права, есть ничто иное (*nichts weiter*) какъ социалистическое притязаніе, имѣющее въ виду облегчить переходъ отъ юридическаго равенства къ фактическому при помощи государства. Еслибы Вальдекъ и его товарищи хотѣли быть послѣдовательны, они, назначая содержаніе депутатамъ, должны назначить задѣльную плату и избирателямъ. Но подобные принципы искажаютъ начало самоуправленія. Ораторъ сослался на знаменитый трудъ Гнейста объ Англіи, изъ котораго видно, что сущность англійскаго самоуправленія состоитъ именно въ системѣ почетныхъ должностей, вѣнцомъ которыхъ является парламентъ. Въ заключеніе ораторъ объявляетъ, что онъ видитъ въ 32 ст. не противоядіе всеобщей подачѣ голосовъ, но средство поддержать связь общества и государства въ ихъ правильномъ взаимодѣйствіи. Устраните его—и связь эта будетъ порвана. Общество разложится на атомы и увлечетъ къ

гибели государство. Куда пришли люди, защищавшіе подобную политику? Къ свободѣ, или къ деспотизму конвента или Цезаря?

Предложеніе Вальдека было отвергнуто. То же повторилось въ 1869 и слѣдующихъ годахъ.

III.

Основнымъ началомъ *порядка* избранія депутатовъ въ рейхстагъ признается—какъ это вполнѣ согласно съ принципомъ всеобщаго голосованія—*прямая* и *тайная* подача голосовъ ¹⁾. Подробности этого порядка опредѣляются закономъ 1869 и наказомъ 28-го мая 1870 г. ²⁾.

Каждый депутатъ избирается въ отдѣльномъ избирательномъ округѣ ³⁾. Границы округа опредѣляются имперскимъ закономъ ⁴⁾. Для удобства голосованія, большіе округа могутъ быть раздѣлены на меньшіе участки (Bezirke), которые, по возможности, должны совпадать съ границами мѣстныхъ общинъ (Ortsgemeinde), за исключеніемъ многолюдныхъ общинъ. Послѣднія, въ свою очередь, подраздѣляются на отдѣлы (Unterabtheilung) ⁵⁾.

На начальство этихъ общинъ возлагается составленіе *избирательныхъ списковъ* ⁶⁾, по формѣ, утвержденной союзнымъ совѣтомъ ⁷⁾. Въ списки вносятся, въ алфавитномъ порядкѣ, всѣ лица, имѣющія право на участіе въ выборахъ. Въ многолюдныхъ общинахъ, подраздѣляемыхъ на нѣсколько отдѣловъ, списки составляются для каждаго отдѣла особо. Всѣ списки, по составленіи ихъ, выставляются въ мѣстѣ, назначенномъ начальствомъ ⁸⁾. Каждое заинтересованное лицо въ правѣ провѣрять ихъ и, въ случаѣ невѣрности, требовать исправленія ⁹⁾. Вся процедура провѣрки и исправленія списковъ должна кончиться въ теченіе мѣсяца ¹⁰⁾.

День выборовъ назначается императоромъ ¹¹⁾. За восемь дней до

¹⁾ Конст., ст. 20.

²⁾ *Вецольдъ*, III, стр. 33 и слѣд.

³⁾ Изб. зак. § 6.

⁴⁾ Тамъ же, абзацъ 4-й.

⁵⁾ Тамъ же, абзацъ 2-й.

⁶⁾ Наказъ 1870 г. § 5; Изб. зак. § 8.

⁷⁾ Въ общинахъ, раздѣленныхъ на отдѣлы, списки составляются для каждаго изъ послѣднихъ особо.

⁸⁾ Избир. зак. § 8, абзацъ 2-й; Наказъ, § 2.

⁹⁾ Наказъ, § 3; Изб. зак. § 8.

¹⁰⁾ Тамъ же.

¹¹⁾ Избир. зак. § 14.

выборовъ мѣстныхъ власти назначаютъ предсѣдателя (Wahlvorsteher), который назначаетъ изъ числа избирателей дѣлопроизводителя (Protokollführer) и отъ 3 до 6 ассистентовъ (Beisitzer). Какъ предсѣдатель, такъ и ассистенты съ дѣлопроизводителемъ должны быть назначены изъ лицъ, не состоящихъ на государственной службѣ ¹⁾. Самые выборы производятся на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Каждый избирательный округъ избираетъ одного депутата и каждый избиратель можетъ подать голосъ только за одно лицо ²⁾. Это лицо можетъ и не принадлежать къ числу мѣстныхъ жителей ³⁾.

2) Для голосованія, какъ мы уже замѣтили, каждый округъ раздѣляется на участки, народонаселеніе которыхъ не можетъ превышать 3.500 жит. ⁴⁾.

3) Разъединяя подачу голосовъ, законъ допускаетъ, однако, предварительныя совѣщанія всѣхъ избирателей. Они могутъ образовывать избирательные союзы (Vereine) и устраивать сходки въ огороженныхъ помѣщеніяхъ ⁵⁾.

4) Выборы должны быть начаты и кончены въ одинъ день ⁶⁾.

5) Подача голосовъ производится записками на бѣлой бумагѣ безъ всякаго внѣшняго знака ⁷⁾. Каждый избиратель обозначаетъ на запискѣ ⁸⁾ имя своего кандидата и, явившись въ избирательное присутствіе, подаетъ ее, свернутою, предсѣдателю. Послѣдній опускаетъ записку въ урну, а дѣлопроизводитель отмѣчаетъ въ спискѣ имя подавшего голосъ.

6) Счетъ записокъ и голосовъ, поданныхъ за каждое лицо, производится предсѣдателемъ въ присутствіи ⁹⁾.

7) По окончаніи счета голосовъ, предсѣдатели всѣхъ участковъ препровождаютъ протоколы о выборахъ въ центральный пунктъ избирательнаго округа ¹⁰⁾.

¹⁾ Тамъ же, § 9.

²⁾ Тамъ же, §§ 5, 6; Наказъ, § 19, п. 4, 23.

³⁾ Изб. зак. § 4.

⁴⁾ Наказъ, § 7.

⁵⁾ Изб. зак. § 17.

⁶⁾ Наказъ, § 9. Выборы начинаются въ 10 часовъ утра и оканчиваются въ 6 часовъ пополудни.

⁷⁾ Избир. зак. § 10; Наказъ, §§ 15, 19, п. 1.

⁸⁾ Наказъ, § 15.

⁹⁾ Наказъ, § 18.

¹⁰⁾ Наказъ, § 25 и слѣд.

8) Для провѣрки протоколовъ, въ каждый округъ назначается избирательный комиссаръ (Wahlcomissar) изъ лицъ, не состоящихъ на государственной службѣ. Онъ назначаетъ изъ такихъ же избирателей отъ 5 до 12 ассистентовъ и приводитъ ихъ къ присягѣ ¹⁾.

9) Провѣрка протоколовъ и общій счетъ голосовъ, поданныхъ за каждаго кандидата, производятся публично ²⁾. Избраннымъ считается кандидатъ, получившій въ цѣломъ округѣ абсолютное большинство голосовъ ³⁾. При раздѣленіи голосовъ дѣло рѣшается жребіемъ ⁴⁾. Если ни одинъ изъ кандидатовъ не собралъ въ свою пользу абсолютнаго большинства, комиссаръ назначаетъ перебаллотировку между двумя лицами, получившими относительное большинство. Этотъ *тѣснѣйшій выборъ* (engere Wahl) долженъ быть произведенъ въ теченіе 14 дней по сообщеніи результатовъ первыхъ выборовъ ⁵⁾. При раздѣленіи голосовъ и въ этомъ случаѣ, рѣшаетъ жребій ⁶⁾.

10) Имя избраннаго публикуется во всеобщее свѣдѣніе ⁷⁾.

11) Всѣ заявленія о незаконности избирательныхъ записокъ рѣшаются избирательнымъ присутствіемъ по большинству голосовъ ⁸⁾, но окончательная провѣрка депутатскихъ полномочій принадлежитъ рейхстагу ⁹⁾. Въ случаѣ если рейхстагъ признаетъ выборъ нѣкоторыхъ депутатовъ незаконнымъ, то въ соответствующихъ округахъ назначаются новые выборы ¹⁰⁾.

12) Депутаты избираются на *три года* ¹¹⁾.

Конституція даетъ депутатамъ нѣкоторыя *привиллеіи*, необходимыя для обезпеченія ихъ независимости. Привиллеіи эти напоминаютъ права членовъ всѣхъ европейскихъ парламентовъ. Вопервыхъ, ни одинъ членъ рейхстага не можетъ быть привлеченъ къ судебной или дисциплинарной отвѣтственности за свое голосованіе (Abstimmung) или за *заявленіе* (Aeusserung), сдѣланное имъ ради исполненія

¹⁾ Тамъ же, §§ 24 и 26.

²⁾ Тамъ же, §§ 26 и 27.

³⁾ Тамъ же, § 28. Избир. зак. § 12.

⁴⁾ Избир. зак. § 12, Наказъ.

⁵⁾ Наказъ, §§ 28—31.

⁶⁾ Тамъ же, § 32.

⁷⁾ Наказъ, § 27, абзацъ 2-й.

⁸⁾ Избират. зак. § 13.

⁹⁾ Тамъ же.

¹⁰⁾ Наказъ, § 34.

¹¹⁾ Конституція, ст. 24.

своего призванія ¹⁾). Правило это обезпечиваетъ личность депутата отъ преслѣдованія судебнымъ или административнымъ порядкомъ *вне палаты*. Но, конечно, онъ долженъ подчиняться уставу дѣлопроизводства и дисциплинѣ, установленнымъ рейхстагомъ, который и можетъ наложить на него взысканіе за неисполненіе ихъ ²⁾).

Затѣмъ конституція покрываетъ депутата и въ случаѣ совершенія имъ обыкновеннаго преступленія ³⁾). Депутатъ, *во время сессіи рейхстага*, безъ согласія послѣдняго не можетъ быть привлеченъ къ суду или арестованъ, кромѣ того случая, когда онъ настигнутъ при совершеніи преступленія или въ слѣдующій затѣмъ день. Кромѣ того рейхстагъ, собранный на сессію, можетъ требовать прекращенія начатаго уже слѣдствія и освобожденія депутата изъ тюрьмы на время сессіи ⁴⁾).

Компетенція рейхстага. Рейхстагъ призванъ къ участию въ нѣкоторыхъ актахъ имперской власти и имѣетъ, до извѣстной степени, право контроля надъ дѣйствіями правительства. Права его опредѣляются какъ конституціею, такъ и уставомъ дѣлопроизводства, изданнымъ рейхстагомъ на основаніи 27 ст. конституціи. Должно вообще замѣтить, что начала парламентаризма выразились въ учрежденіи рейхстага далеко не въ той степени, какъ этого требовала національно-либеральная партія, не говоря уже о членахъ лѣвой стороны. Многіе изъ депутатовъ выражали желаніе, чтобы имперская конституція дала общегерманскому парламенту хотя бы права, предоставленныя прусскому ландтагу. Достаточно указать на то, что рейхстагъ не имѣетъ предъ собою, подобно ландтагамъ, отвѣтственнаго министерства. Впрочемъ, рейхстагъ, насколько это возможно, восполнилъ постановленія конституціи уставомъ своего дѣлопроизводства.

Первое и самое важное право рейхстага есть его участіе въ *законодательствѣ*. На основаніи 5 ст. конституціи, законодательная власть отправляется совмѣстно союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ, причемъ, для изданія закона, необходимо согласіе этихъ двухъ установленій. Поэтому рейхстагъ, наравнѣ съ союзнымъ совѣтомъ, имѣетъ и право законодательнаго *почина*. Право это опредѣляется 23 ст. констит., гдѣ сказано, что рейхстагъ имѣетъ право предлагать за-

¹⁾ Тамъ же, ст. 30.

²⁾ Тамъ же, подробности объ этомъ предметѣ см. ниже.

³⁾ Тамъ же, ст. 31.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 31, абзацъ 3-й.

коны, въ *предѣлахъ имперской компетенціи* (innerhalb der Kompetenz des Reichs). Выраженіе „въ предѣлахъ имперской компетенціи“ подало, какъ мы видѣли, поводъ къ горячимъ преніямъ, когда нѣкоторые депутаты рѣшились предложить измѣненіе 13 п. 4 ст. конституціи. Противники предложенія настаивали на томъ, что предѣлы „имперской компетенціи“ установлены 4 ст. и что, слѣдовательно, рейхстагъ имѣетъ право предлагать законы только по предметамъ, исчисленнымъ въ этой статьѣ. Но подобный выводъ опровергается точнымъ смысломъ, какъ 78 ст., указывающей порядокъ измѣненія конституціи, такъ и 23 ст. Статья 78 гласитъ, что измѣненія конституціи совершаются *законодательнымъ* порядкомъ, — слѣдовательно, начинъ конституціонныхъ поправокъ входитъ въ кругъ вѣдомства законодательной власти имперіи, которую составляютъ союзный совѣтъ и рейхстагъ. Поэтому, далѣе, слова „въ предѣлахъ имперской компетенціи“ никакъ не могутъ означать „въ предѣлахъ 4 ст. конст.“

Кромѣ изданія законовъ, согласіе рейхстага требуется и при утвержденіи *договоровъ* съ иностранными государствами, когда они касаются предметовъ, предусмотрѣнныхъ 4 ст. конституціи, т. е. входятъ въ кругъ вѣдомства имперской законодательной власти¹⁾.

Наравнѣ съ правами законодательной власти, конституція даетъ рейхстагу участіе и въ *финансовомъ* управленіи имперіею.

Читатели поймутъ, конечно, почему здѣсь необходимо изслѣдовать объемъ этого права. Степенью *финансовой* власти каждаго представителяго установленія опредѣляется степень его вліянія на управленіе страны. „Бюджетное право“ есть условіе осуществленія всѣхъ другихъ правъ народнаго представительства.

Судя по 69 ст. имперской конституціи, означенное право вполнѣ принадлежитъ рейхстагу совмѣстно съ союзнымъ совѣтомъ. Имперская роспись, говоритъ эта статья, составляется и утверждается законодательнымъ порядкомъ ежегодно. Общіе расходы, продолжаетъ 71 ст., по правилу, утверждаются на одинъ годъ, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ могутъ быть утверждены и на бѣльшій срокъ. Слѣдовательно, союзное правительство какъ будто зависитъ отъ народнаго представительства. Ежегодно оно должно обращаться къ нему для покрытія издержекъ по управленію; ежегодно, при этомъ случаѣ, оно должно выдержать строгую, часто придирчивую, провѣрку палаты. Но

¹⁾ Конст., ст. 11, абзацъ 3-й.

на дѣлѣ сила постановленій 69 и 71 ст. умалается и при томъ по весьма существенному вопросу. Мы говоримъ о расходахъ на *армію*.

Вопросъ этотъ важенъ уже съ одной *количественной* стороны. Имперскіе расходы вычислены на 1875 годъ приблизительно въ 450.000,000 марокъ. Изъ нихъ *обыкновенные* расходы по управленію арміею опредѣлены приблизительно въ 278.500,000 марокъ; къ этой цифрѣ должно прибавить еще около 14.000,000 обыкновенныхъ расходовъ на флотъ. Итого обыкновенные расходы на армію и флотъ составляютъ около 292.500,000 марокъ, слѣдовательно около $\frac{2}{3}$ всего бюджета. Ко всему этому должно прибавить еще чрезвычайные расходы ¹⁾, расходы по пенсіямъ воинскимъ чинамъ ²⁾, расходы по воинскому постою ³⁾. Эти цифры убѣдительно доказываютъ, что если рейхстагъ не имѣетъ достаточнаго вліянія на военный бюджетъ, то вообще его бюджетное право подвержено сильному сомнѣнію.

Не менѣе важенъ занимающій насъ вопросъ со стороны *качественной*. Въ государствахъ конституціонныхъ сила „парламентаризма“ обратно пропорціональна независимости правительства въ военномъ управленіи. Правительство, опирающееся на сильную армію, зависящую исключительно отъ него, располагающее независимыми средствами для содержанія этой арміи, можетъ спокойно относиться къ парламентскимъ волненіямъ, ко всякимъ неудовольствіямъ, какъ бы они ни были сильны. И нельзя не согласиться, что князь Бисмаркъ вполне обезпечилъ въ этомъ отношеніи интересы правительства. Конечно, ему не удалось провести своихъ плановъ во всемъ ихъ объемѣ; но, до настоящаго времени, положеніе правительства въ военномъ дѣлѣ весьма твердо.

Въ виду чрезвычайной важности этого вопроса — ибо нѣмецкая армія есть вопросъ не только мѣстный, но общеевропейскій, — мы остановимся на немъ подробно, не боясь утомить вниманіе читателя.

Первоначальный проектъ конституціи, предложенный въ 1867 г. учредительному рейхстагу, имѣлъ въ виду обезпечить правительству полнѣйшую независимость въ управленіи и формированіи арміи ⁴⁾. Къ

¹⁾ Чрезвычайные расходы исчислены на 1875 годъ въ слѣдующемъ количествѣ: на армію 29.663,061; на флотъ 39.534,510 марокъ.

²⁾ Около 38.000,000.

³⁾ 16.084, 260 марокъ.

⁴⁾ Первоначальный проектъ у *Клюпфеля*, II. стр. 419 и слѣд.

этой цѣли были направлены слѣдующія постановленія: 1) установленіе трехлѣтняго срока въ постоянной арміи; 2) постановление 56 (теперь 60) ст., въ силу котораго: „мирный составъ арміи (Friedens-Präsenzstärke) союзнаго войска опредѣляется въ 1% съ народонаселенія, по счисленію 1867 г.; при возрастаніи народонаселенія, чрезъ каждыя десять лѣтъ, будетъ опредѣленъ иной процентъ; 3) въ силу 58 (теперь 62) ст. для покрытія издержекъ на союзное войско и принадлежащихъ къ нему установленій, въ распоряженіе главнокомандующаго (императора) предоставляется ежегодно по 225 талеровъ на человѣка, въ размѣрѣ мирнаго состава арміи. Еслибы два послѣднія предложенія прошли, вліяніе рейхстага на военныя дѣла было бы устранено окончательно. Мирный составъ арміи былъ бы опредѣленъ разъ навсегда конституціею, армейскій бюджетъ былъ бы изъятъ отъ „ежегоднаго“ обсужденія, по крайней мѣрѣ въ томъ случаѣ, еслибы правительство не пожелало увеличить первоначальной суммы 225 талеровъ на человѣка.

Намѣренія эти вызвали сильную оппозицію въ рейхстагѣ. Законъ о трехлѣтнемъ срокѣ прошелъ не безъ оппозиціи, но все таки прошелъ, благодаря краснорѣчію фельдмаршала Мольтке, гг. Финке, Фогеля-фонъ-Фалькенштейна и другихъ. Но по двумъ послѣднимъ пунктамъ правительство вынуждено было уступить, хотя уступка эта и не ограничила фактически его правъ.

Члены лѣвой стороны увидѣли въ 56 и 58 ст. проекта умаленіе бюджетнаго права рейхстага. Поэтому ихъ поправки имѣли цѣлю совершенно видоизмѣнить означенныя статьи. Такова была поправка, предложенная *Дункеромъ* къ 56 (60) ст. Въ силу этой поправки мирный составъ арміи долженствовалъ опредѣляться *ежегодно*, по соглашенію съ рейхстагомъ. Затѣмъ она предлагала вовсе исключить 58 (62) ст. проекта, имѣя въ виду подвести военный бюджетъ подъ правило составленія и утвержденія общей имперской росписи. Но не лѣвая сторона давала тонъ рейхстагу. Рѣшительный голосъ принадлежалъ могущественной національно-либеральной партіи, соединившейся по данному вопросу съ „свободными консерваторами“.

Положеніе этой партіи опредѣлялось соображеніями двоякаго рода. Съ одной стороны ей желательно было сласти „конституціонное начало“ съ его существеннымъ признакомъ — бюджетнымъ правомъ рейхстага. Съ другой стороны, она твердо рѣшилась поддерживать политику г. Бисмарка и гордилась своимъ пониманіемъ „реального отношенія вещей“; а реальное отношеніе вещей подсказывало ей,

что новообразованный союзъ долженъ упрочить свое существованіе и развитіе съ оружіемъ въ рукахъ. Подъ вліяніемъ этого составились знаменитыя поправки *Форкенбека*. Согласно его предложенію, 56 ст. должна была видоизмѣниться въ томъ смыслѣ, что мирный составъ арміи опредѣлялся въ 1% съ народонаселенія до 31-го декабря 1871 года. Послѣ этого срока размѣръ мирнаго состава будетъ опредѣляемъ закономъ. Затѣмъ, дѣйствіе статьи 58 (60) ограничивалось въ томъ смыслѣ, что главнокомандующему (императору) предоставлялось взимать по 225 талеровъ на каждаго солдата мирнаго состава также до 31 декабря 1871 года.

Обѣ поправки были приняты и вошли въ конституцію. Но мы должны остановиться на вызванныхъ ими преніяхъ, такъ какъ эти пренія лучше всего уяснятъ смыслъ „военнаго вопроса“, не рѣшеннаго и въ настоящее время. Легко замѣтить, что поправка *Форкенбека*, выражавшая стремленія національно-либеральной партіи, имѣла въ виду спасти конституціонный принципъ и бюджетное право путемъ *отсрочки* преній „по существу“ дѣла на четыре года. Правительству дѣлалась извѣстная уступка въ виду данныхъ политическихъ обстоятельствъ; конституціонной партіи открывалась возможность предъявить свои требованія съ 1872 года. Но этотъ компромиссъ не удовлетворилъ правительственной партіи въ тѣсномъ смыслѣ. Она горячо настаивала на необходимости совершенно и *навсегда* развязать правительству руки въ военныхъ дѣлахъ.

Первымъ выступилъ противъ второй поправки *Форкенбека* извѣстный *Вагнеръ*. Ораторъ началъ съ того, что 58 (62) ст. можетъ быть обсуждаема съ трехъ точекъ зрѣнія: военной, политической и финансовой. Какъ не специалистъ, онъ отказывался отъ первой, но считалъ возможнымъ обсудить дѣло съ двухъ послѣднихъ точекъ зрѣнія.

Политическая точка зрѣнія отождествляется имъ съ вопросомъ о *единствѣ Германіи*. „Кто создалъ нѣмецкое единство? Въ чемъ оно состоитъ теперь? Въ чемъ состоитъ гарантія того, что мы удержимъ приобрѣтенное? Единство Германіи создано не парламентомъ, но единственно прусскою арміею; парламентъ, насколько хватило его силъ препятствовалъ достигнуть единства. Въ чемъ состоитъ теперь единство Германіи, какъ не главнымъ образомъ, въ единствѣ нѣмецкихъ армій? И думаете ли вы, что можно поставить въ сомнѣніе или вовсе уничтожить единство нѣмецкихъ армій, не поставивъ одновременно, въ той же степени и въ тѣхъ же предѣлахъ, подъ сомнѣніе единство Германіи? Не думаете ли вы, что ограничивъ единство нѣ-

мецкихъ арміи трехлѣтнимъ срокомъ, вы ограничиваете тѣмъ же срокомъ существованіе сѣверо-германскаго союза?“ Ораторъ напомнилъ исторію прусскаго „конфликта“; онъ желалъ для сѣверогерманскаго союза постоянной арміи съ постоянными средствами содержанія. Онъ не хотѣлъ, чтобы въ 1872 году парламентъ опредѣлилъ мирный составъ арміи въ $1\frac{1}{2}\%$, а средства на ея содержаніе въ 112 $\frac{1}{2}$ талеровъ на человѣка, вмѣсто 225.

Но самую видную роль въ преніяхъ играли генераль *Штейнмецъ* и г. *Финке* (изъ Гогена). Штейнмецъ, въ существѣ, воспроизвелъ аргументы Мольтке, но въ такой пространной и оригинальной формѣ, что рѣчь его заслуживаетъ полнаго вниманія. Поправка Форкенбека, по мнѣнію оратора, направлена къ униженію и умаленію арміи. Противники правительственнаго предложенія руководятся холоднымъ конституціонализмомъ и доктринерствомъ, смотрящимъ на все въ закопченныя стекла. Это бы можно терпѣть, еслибы означенные господа были готовы, при первой опасности, жертвовать своею кровью и имуществомъ. „Но извѣстно, что они, какъ только омрачился горизонтъ, запрятались въ ближайшую мышиную норку (*in das nächste Mausloch krochen*), предоставивъ дѣло мудрости правительства, которое и привело его къ желанному концу. Они, въ своемъ сопротивленіи, опираются, между прочимъ, на соображеніи о *непроизводительности* расходовъ на армію и самой арміи. На этомъ настаивалъ депутатъ *Дункеръ*. Если онъ употребляетъ терминъ „производительный“ въ томъ смыслѣ, какъ называются производительными деньги, затраченныя на фабрику и положенныя въ банкъ, онъ, конечно, правъ. Но, во первыхъ, деньги, отпускаемыя на содержаніе арміи, возвращаются народу; мелкая промышленность въ значительной степени живетъ этими деньгами. Нѣмецкіе города средней величины умоляютъ правительство, чтобы къ нимъ были поставлены гарнизоны; правительство даже не можетъ удовлетворить всѣмъ желаніямъ, а города, получившіе гарнизоны, процвѣтаютъ. Что же это за неосновательное увѣреніе, будто деньги, отпускаемыя на армію, не производительны?“ Деньги эти производительны и въ другомъ, высшемъ смыслѣ. Не подлежитъ сомнѣнію, что армія необходима. Не будь ее, не было бы и Сѣверо-Германскаго союза; Франція скоро простерла бы на него руки и показала бы, что нужно дѣлать для сохраненія своей безопасности. Чтобы этого не случилось — нужна армія, и деньги, отпускаемыя для этой цѣли, *производительны*; они создаютъ силу, значеніе которой для пользы страны нельзя доста-

точно оцѣнить. Ораторъ напомнилъ о событіяхъ войны 1866 года. „Еслибы мы должны были возвратиться несчастными въ наше отечество, что осталась бы намъ отъ этого отечества? Имѣли ли бы мы теперь Силезію? Не обогатились бы на нашъ счетъ и наши нѣмецкіе братья? Не были ли бы мы, можетъ быть, низведены къ границамъ Бранденбургскаго маркграфства? И вы называете это непроизводительнымъ“? Ораторъ закончилъ свою рѣчь словами Наполеона I: „гораздо разумнѣе платить милліоны себѣ, чѣмъ врагу, котораго привлекли въ страну тѣмъ, что не сдѣлали того, что было необходимо для удержанія его“¹⁾.

Финке доказывалъ, что постановленія правительственнаго проекта относительно бюджета и состава арміи безусловно необходимы для политической жизни новаго союза. Въ союзномъ государствѣ, говорилъ онъ, по самой его сложности и искусственности, необходимо сообщить извѣстнымъ установленіямъ надлежащую прочность, безъ чего существованіе его не будетъ обезпечено. „Къ этимъ установленіямъ я отношу, прежде всего, защиту отъ многочисленныхъ враговъ, которыхъ имѣетъ нашъ новый союзъ, и не только на нѣсколько лѣтъ,... но которыхъ онъ, по моему глубокому убѣжденію, будетъ пріобрѣтать, пока мы имѣемъ сосѣдей въ Европѣ, соперничающихъ съ ними и имѣющихъ притязаніе на мѣсто, нами теперь оспариваемое—на мѣсто первенствующей державы въ Европѣ. Мы не можемъ отрицать, если у насъ есть самосознаніе, что, по присоединеніи къ намъ юга, а это только вопросъ времени, Германія сдѣлается первенствующею державою въ Европѣ, на востокѣ и западѣ, и тогда наступитъ то, что Фридрихъ Великій говорилъ о французскомъ королѣ: „безъ позволенія германскаго народа ни одна пушка не посмѣетъ выстрѣлить въ Европѣ“. Если мы этого желаемъ, то намъ слѣдуетъ организовать армію не на короткое время, а постоянными учрежденіями, армію, которая навсегда будетъ устрашать нашихъ враговъ; мы должны, по крайней мѣрѣ, опредѣлить *minimum* арміи, котораго бы мы ни въ какую минуту не могли уменьшить“. Такой *minimum*, по мнѣнію Финке, и устанавливается 56 и 58 (60, 62) ст. проекта. Это обстоятельство нисколько не противорѣчитъ конституціоннымъ началамъ. Каждое конституціонное государство нуждается въ извѣстныхъ постоянныхъ установленіяхъ и чрезъ это оно не теряетъ своего характера. Ораторъ не видитъ, почему къ числу этихъ

¹⁾ *Бецольдъ*, II, 403—407.

постоянныхъ установленій не можетъ принадлежать и армія, особенно если ея обезпечивается бытіе даннаго государства?

Точка зрѣнія, указанная Финке, была принята и представителями правительства. Военный министр, ф.-Роонъ, также распространился на эту тему. По словамъ его, 56 и 58 ст. проекта имѣли въ виду опредѣленіе *minimum'a* военныхъ средствъ союза, безъ которыхъ онъ не можетъ существовать.

Національно-либеральная партія успѣла, однако, провести свою поправку, то-есть, отложить конституціонный вопросъ на нѣсколько лѣтъ. Въ теченіе этого времени правительство получало на содержаніе арміи потребованную имъ *огульную сумму* (*Rauchquantum*). Пользуясь ею, Пруссія получила возможность, до истеченія указанного срока, низложить Францію и занять первенствующее значеніе въ Европѣ. Но не вступилъ ли рейхстагъ въ свои права послѣ этого рѣшительнаго удара?

Отвѣтомъ на этотъ вопросъ можетъ служить исходъ столкновенія по военному вопросу въ 1874 году. Правительство рѣшилось провести въ палатѣ законъ, который далъ бы ему то, чего не рѣшился дать учредительный рейхстагъ, т. е. армію и бюджетъ, независимые отъ бюджетнаго права народныхъ представителей. Законопроектъ постановлялъ, что мирный составъ арміи будетъ равняться 1% населенія, и что на содержаніе его будетъ отпускаться опредѣленная навсегда сумма.

Засѣданія палаты открылись 5-го февраля 1874 года. Это была первая сессія *новаго* состава палаты. Оппозиція усилилась, ибо теперь присоединились къ ней 15 депутатовъ отъ Эльзаса-Лотарингіи кромѣ того, число католическихъ депутатовъ возросло съ 57 на 94. Общая сложность оппозиціонныхъ депутатовъ возросла до 132. При этихъ условіяхъ можно было ожидать жаркой борьбы по военному вопросу. Дѣйствительно, борьба приняла такой оборотъ, что вызвала личное вмѣшательство императора въ ходъ парламентскихъ преній.

При обсужденіи проекта, видное мѣсто между его противниками занялъ депутатъ Рихтеръ изъ партіи прогрессистовъ. Онъ отвергалъ предложеніе правительства, главнымъ образомъ, съ двухъ точекъ зрѣнія: финансовой и политической. По государственно-хозяйственнымъ соображеніямъ, говорилъ онъ, мирный составъ арміи, предложенный проектомъ, въ высшей степени обременителенъ. Съ точки зрѣнія политической, проектъ разрываетъ связь между рейхстагомъ и арміею. Въ Германіи, говорилъ ораторъ, войско—вооруженный народъ.

Народъ и представительство народа принадлежить другъ другу и должны идти вмѣстѣ. Разрывать ихъ связь—значить колебать основы германскаго единства.

Фельдмаршалъ *Молтке* выступилъ такимъ же горячимъ защитникомъ мирнаго состава, какимъ онъ былъ и въ 1867 году. Но на этотъ разъ его рѣчь обратила на себя бѣльшее вниманіе въ Европѣ. Причина понятна — рѣчь эта была произнесена послѣ франко-прусской войны, послѣ того, какъ Германія заняла первенствующее положеніе въ Европѣ и заняла его ничѣмъ инымъ какъ военнымъ своимъ могуществомъ.

Мотивы рѣчи фельдмаршала остались тѣ же; въ ней можно найти и слѣды аргументаціи Штейнмеца. Но въ цѣломъ она явно отличается и большею обработкою и большею энергіею; по всему видно, что фельдмаршалъ говорилъ не для одного рейхстага. Ему предстояло унять много страстей, успокоить многія опасенія; ему хотѣлось успокоить и либераловъ по части ихъ „бюджетнаго права“, и финансистовъ по части обремененія бюджета и (что самое главное) сосѣдей, по части воинственныхъ замысловъ Германіи. Опреѣленность мирнаго состава въ размѣрѣ 401.000, говорилъ онъ, представляетъ значительное бремя для бюджета. Но можно ли назвать этотъ расходъ непроизводительнымъ? Не есть ли *безопасность* государства первое условіе его экономическаго развитія? Между тѣмъ безопасность имперіи далеко не упрочена. Быстрые успѣхи Германіи, ея военное величіе, вездѣ вызвали преувеличенныя опасенія сосѣдей. Франція дѣятельно вооружается, Бельгія смотритъ на имперію съ недовѣріемъ, Австрія опасается за своихъ нѣмецкихъ подданныхъ и т. д. Въ виду того на настроенія сосѣдей, дѣло, созданное въ 1866 и 1871 гг., придется отстаивать лѣтъ пятьдесятъ. По словамъ фельдмаршала, высокій „мирный составъ“ необходимъ не для завоевательныхъ стремленій Германіи, но для охраненія ея безопасности и европейскаго мира. Что касается „бюджетнаго права“, то и оно, по мнѣнію фельдмаршала, не будетъ нарушено военнымъ закономъ. Оно вступить въ силу при каждомъ требованіи правительства сверхъ „нормы“, при всякомъ измѣненіи въ содержаніи арміи.

Рѣчь великаго стратега произвела впечатлѣніе въ Европѣ больше, чѣмъ въ Германіи. Въ то время какъ европейская журналистика обсуждала ее на всѣ лады, національно-либеральная партія готовилась продѣлать, съ пунктуальною точностію, маневръ, удавшійся ей въ 1867 году. Разница заключалась только въ томъ, что вмѣсто Фор-

бенбека первая роль выпала тутъ *Бенигсену*, одному изъ старыхъ вожаковъ этой партіи.

Какъ въ 1867 году, такъ и теперь національные либералы хотѣли спасти бюджетное право; какъ и тогда, они не рѣшились безусловно отвергать правительственнаго проекта.

Они основывали свой расчетъ на томъ обстоятельстве, что *de facto* „мирный составъ“ никогда не достигалъ законной нормы.

Имъ казалось возможнымъ утвердить закономъ размѣръ мирнаго состава, но не тотъ, который предложенъ былъ правительствомъ. Они приняли за основаніе фактической составъ, который былъ ниже 401.000, и хотѣли утвердить его какъ минимумъ, съ тѣмъ, чтобы на каждое его увеличеніе, а слѣдовательно, и на увеличеніе средствъ его содержанія, испрашивалось согласіе рейхстага. Въ такомъ смыслѣ высказались національные либералы въ составѣ коммисіи, которой было поручено предварительное разсмотрѣніе проекта. На этой почвѣ они думали сойтись съ правительствомъ.

Но соглашеніе не состоялось; дѣло грозило даже печальными усложненіями и вызвало наконецъ рѣчь императора къ генераламъ, явившимся къ нему съ поздравленіями въ день его рожденія (22-го марта). Императоръ высказался въ томъ смыслѣ, что пререканія 1874 года напоминаютъ извѣстный конфликтъ 1863 г. За рѣчью императора послѣдовали изъ разныхъ мѣстностей адреса на имя рейхстага, требовавшія согласенія съ правительствомъ.

Тогда Бенигсенъ разыгралъ роль Форкенбека. По его инициативѣ національные либералы рѣшились принять предложеніе правительства, но не безусловно, а на семь лѣтъ, то-есть, до 1881 г. Правительство согласилось на эту поправку и она прошла, не смотря на сильную оппозицію.

Обратимся теперь къ другимъ правамъ, принадлежащимъ рейхстагу.

На основаніи 73 ст. конституціи, заключеніе займовъ и принятіе имперіею различныхъ займовъ на свой счетъ (напримѣръ, по желѣзнымъ дорогамъ и проч.) требуютъ согласія рейхстага. Затѣмъ—рейхстагъ имѣетъ право принимать петиціи и, въ случаѣ, если найдетъ ихъ основательными, препровождаетъ на разсмотрѣніе союзнаго совѣта, чрезъ союзнаго канцлера ¹⁾. Это право опредѣляется 4 ст. конст., ибо она постановляетъ, что вся масса предметовъ, исчисленныхъ въ

¹⁾ Ст. 23, конст.

16 ст. и ея пунктахъ, подлежить какъ законодательству имперской власти, такъ и надзору ея. Слѣдовательно, рейхстагъ въ правѣ принимать къ своему разсмотрѣнію всѣ петиціи, въ которыхъ излагаются ходатайства или объ изданіи какихъ-либо законовъ, касательно предметовъ, входящихъ въ предѣлы имперской компетенціи, или искорененія злоупотребленій администраціи и проч. Рейхстагъ учредилъ при себѣ особую комисію прошеній, гдѣ предварительно разсматриваются петиціи и затѣмъ вносятся, съ заключеніемъ ея, на разсмотрѣніе палаты. Если послѣдняя найдетъ ихъ уважительными, то препровождаетъ ихъ или въ союзный совѣтъ, или къ имперскому канцлеру. Канцлеръ можетъ дать двоякое движеніе петиціи. Если рѣчь идетъ о возбужденіи законодательнаго вопроса, онъ можетъ передать дѣло на разсмотрѣніе союзаго совѣта, если же—о поддержаніи силы имперскаго закона, нарушеннаго въ какой-либо части имперіи, то она представляется императору, которому, по силѣ 17 ст., принадлежитъ наблюденіе за точнымъ исполненіемъ конституціи во всѣхъ частяхъ государства. Этимъ собственно ограничиваются права рейхстага въ томъ смыслѣ, какъ они опредѣлены конституціею. Послѣдняя не даетъ ему двухъ чрезвычайно важныхъ правъ, которыя принадлежатъ палатамъ другихъ конституціонныхъ государствъ — права запроса или *интерпелляціи* и права *адресовъ*.

Право запросовъ важно въ томъ отношеніи, что оно вызываетъ объясненія исполнительной власти относительно того или другаго акта администраціи, который палата находитъ несогласнымъ съ интересами страны. Слѣдовательно, право запросовъ есть весьма существенное условіе политической отвѣтственности исполнительной власти. Право адресовъ также важно въ томъ смыслѣ, что оно открываетъ представителямъ народа возможность непосредственнаго обращенія къ главѣ государства.

Но если конституція не предоставила рейхстагу этихъ правъ, то уставъ дѣлопроизводства палаты, изданный ею самою, восполнилъ этотъ пробѣлъ закона. На основаніи § 30 этого устава членамъ рейхстага предоставляется дѣлать запросы союзному совѣту или имперскому канцлеру. Каждая интерпелляція должна быть опредѣленно формулирована и подписана 30 депутатами, которые и передаютъ ее предсѣдателю палаты. Послѣдній сообщаетъ запросъ въ копіи имперскому канцлеру и проситъ его извѣстить палату въ ближайшее засѣданіе, когда онъ намѣренъ дать объясненіе по этому предмету.

Лицо, внесшее запросъ, извѣщается о днѣ, когда послѣдуетъ объясненіе.

Такимъ же образомъ рейхстагъ предоставилъ себѣ право составленія и подачи адресовъ королю. Порядокъ подачи адресовъ подчиняется слѣдующимъ условіямъ. Представленіе адреса, во первыхъ, нуждается въ возбужденіи вопроса обыкновеннымъ порядкомъ, то-есть, необходимо, чтобы кто-либо изъ депутатовъ предложилъ палатѣ представить адресъ, при чемъ можетъ быть предложенъ и готовый проектъ его. Адресъ можетъ быть обсужденъ или немедленно въ общемъ собраніи (in pleno), или предварительно посланъ на обсужденіе комисіи. Въ послѣднемъ случаѣ комисія составляется непременно изъ президента палаты и 21 члена, которые выбираются отдѣленіемъ рейхстага. Подобный же порядокъ соблюдается и въ томъ случаѣ, если проектъ адреса не составленъ. Составленіе адреса поручается подобной же комисіи. Затѣмъ, если адресъ долженъ быть представленъ чрезъ депутацію, тогда президентъ предлагаетъ палатѣ составить ее изъ такого-то числа депутатовъ. Въ составъ депутаціи входитъ во всякомъ случаѣ президентъ, и ему одному принадлежитъ право голоса.

Дѣлопроизводство въ рейхстагѣ ¹⁾.

Рейхстагъ можетъ быть созванъ только императоромъ. Ст. 12-я конст. гласитъ, что императору принадлежитъ право созванія, открытія, отсрочки и роспуска парламента. Но въ этомъ отношеніи власть императора поставлена въ извѣстныя границы и условія.

Во первыхъ, на основаніи 13 ст. конституціи, рейхстагъ долженъ быть созываемъ ежегодно. Затѣмъ, при созваніи рейхстага, долженъ быть созванъ и союзный совѣтъ. Напротивъ, послѣдній можетъ быть созванъ и безъ рейхстага по причинамъ, которыя мы указали выше. Рейхстагъ созывается декретомъ императора. Самый порядокъ созыва не установленъ конституціею. Отсюда слѣдуетъ, что созваніе совершается обыкновеннымъ имперскимъ указомъ, печатаемымъ въ Staatsanzeiger. Начало сессіи, а слѣдовательно, и право депутатовъ на пользованіе своими привиллегіями, считается со дня, въ который созванъ рейхстагъ.

¹⁾ Самая полная монографія принадлежитъ *P. Мелю*: «Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des D. R.», помѣщено въ Zeitschr. für die Ges. Staatwiss. 1874 г., тетр. 3 и 4. 1875 г., тетр. 1-я.

Въ назначенный день императоръ, или его уполномоченный, является въ рейхстагъ для его открытія. Открытіе происходитъ произнесениемъ тронной рѣчи, при чемъ императоръ говоритъ отъ имени союзныхъ правительствъ. Затѣмъ онъ объявляетъ засѣданія рейхстага открытыми, вслѣдствіе чего палата можетъ приступить къ своему учрежденію (конституированію) и къ очереднымъ занятіямъ. Подъ именемъ „конституированія“ разумѣтся совокупность актовъ, имѣющихъ цѣлью привести рейхстагъ въ такое состояніе, чтобы онъ былъ правоспособенъ, то-есть, могъ дѣлать законныя постановленія. Для этого необходимо: 1) чтобы депутаты, его составляющіе, были избраны законнымъ образомъ, 2) чтобы рейхстагъ получилъ организацію, то-есть, имѣлъ президента, его помощника и дѣлопроизводителей. Окончательное удостовѣреніе (легитимация) въ законности выборовъ принадлежитъ самой палатѣ¹⁾. Рейхстагъ раздѣляется по жребію на 7 отдѣленій, и въ каждомъ отдѣленіи начинается провѣрка законности депутатскихъ полномочій. Каждое отдѣленіе избираетъ для этой цѣли президента и дѣлопроизводителя. Отдѣленія остаются въ своей силѣ, пока рейхстагъ не постановитъ обновить ихъ, по предложенію, подписанному по крайней мѣрѣ 50-ю членами. Въ случаѣ, если отдѣленіе встрѣтится съ какимъ-либо сомнѣніемъ, или найдетъ, что выборъ не законенъ, оно представляетъ свое заключеніе полному собранію рейхстага, отъ котораго зависитъ окончательное рѣшеніе. Жалобы на незаконность выборовъ принимаются только въ теченіе 10 дней по открытіи рейхстага. По прошествіи этого времени, всѣ споры считаются поконченными, и палата признается въ полномъ составѣ. Каждый депутатъ, относительно правильнаго избранія котораго возбуждено сомнѣніе, сохраняетъ свое мѣсто въ рейхстагѣ съ правомъ голоса, до рѣшенія собранія.

Послѣ провѣрки полномочій, для открытія засѣданій рейхстага необходимо еще присутствіе *узаконеннаго числа членовъ*. Въ этомъ отношеніи германское законодательство рѣзко отличается отъ англійскаго и вообще отъ большинства европейскихъ законодательствъ. Одинъ изъ депутатовъ рейхстага очень остроумно замѣтилъ, что всюду, гдѣ не существуетъ всеобщей подачи голосовъ, законодательство какъ-то фатально обречено на значительное уменьшеніе законнаго числа чле-

¹⁾ Провѣрка законности выборовъ имѣетъ мѣсто только въ томъ случаѣ, когда рейхстагъ выбранъ вновь. Обыкновенныя же сессіи начинаются съ избранія президента.

новъ. Постановленія англійской нижней палаты считаются законными, если въ ней присутствуютъ 40 членовъ. Напротивъ, для законности собранія рейхстага требуется, чтобы въ немъ присутствовало большинство членовъ, въ немъ засѣдающихъ ¹⁾). Здѣсь существуетъ, впрочемъ, одно небольшое ограниченіе. При отсутствіи большинства, рейхстагъ не имѣетъ права дѣлать *постановленій*, но *пренія* могутъ быть ведены и при отсутствіи большинства.

Рейхстагъ необходимо долженъ имѣть президента, вице-президента и дѣлопроизводителей. Назначеніе этихъ лицъ предоставляется самому рейхстагу, порядкомъ, установленнымъ въ уставѣ дѣлопроизводства. По отношенію къ избранію президента соблюдаются слѣдующія правила. Въ данномъ случаѣ необходимо различать между рейхстагомъ, собирающимся въ первый разъ въ новый законодательный періодъ, и рейхстагомъ, собирающимся, въ теченіе извѣстнаго законодательнаго періода, только на новую сессію. Въ первомъ случаѣ засѣданія рейхстага открываются подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго (лѣтами) его члена, который назначаетъ на это время и дѣлопроизводителей. Послѣ легитимациі, первое засѣданіе посвящается избранію президента и двухъ вице-президентовъ. Президентъ избирается тайною подачею голосовъ, посредствомъ записокъ. Избраннымъ считается тотъ, въ чью пользу высказалось абсолютное большинство голосовъ. При относительномъ большинствѣ, между кандидатами, получившими наибольшее число голосовъ, происходитъ переизбраніе. Если и этотъ выборъ не удастся, тогда между двумя кандидатами, получившими наибольшее число голосовъ, происходитъ послѣднее избраніе. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ, дѣло рѣшается жребіемъ. Дѣлопроизводители избираются однократно. Для избранія ихъ требуется относительное большинство голосовъ. Дѣлопроизводителей бываетъ 8. При равенствѣ голосовъ, дѣло также рѣшается жребіемъ. При началѣ новаго законодательнаго періода, президентъ и вице-президентъ избираются въ первый разъ на 4 недѣли, а затѣмъ на всю остальную сессію. При началѣ сессіи рейхстагъ открываетъ свои засѣданія подъ предсѣдательствомъ президента прошлой сессіи. Онъ можетъ быть избранъ вновь. По выборѣ президента, послѣдній удостоверяется въ наличности законнаго числа членовъ, посредствомъ поименной переключки, и вслѣдъ за тѣмъ рейхстагъ объявляется открытымъ.

¹⁾ Въ настоящее время рейхстагъ имѣетъ 397 депутатовъ.

Нѣкоторыя изъ началъ порядка дѣлопроизводства въ рейхстагѣ установлены самою конституціею, другія выражены въ уставѣ дѣлопроизводства. Послѣдній касается собственно порядка занятій; конституція говоритъ о нѣкоторыхъ чисто внѣшнихъ условіяхъ засѣданій рейхстага.

На основаніи 22 ст. конст. засѣданія рейхстага почитаются *публичными*. Но это постановленіе касается, во первыхъ, только общихъ собраній рейхстага (*in pleno*); засѣданія комиссій не гласны. Затѣмъ, самъ уставъ постановляетъ нѣкоторыя ограниченія этой публичности. По требованію 10 депутатовъ, палата можетъ постановить, что данное засѣданіе будетъ не гласно, если пренія будутъ касаться вопросовъ, которые почему-либо считается нужнымъ изъять изъ вѣдѣнія печати и общественнаго мнѣнія. Но эти случаи чрезвычайно рѣдки. Рейхстагъ имѣетъ своихъ стенографовъ. Записанные ими отчеты издаются палатою, независимо отъ печатанія ихъ въ газетахъ. Въ этомъ отношеніи германская публика пользуется большими привилегіями. По предложенію Ласкера, 22 ст. конст. дополнена постановленіемъ, что вѣрные отчеты о засѣданіяхъ рейхстага, публикуемые въ газетахъ, ни въ какомъ случаѣ не подлежатъ судебному преслѣдованію. Въ свое время это предложеніе вызвало много возраженій. Правительству приходится иногда испытывать разныя неудобства въ виду полной публичности рейхстага. Достаточно привести одинъ примѣръ. Клерикалы не рѣдко прочитываютъ въ засѣданіяхъ папскія энциклики или брошюры, запрещенныя къ ввозу въ Германію, и запрещенная вещь обнаружуетъ всѣми газетами.

Подробности дѣлопроизводства опредѣляются самимъ рейхстагомъ ¹⁾. Первоначально палата приняла ту систему, которая соблюдается въ прусскомъ ландтагѣ. Впослѣдствіи рейхстагъ выработалъ свой проектъ, который и былъ принятъ 12-го іюня 1868 года ²⁾. Этотъ уставъ довольно рѣзко отличается отъ прусскаго. Въ прусскомъ ландтагѣ вся сила выработки проектовъ сосредоточивается въ комиссіяхъ. Напротивъ, уставъ 1868 г. держится прямо противоположной системы. Его основная мысль заключается въ томъ, что *вся* палата, по возможности, должна участвовать въ обсужденіи вопроса,

¹⁾ Конст., ст. 26.

²⁾ Конечно, этотъ уставъ не имѣетъ силы закона для всѣхъ будущихъ рейхстаговъ. По конституціи, каждый рейхстагъ, на каждую сессию, можетъ дать себѣ новый уставъ.

что каждый законопроект долженъ быть выраженіемъ мыслей и чувствъ всего рейхстага. Вотъ почему обсужденіе дѣла въ коммисіяхъ, по уставу 1868 г., представляется исключеніемъ. Палата каждый разъ рѣшаетъ вопросъ о томъ, надлежитъ ли препроводить извѣстный проектъ закона въ коммисію, или нѣтъ. Такимъ образомъ препровожденіе въ коммисію можетъ и не состояться, если рейхстагъ найдетъ это не нужнымъ.

Тудихумъ (стр. 183) слѣдующимъ образомъ описываетъ выгоды такого порядка вещей. Первоначальное обсужденіе проектовъ всею палатою: 1) содержитъ въ себѣ поводъ и побужденіе для каждаго члена палаты къ немедленному ознакомленію съ предметомъ разсужденія и къ составленію своего собственнаго мнѣнія; 2) каждый членъ, особенно предводители партій и спеціалисты получаютъ возможность тотчасъ же высказаться, и мнѣніе ихъ имѣетъ большое значеніе для коммисіи, если таковая будетъ выбрана; депутаты прусскаго ландтага жалуются, что тамошнія коммисіи составляютъ свои доклады часто при полномъ незнакомствѣ съ направленіемъ палаты; 3) при публичности засѣданій рейхстага, печать получаетъ возможность тотчасъ же высказаться о каждомъ вновь предложенномъ проектѣ; 4) при первоначальномъ обсужденіи обыкновенно заканчиваются общія пренія, такъ что второе чтеніе можетъ быть посвящено дѣйствительно спеціальному обсужденію проекта.

Палата приступаетъ къ обсужденію вопроса, или по предложенію членовъ, или по заявленію правительства или союзнаго совѣта, сообщаемого рейхстагу чрезъ союзнаго канцлера. Общее правило относительно внесенія предложеній въ рейхстагъ заключается въ томъ, что каждое предложеніе отдѣльнаго депутата должно быть поддержано по крайней мѣрѣ 15 депутатами для того, чтобы палата приняла его къ своему разсмотрѣнію. Число это удваивается въ томъ случаѣ, когда вносится поправка къ законопроекту при *третьемъ* чтеніи. Затѣмъ, по общему правилу, каждый законопроектъ долженъ пройти чрезъ три чтенія. Первое чтеніе происходитъ въ общемъ собраніи палаты и должно ограничиться общими разсужденіями, безъ спеціальнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ его статей. По окончаніи этого чтенія, палата рѣшаетъ — передать дѣло на разсмотрѣніе коммисіи, или нѣтъ, и въ этомъ заключается особенность германскаго парламентскаго дѣлопроизводства, ибо въ другихъ палатахъ, послѣ перваго чтенія, вопросъ всегда передается въ коммисію. Во всякомъ случаѣ проектъ не мо-

жетъ быть отвергнутъ, пройдя только чрезъ одно чтеніе. Внесеніе поправокъ при первомъ чтеніи не допускается.

Второе чтеніе имѣетъ мѣсто не ранѣе, какъ на второй день послѣ того, какъ заключеніе комисіи будетъ роздано депутатамъ. Это заключеніе и служитъ основаніемъ для втораго чтенія. Оно касается всѣхъ подробностей законопроекта, причемъ каждому члену предоставляется вносить всевозможныя поправки ко всякой статьѣ. По окончаніи чтенія, президентъ вмѣстѣ съ дѣлопроизводителями сводитъ въ общій итогъ всѣ заключенія палаты. Если проектъ отвергнутъ во всѣхъ его частяхъ, при второмъ чтеніи, то не допускается третьяго чтенія. Послѣднее назначается не ранѣе какъ на второй день по заключеніи втораго. Третьему чтенію непременно должна предшествовать раздача депутатамъ печатнаго заключительнаго протокола, составленнаго дѣлопроизводителями, подъ главнымъ наблюденіемъ президента. При третьемъ чтеніи поправка допускается къ обсужденію, если она подписана 30-ю членами. Затѣмъ слѣдуетъ голосованіе. Оно имѣетъ самыя различныя формы. Обыкновеннѣйшая форма — вставаніе и сидѣніе: не соглашающіеся сидятъ, соглашающіеся же встаютъ. Дѣло можетъ быть передано въ комисію во всякой стадіи обсуждения. Нѣкоторыя исключенія сдѣланы, во первыхъ, относительно предложеній, не заключающихъ въ себѣ законопроектовъ, и вовторыхъ, предложеній, идущихъ отъ союзнаго совѣта. Предложенія, которыя не заключаютъ никакого проекта закона, слѣдовательно, касаются какой либо исполнительной мѣры со стороны рейхстага, обсуждаются въ одномъ засѣданіи и нуждаются въ единственномъ голосованіи. Но всякое предложеніе союзнаго совѣта, хотя бы оно не заключало въ себѣ законопроекта, разсматривается, какъ законопроектъ и слѣдовательно, проходитъ чрезъ нѣсколько чтеній.

Для предварительной разработки важнѣйшихъ вопросовъ, при рейхстагѣ учреждаются постоянныя спеціальныя комисіи: а) для порядка дѣлопроизводства, б) для петицій, в) для торговли и ремеслъ, г) для дѣлъ финансовыхъ и таможенныхъ, д) для юстиціи и е) для имперскаго бюджета. Эти комисіи избираются отдѣленіями палаты, причемъ выборъ не ограничивается тѣми лицами, которыя входятъ въ ихъ составъ. Въ составъ комисіи можетъ быть избранъ и депутатъ, принадлежащій къ другому отдѣленію. Комисіи сами выбираютъ изъ своей среды предсѣдателя и дѣлопроизводителей. Сюда могутъ быть приглашаемы, съ правомъ совѣщательнаго голоса, члены союзнаго совѣта и его комисары, чтобы достигъ соглашенія между двумя фак-

торами законодательной власти—рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ Коммисія, вырабатывающая извѣстный проектъ, можетъ получить свѣдѣнія отъ представителей союзныхъ правительствъ, насколько воззрѣнія палаты найдутъ себѣ сочувствія въ союзномъ совѣтѣ. Наоборотъ—союзные комиссары могутъ удостовѣриться здѣсь, насколько будетъ сильна поддержка или оппозиція въ рейхстагѣ по поводу предложенія правительства.

Порядокъ преній въ рейхстагѣ опредѣленъ уставомъ 1868 года. Наблюденіе за сохраненіемъ этого порядка принадлежитъ предсѣдателю, который ради этого облеченъ дисциплинарною властью. Подробности этого порядка заключаются въ слѣдующемъ. Въ концѣ каждаго засѣданія президентъ сообщаетъ перечень дѣлъ, подлежащихъ обсужденію въ слѣдующее засѣданіе, другими словами: онъ вмѣстѣ съ палатою устанавливаетъ очередную роспись. Пререканія между президентомъ и отдѣльными членами относительно очереднаго порядка разрѣшаются рейхстагомъ. Дневная роспись, принятая палатою, печатается и раздается всѣмъ членамъ какъ рейхстага, такъ и союзнаго совѣта. Затѣмъ каждое засѣданіе открывается и закрывается президентомъ, объявляющимъ о днѣ и часѣ будущаго засѣданія.

Во время преній право голоса предоставляется всѣмъ депутатамъ одинаково, но они могутъ воспользоваться этимъ правомъ не иначе, какъ по предварительномъ о томъ заявленіи президенту и разрѣшеніи его говорить. Исключеніемъ пользуются члены союзнаго совѣта. Они могутъ потребовать себѣ права голоса во всякое время, по окончаніи рѣчи предыдущаго оратора, и сдѣлать сообщенія отъ имени союзнаго совѣта или своего правительства, какія найдутъ нужными. Ораторы говорятъ, или съ трибуны, или съ своего мѣста. Чтеніе рѣчей запрещается. Исключеніе сдѣлано въ пользу тѣхъ лицъ, которыя недостаточно сильны въ нѣмецкомъ языкѣ. Затѣмъ, ставится необходимымъ условіемъ, чтобы ораторъ не уклонялся отъ предмета своей рѣчи. Въ случаѣ уклоненія, президенту принадлежитъ право обратить вниманіе говорящаго на предметъ преній и пригласить не удаляться отъ него. Президенту принадлежитъ также право призывать каждаго оратора къ порядку, т. е. къ соблюденію правилъ преній, установленныхъ палатою, и даже правилъ приличія, если ораторъ дозволитъ себѣ какія-либо выходки или личныя нападки. Если въ теченіе рѣчи призывъ къ порядку былъ повторенъ два раза и безуспѣшно, у оратора можетъ быть отнято право продолжать рѣчь.

Впрочемъ, оно можетъ быть отнято не иначе, какъ по предложенію президента, самою палатою.

Каждому члену, кромѣ внесенія предложеній, предоставляется право вносить *поправки*, имѣющія цѣлью или совершенно устранить извѣстный проектъ изъ обсужденія, или видоизмѣнить его въ томъ или другомъ смыслѣ. Отсюда предложенія двоякаго рода: 1) предложенія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ и 2) предложенія, заключающія въ себѣ поправки къ извѣстнымъ законопроектамъ. Предложенія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ могутъ быть двоякаго рода: а) не мотивированныя и б) мотивированныя. Первыя имѣютъ въ виду вовсе устранить отъ обсужденія, по крайней мѣрѣ въ данное время, извѣстный вопросъ. Вторыя показываютъ, почему палата не желаетъ въ данную минуту приступать къ обсужденію, или принять предложеніе. Иногда мотивированный переходъ заключаетъ выраженіе довѣрія правительству, поколебать которое имѣлось въ виду предложеніемъ. Каждое предложеніе можетъ быть устранено подобнымъ переходомъ, за исключеніемъ предложеній союзнаго совѣта, которыя не могутъ быть отклонены такимъ способомъ. Не мотивированныя предложенія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ имѣютъ преимущество предъ мотивированными въ томъ отношеніи, что они не нуждаются въ поддержкѣ. Они могутъ выйти отъ одного лица, и палата можетъ ихъ принять съ тѣмъ однако, чтобы подобнаго рода предложенія не могли быть возобновляемы въ теченіе преній по одному и тому же вопросу, если уже разъ были отвергнуты палатою. Но мотивированныя предложенія имѣютъ въ свою очередь то преимущество предъ немотивированными, что должны быть обсуждаемы раньше всѣхъ другихъ поправокъ.

При заключеніи преній, право постановки вопросовъ, на которые палата должна отвѣтить, принадлежитъ президенту. Онъ ставитъ вопросъ, логически вытекающій изъ преній. Постановка вопроса, сдѣланная президентомъ, можетъ быть оспариваема каждымъ депутатомъ. Въ случаѣ подобнаго пререканія, окончательное рѣшеніе вопроса принадлежитъ рейхстагу. Вопросъ долженъ быть составленъ такъ, чтобы на него можно было отвѣтить простымъ „да“ или „нѣтъ“. Каждый вопросъ рѣшается голосованіемъ. Въ случаѣ равенства голосовъ, голосъ президента не даетъ перевѣса: предложеніе считается отвергнутымъ. Голосованіе происходитъ чрезъ вставаніе и сидѣніе. Но если результатъ окажется сомнительнымъ; тогда прибѣгаютъ къ провѣркѣ: если „да“ прежде означалось вставаніемъ, то въ другой разъ озна-

чается сидѣньемъ. Послѣ неудачи и этого способа, предлагается поименная перекличка. Счетъ голосовъ и объявленіе рѣшенія принадлежитъ президенту. Дисциплинарная власть послѣдняго простирается на всю палату. Если въ ней начнется шумъ и беспорядокъ, онъ можетъ, или совершенно закрыть засѣданіе, или приостановить на известное время (на одинъ часъ). Приостановка засѣданія выражается надѣваніемъ шляпы. Власть президента простирается на галереи, залы и корридоры. Ему принадлежитъ право поддерживать порядокъ во всемъ зданіи палаты. Въ случаѣ шума на галлерей, онъ можетъ удалить публику (очистить залу отъ публики).

Право *отсрочки и закрытія* рейхстага принадлежитъ только императору. Послѣдній не можетъ отсрочить засѣданія парламента болѣе, чѣмъ на 30 дней, безъ согласія палаты. Роспускъ ея происходитъ самъ собою, по истеченіи трехлѣтняго срока. Но если бы императоръ захотѣлъ распустить палату раньше истеченія срока депутатскихъ полномочій, онъ можетъ прибѣгнуть къ этой мѣрѣ не иначе, какъ съ согласія союзнаго совѣта, причемъ какъ императоръ, такъ и союзный совѣтъ связаны слѣдующими условіями. Новые выборы должны произойти не позднѣе 60 дней со дня роспуска. Новый рейхстагъ долженъ быть собранъ не позднѣе, какъ чрезъ 90 дней послѣ роспуска перваго ¹⁾. Всѣ эти акты совершаются чрезъ императорскіе декреты. При отсрочкѣ и при закрытіи сессіи парламента, они пишутся прямо отъ имени императора; при роспускѣ до истеченія срока декретъ пишется въ слѣдующей формѣ: „мы, NN, императоръ германскій, по соглашенію съ союзнымъ совѣтомъ и т. д.“

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Императоръ.

При опредѣленіи существа императорской власти необходимо имѣть въ виду, что въ 1871 г. видоизмѣнилось только *названіе* главы германскаго союзнаго государства. При существованіи сѣверо-германскаго союза, глава союзнаго государства носилъ названіе *президента*. Новая императорская власть унаслѣдовала всѣ права прежняго президента Сѣверо-Германскаго союза, видоизмѣнивъ лишь свое названіе. Зная историческое происхожденіе германскаго императорства, нельзя не видѣть, что оно не имѣетъ, во первыхъ, ничего общаго съ старымъ германскимъ императорствомъ, то есть, съ властью

¹⁾ Конст. ст. 25.

императора священной Римской имперіи Германскаго народа, воторыхъ, во власти нынѣшняго Германскаго императора даже трудно открыть общія характеристическія черты каждаго, а тѣмъ болѣе монархическаго главы государства.

Если при опредѣленіи существа союзнаго совѣта нѣмецкіе юристы колеблются и высказываютъ противоположныя мнѣнія, то еще болѣе различій взглядовъ существуетъ относительно нынѣшней власти императорской. Юристы затрудняются приурочить ее къ тому или другому типу государственной власти. Во власти Германскаго императора можно найти черты президента республики. По отношенію къ законодательной дѣятельности онъ поставленъ приблизительно въ такое же положеніе, какъ президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ къ конгрессу. Но президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ имѣетъ задерживающее veto; Германскій императоръ не имѣетъ этого права, за исключеніемъ нѣкоторыхъ лишь случаевъ, опредѣленныхъ въ конституціи. Съ другой стороны, императорская власть, по самому своему типу, весьма мало подходитъ подъ условія союзнаго государства въ правильной его формѣ. Глава союзнаго государства есть лицо, поставленное внѣ отдѣльныхъ государствъ. Президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ не принадлежитъ спеціально ни къ одному изъ штатовъ. Онъ представляется главою цѣлой націи. Напротивъ, императорская власть въ Германіи приурочена къ самому могущественному изъ государствъ союза—Пруссіи. Далѣе, эта императорская власть въ извѣстныхъ отношеніяхъ напоминаетъ общія начала монархическаго установленія, на примѣръ, въ томъ отношеніи, что за нею признается начало неотвѣтственности, не признаваемое въ республиканскихъ федераціяхъ; она наследственна въ одной династіи и проч. И такъ, императорская власть въ Германіи, взятая сама по себѣ, представляетъ чрезвычайно много характеристическихъ особенностей, которыя не соотвѣтствуютъ опредѣленному государственному типу и объясняются исключительно практическими потребностями прежняго Сѣверо-Германскаго союза, а теперь новой Германской имперіи, и еще болѣе тѣми условіями, при которыхъ возникло новое союзное государство.

Существо главы союзной власти опредѣляется 11 ст. конст., которая гласитъ: „Президентство (das Präsidium) принадлежитъ Прусскому королю, который пользуется титуломъ Германскаго императора“. Слѣдовательно, императорская власть тѣсно связана съ званіемъ прусскаго короля. Если, такимъ образомъ, прусскій король есть въ

тоже время Германскій императоръ, то отсюда само собою слѣдуетъ, что порядокъ преемства императорскаго достоинства опредѣляется постановленіемъ прусской конституціи, то есть, признается начало агнатическаго наслѣдованія, срокъ совершеннолѣтія въ 18 лѣтъ и т. д. Но признавая вполнѣ необходимость подчиненія преемства императорской власти прусскимъ основнымъ законамъ, нельзя, однако, не согласиться съ нѣкоторыми юристами, что далеко не всѣ постановленія прусской конституціи могутъ быть примѣнены къ условіямъ преемства власти императорской. Таковы постановленія о регентствѣ въ случаѣ малолѣтства прусскаго короля ¹⁾. Это регентство принадлежитъ ближайшему агнату, то есть, лицу, имѣющему ближайшее послѣ этого короля право на престолъ. Если нѣтъ лица, могущихъ принять на себя регентство, выборъ регентства принадлежитъ прусскому ландтагу. Впредь до избранія регента, отвѣтственность за управленіе государствомъ лежитъ на прусскомъ министерствѣ. Нѣкоторые писатели, напримѣръ Тудихумъ и Гельдъ, высказываются въ томъ смыслѣ, что и постановленія о регентствѣ обязательны для Германскаго императорства. Противъ такого мнѣнія высказываются Моль ²⁾ и Рённе. Нельзя не согласиться, что толкованіе Тудихума и Гельда противорѣчитъ прямому смыслу Германской конституціи. 11 ст. говоритъ, что императорство принадлежитъ прусскому королю и ни слова не упоминаетъ о регентствѣ, да и странно было бы поставить регентство въ зависимость отъ желанія прусскаго ландтага, а тѣмъ болѣе оставить управленіе имперіею на отвѣтственности прусскаго министерства. Регентство не предусмотрено Германскою конституціею, и этотъ недостатокъ требуетъ восполненія его законодательнымъ порядкомъ.

Обратимся затѣмъ къ юридическому положенію императора и держанію его власти.

Главѣ Германскаго союзнаго государства присвоенъ титулъ императора. Но даетъ ли этотъ титулъ право вообще на всѣ тѣ международныя преимущества, которыя связаны съ императорскимъ достоинствомъ? Можетъ ли Германскій императоръ занимать по отношенію къ европейскимъ государямъ то положеніе, какое имѣютъ дѣйствительные императоры? Моль отрицательно рѣшаетъ этотъ вопросъ. Онъ говоритъ, что хотя глава союза и носитъ титулъ императора, но онъ не есть императоръ въ томъ смыслѣ, какъ глава всякаго цен-

¹⁾ Прусск. конст. §§ 54—58.

²⁾ Моль, назв. соч., стр. 280—330.

трализованнаго государства, носящаго названіе имперіи. Онъ остается тѣмъ же, чѣмъ былъ прусскій король во времена существованія Сѣверо-Германскаго союза, то есть, президентомъ союзнаго государства, и въ этомъ смыслѣ врядъ ли ему могутъ быть присвоиваемы международныя преимущества, какъ императору. Если онъ теперь *de facto* и присвоиваются ему, то это надо отнести скорѣе къ международной вѣжливости, чѣмъ къ послѣдствіямъ юридическихъ правъ и обязанностей.

Затѣмъ, такъ какъ императорское достоинство соединено съ прусскою короной, то отсюда слѣдуетъ, что императорская власть не есть учрежденіе, выдѣляющееся изъ массы остальныхъ германскихъ государей. Вслѣдствіе этого императоръ не имѣетъ особаго содержанія отъ имперіи. Въ Германіи нѣтъ имперской гражданской росписи (*liste civile*). Германскій императоръ пользуется содержаніемъ, какъ прусскій король. Далѣе, прусскій король, какъ Германскій императоръ, не можетъ имѣть императорскаго двора, создавать имперскаго дворянства, императорскихъ орденовъ и т. п. Германское законодательство содержитъ въ себѣ лишь нѣкоторыя исключенія, по которымъ императоръ пользуется извѣстными личными прерогативами, какъ таковой, а именно уголовное уложеніе опредѣляетъ особья наказанія за посягательство на жизнь, свободу и честь Германскаго императора ¹⁾).

Права императора не представляютъ особой системы. Императоръ не можетъ быть названъ въ собственномъ смыслѣ главою государства уже потому, что самая Германія есть союзное государство, что императорской власти вообще, во всемъ ея объемѣ, принадлежатъ лишь нѣкоторыя права, изъ которыхъ часть осуществляется Германскимъ императоромъ. Поэтому дѣятельность его представляется до извѣстной степени ограниченою.

По отношенію къ законодательной власти императоръ не имѣетъ тѣхъ правъ, какими обыкновенно пользуются главы монархическихъ государствъ. Въ иныхъ случаяхъ онъ имѣетъ меньше правъ, чѣмъ президентъ республики, въ другихъ—ему принадлежатъ бóльшія права, напримѣръ, созваніе парламента, отсрочка его, роспускъ. Но затѣмъ императорская власть не пользуется даже задерживающимъ *veto*, 5 ст. конст. прямо постановляетъ, что для силы закона достаточно согласія союзнаго совѣта и рейхстага. Если императоръ и

¹⁾ Герм. уг. ул. ст. 80, 91 и 95.

имѣть право участія въ законодательныхъ вопросахъ, то въ качествѣ прусскаго короля, которому принадлежитъ 17 голосовъ въ союзномъ совѣтѣ. Съ другой стороны, союзному канцлеру принадлежитъ veto относительно законопроектовъ, касающихся дѣлъ военныхъ, таможенныхъ и финансовыхъ, изчисленныхъ въ 35 и 38 ст. имп. конст. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ въ союзномъ совѣтѣ, голосъ президента даетъ перевѣсъ, если онъ выскажется за сохраненіе существующаго порядка. Императору принадлежитъ только то право, которое вообще предоставляется исполнительной власти — право обнародованія законовъ, но въ виду несуществованія veto, это скорѣе обязанность, чѣмъ право.

Здѣсь мы опять сталкиваемся съ чрезвычайно важнымъ для Германіи вопросомъ: обязанъ ли императоръ обнародовать неконституціонные законы, получившіе большинство и въ союзномъ совѣтѣ, и въ рейхстагѣ? Огромное большинство германскихъ юристовъ высказалось въ утвердительномъ смыслѣ. Вестеркампфъ, Тудихумъ, Рённе стоятъ за то, что императоръ обязанъ обнародовать всякій законъ. Мартицъ и Мольтке держатся противнаго мнѣнія. Но затѣмъ рождается вопросъ: кто же явится судьей неконституціонности закона — самъ ли императоръ или императоръ съ союзнымъ канцлеромъ? Германская конституція умалчиваетъ объ этомъ. Она ничего не говоритъ и о другомъ, не менѣе существенномъ вопросѣ: какія средства даетъ конституція факторамъ законодательной власти — союзному совѣту и рейхстагу — принудить императора издать утвержденный законъ? При разрѣшеніи этого вопроса, легко рѣшить первый. Императоръ, находя законъ неконституціоннымъ, имѣетъ возможность не обнародовать его, ибо ни рейхстагъ, ни союзный совѣтъ не имѣютъ принудительной власти по отношенію къ главѣ союза.

Императору предоставляется довольно обширное право изданія собственныхъ распоряженій. Однако, послѣднія нуждаются въ контрагнированіи ихъ имперскимъ канцлеромъ. Ст. 17 гласитъ: „Распоряженія и приказы императора издаются отъ имени имперіи и нуждаются для своей дѣйствительности въ скрѣпѣ имперскаго канцлера, который чрезъ это принимаетъ на себя отвѣтственность за нихъ“. Императоръ въ этомъ смыслѣ является не отвѣтственнымъ главою союза — это принципъ конституціонной монархіи, — отвѣтственнымъ лицомъ признается имперскій канцлеръ. Ему принадлежитъ также обнародованіе всѣхъ распоряженій союзнаго совѣта.

Въ тѣсной связи съ приведенными правами стоитъ надзоръ за

исполненіемъ имперскихъ законовъ. Ст. 17 говоритъ, что императору принадлежитъ право изготовленія и обнародованія законовъ, а также наблюденіе за приведеніемъ ихъ въ исполненіе. Отсюда, само собою слѣдуетъ, что къ императору могутъ поступать жалобы или донесенія на неисполненіе имперскихъ законовъ въ той или другой части государства. Ему же принадлежитъ инициатива дѣла въ случаѣ явнаго нарушенія законовъ, когда необходимость заставляетъ прибѣгнуть къ союзной экзекуціи. Постановленіе о ней дѣлается союзнымъ совѣтомъ; исполненіе лежитъ на императорѣ.

Административныя права. Въ области управленія императору принадлежитъ поддержаніе внутренняго порядка во всей имперіи. Въ случаѣ, если общественному спокойствію союза будетъ грозить опасность, онъ можетъ объявить въ каждой части ея *военное положеніе* (ст. 68). Въ этомъ отношеніи, до изданія имперскаго закона, императору предоставлено примѣняться къ прусскому закону, изданному по этому предмету 4-го іюня 1851 г.

Затѣмъ императоръ является въ нѣкоторыхъ случаяхъ вообще главою государства. Ему принадлежитъ право назначенія всѣхъ *имперскихъ должностныхъ лицъ*, начиная съ имперскаго канцлера, назначаемого по непосредственному его усмотрѣнію. Прочія должностныя лица нерѣдко назначаются имъ по представленію союзнаго совѣта или его комитетовъ.

Самыя большія права принадлежатъ императору относительно *войска и флота*. Онъ является главнокомандующимъ арміи и флота. Ему принадлежитъ, слѣдовательно, не только распорядительная власть въ отношеніи армейской и флотской администраціи, но и право непосредственнаго командованія, право изданія спеціальныхъ военныхъ приказовъ по арміи и флоту, не нуждающихся въ скрѣпѣ канцлера, какъ это доказываютъ Рённе и Моль.

Императоръ пользуется также правомъ *международныхъ сношеній*. По ст. II онъ представляетъ имперію въ международномъ отношеніи. Это—единственное лицо, съ которымъ иностранныя правительства могутъ вести сношенія. Отсюда право объявленія войны, заключенія мира, союзовъ и другихъ договоровъ съ иноземными государствами и право посольствъ, словомъ—всѣ тѣ права, которыя содержатся въ самомъ понятіи международного верховенства. Но далеко не всѣ изъ этихъ правъ осуществляются императоромъ непосредственно.

Вопервыхъ, для объявленія войны императоръ нуждается въ согласіи союзнаго совѣта, исключая того случая, когда союзной тер-

риторіи грозитъ непосредственная опасность, когда на нее произведено нападеніе. Въ этомъ случаѣ онъ не связанъ согласіемъ союзнаго совѣта. Напротивъ, заключеніе мира зависитъ отъ одного императора ¹⁾. При заключеніи договоровъ съ иностранными государствами императоръ ограниченъ въ томъ отношеніи, что если договоры эти касаются предметовъ, подлежащихъ законодательной власти имперіи ²⁾, то для дѣйствительности ихъ необходимо согласіе союзнаго совѣта и утвержденіе рейхстага.

IV.

Органы исполнительной власти.

Единственнымъ должностнымъ лицомъ имперіи, о которомъ говоритъ конституція, является *имперскій канцлеръ*, назначаемый и увольняемый по непосредственному усмотрѣнію императора. Имперскій канцлеръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ единственное отвѣтственное предъ союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ лицо за всѣ дѣйствія исполнительной власти. Слѣдовательно, на немъ собственно держится все имперское управленіе. Въ его сферѣ нуждается каждый актъ, исходящій отъ императорской власти. Слѣдовательно, онъ до нѣкоторой степени ограничиваетъ императора. Съ другой стороны, онъ единственный отвѣтственный представитель предъ рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ. Онъ—основаніе, вершина и конецъ всей исполнительной власти.

Отсюда ясно, что Германская имперія, желающая быть конституціоннымъ государствомъ, не имѣетъ существеннаго условія такого государства—отвѣтственнаго министерства. Одинъ имперскій канцлеръ есть его исполнительная власть. Этого мало. Въ первоначальномъ проектѣ Германской конституціи не было рѣчи объ отвѣтственности исполнительной власти даже въ той скромной формѣ, въ какой она существуетъ теперь. Аусфельдъ и Шульце еще въ 1866 г. внесли предложеніе объ учрежденіи отвѣтственнаго министерства, чрезъ которое президентъ проявлялъ бы свою власть.

¹⁾ Моль удивляется, почему въ правѣ объявленія войны императоръ стѣсненъ, а въ заключеніи мира свободенъ. Онъ основательно доказываетъ, что то и другое права одинаково важны и неразумное пользованіе ими одинаково невыгодно для государства. Замѣтимъ, что аналогическое постановленіе содержится и въ американской конституціи, по которой президентъ можетъ объявлять войну съ согласія сената, а заключать миръ самостоятельно, ибо съ американской утилитарной точки зрѣнія объявленіе войны дороже заключенія мира.

²⁾ Ст. 4.

Судьба поправки Аусфельда-Шульце, равно какъ и другаго предложенія Мюнстера и Твестена, внесеннаго чрезъ два года послѣ перваго, замѣчательно потому, что оно довольно ясно опредѣляетъ значеніе Германской имперіи съ точки зрѣнія конституціоннаго государства. Весьма поучительно остановиться на преніяхъ, вызванныхъ вопросомъ объ отвѣтственномъ министерствѣ и особенно на конституціонной теоріи самого г. Бисмарка.

Бъ 1867 году отвѣтственное министерство казалось или невозможнымъ или преждевременнымъ даже такимъ поклонникамъ конституціонныхъ учрежденій какъ извѣстный Гнейстъ. Не говоримъ уже о Зибелѣ, поставившемъ себѣ въ особенную заслугу выясненіе „исключительной“ природы союза, устройство котораго не можетъ быть сообразовано съ „конституціоннымъ шаблономъ“. Возраженія противниковъ поправки Аусфельда-Шульце были весьма разнообразны. Одни доказывали невозможность отвѣтственнаго министерства вообще; другіе, допуская принципъ отвѣтственности союзной администраціи, признавали практическое значеніе только за *политическою*, но не *юридическою* отвѣтственностію, и не считали нужнымъ формулировать такую единственно возможную отвѣтственность особымъ постановленіемъ.

Въ такомъ смыслѣ высказался депутатъ *Веберъ*¹⁾. По его мнѣнію, принципъ неотвѣтственности главы государства и отвѣтственности его министровъ есть безспорное начало нѣмецкаго государственнаго права. Ни въ какомъ большомъ нѣмецкомъ государствѣ министръ не можетъ объявить, что онъ не принимаетъ на себя отвѣтственности за ту или другую мѣру, какъ основанную на личномъ повелѣніи короля. Но въ чемъ состоитъ цѣль отвѣтственности министровъ? Она не можетъ имѣть другой цѣли, какъ устраненіе министерства, низверженіе ненавистой системы; для устраненія министерства достаточно одной отвѣтственности—именно политической; если она и будетъ дополнена отвѣтственностью юридическою, то послѣдняя все-таки имѣетъ мало значенія. Она не стѣдитъ той бумаги, на которой написана. Эта политическая отвѣтственность должна существовать и должна быть выражена въ конституціи. Въ этомъ отношеніи ораторъ согласенъ съ своими предшественниками. Они требуютъ юридической отвѣтственности и полагаютъ, что безъ нея не мыслима отвѣтственность вообще. Но если политическая отвѣтствен-

¹⁾ *Вецольдъ*, II, 686—690.

ность будетъ обезпечена за рейхстагомъ, то ему будетъ дана возможность устранять министерство, возможность, которая не увеличится отъ юридической отвѣтственности. Въ чемъ же заключаются средства устраненія министерства? Они состоятъ въ свободѣ преній, въ правѣ интерпелляціи (запросовъ), въ правѣ адрессовъ и т. д. Если этими средствами министерство не можетъ быть устранено, то никакая юридическая отвѣтственность не поможетъ дѣлу.

По мнѣнію другихъ ораторовъ (напримѣръ, Финке), учрежденіе отвѣтственнаго министерства умалило бы право союзнаго совѣта, слѣдовательно, и право союзныхъ правительствъ, что было бы несогласно съ духомъ новой конституціи и представлялось бы нарушеніемъ договоровъ, на которыхъ основанъ союзъ. Отвѣтственное министерство могло бы вѣдать только предметы, предоставленные непосредственно президентству, то-есть, прусской коронѣ. Такихъ предметовъ два: международныя сношенія и военное управленіе. Но предписанія, исходящія отъ короны, нуждаются въ скрѣпѣ канцлера, чрезъ что и устанавливается его отвѣтственность. Отвѣтственность эта не имѣетъ характера отвѣтственности юридической, но устанавливаетъ полную возможность политической. Этого и достаточно, по крайней мѣрѣ, на первый разъ. Затѣмъ организація подробностей управленія и отвѣтственности преждевременна. Нужно, говорить Финке, оставить старую нѣмецкую привычку заниматься меблировкой дома, прежде чѣмъ онъ выстроенъ¹⁾.

Конечно, самое большее впечатлѣніе способна была произвести рѣчь Гнейста²⁾, который служитъ такимъ же посредникомъ между англійскими учрежденіями и своимъ отечествомъ, какимъ въ свое время служилъ Монтескье для Франціи. Онъ началъ съ заявленія о полной необходимости *юридической* отвѣтственности министровъ. „Юридическая отвѣтственность министерства“, сказалъ онъ, „необходима, чтобы вообще опредѣлить отношеніе между закономъ и распоряженіемъ. Отрицать принципиально отвѣтственность — значитъ отрицать само правмоѣрное государство“.

Послѣ этихъ словъ должно было надѣяться, что Гнейстъ будетъ говорить въ духѣ защитниковъ предложенія Аусфельда-Шульце. Но ожиданія эти не оправдались. За началомъ рѣчи слѣдовало *но*, и притомъ *но* довольно рѣшительнаго характера.

¹⁾ *Бецольдъ*, II, 696—704.

²⁾ Тамъ же, II, 708—712.

Слѣдуетъ признать, продолжалъ Гнейстъ, основательнымъ возраженіе, что конституцію нельзя *начать* съ юридической отвѣтственности министровъ. Такимъ закономъ можно заключить ее, дать ей необходимую санкцію. Для установленія министерской отвѣтственности необходимо прежде всего опредѣлить кругъ дѣятельности министровъ, необходимо прежде всего создать административное право (*Verwaltungsrecht*), право, которое состояло бы не въ одной, ничего не выражающей статьѣ: „министру поручается исполненіе закона“. Необходимо, чтобы прежде всего установились и опредѣлились реальныя функціи администраціи. При отсутствіи административныхъ правъ, при отсутствіи подробныхъ законовъ о дѣятельности и задачахъ исполнительной власти, министры будутъ отвѣтственны не предъ закономъ, но предъ каждымъ, кто ими недоволенъ. Союзный совѣтъ можетъ воспользоваться оружіемъ такой отвѣтственности для интересовъ партикуляризма; рейхстагъ — для выгодъ даннаго большинства; установится господство партій и политическая отвѣтственность сдѣлается вопросомъ не права, а силы. Исполнительная власть союза еще должна быть образована въ будущемъ и постепенно. Въ данную минуту рейхстагъ имѣетъ дѣло съ начатками, съ зародышемъ государственнаго устройства. Поэтому ораторъ считалъ всѣ предложенія о министерской отвѣтственности преждевременными.

Соображенія о „преждевременности“, такъ ярко выраженные Финке и Гнейстомъ, имѣли свое значеніе въ 1867 году. Но утратили ли они его въ 1869 году, когда Твестень и Мюнстеръ внесли свое предложеніе объ отвѣтственномъ министерствѣ? Отвѣтомъ на это, до извѣстной степени, служатъ пренія, возбужденныя означенными депутатами.

Предложеніе Мюнстера и Твестена имѣло въ виду учрежденіе *пяти* министерствъ, которыя соотвѣтствовали бы главнымъ отраслямъ союзаго управленія, именно: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) финансовъ, 3) военнаго, 4) морскаго и 5) торговли и путей сообщенія.

Твестень, рѣчью котораго открылись пренія ¹⁾, началъ съ заявленія, что союзная конституція, принятая въ 1867 году, представляется чѣмъ-то временнымъ и незаконченнымъ. Такою незаконченностью отличаются болѣе всего постановленія объ исполнительной власти. По мнѣнію оратора, настало время создать общіе и органическіе законы объ этомъ предметѣ. Сѣверо-германскій союзъ уже составляетъ

¹⁾ *Вецольдъ*, III, 1132—1139.

истинное государство. Но основаніемъ каждаго государства является хорошо устроенная правительственная власть, а она-то и существуетъ до сихъ поръ „въ отрывкахъ“, такъ сказать. Въ свое время существовали основательныя сомнѣнія относительно того, должно ли дать этой власти форму организованнаго министерства или нужно искать другихъ путей. Но теперь такое мнѣніе не можетъ имѣть мѣста. Затѣмъ ораторъ обратился къ разбору всѣхъ возраженій, представлявшихся въ свое время противъ идеи союзнаго министерства. Одни говорили, что чрезъ учрежденіе такого министерства умалятся обезпеченныя конституціею права союзнаго совѣта. Но, по мнѣнію Твестена, союзный совѣтъ есть установленіе, главнымъ образомъ, законодательное; его административныя права исключительны и точно опредѣлены конституціею и не составляютъ никакой системы ¹⁾. Союзное управленіе слагается изъ массы дѣлъ, которыя могутъ быть сосредоточены въ рукахъ министерства безъ всякаго ущерба правамъ совѣта. Такій актъ внесетъ только больше постоянства и порядка въ управленіе. вмѣстѣ съ тѣмъ упрочится и сила новаго государства. Рѣчь идетъ не о противуположеніи либеральнаго консервативному, государства централизованнаго государству союзному, но объ основѣ всякаго конституціоннаго государства. Графъ Бисмаркъ, продолжалъ ораторъ, заявилъ въ 1867 году что „союзный канцлеръ, какъ прусскій министръ, не можетъ раздѣлить своей отвѣтственности съ другимъ министерствомъ; онъ несетъ на себѣ отвѣтственность по всѣмъ дѣламъ и, съ конституціонной точки зрѣнія, все равно одинъ или многіе отвѣтственны“. По мнѣнію оратора, практически это „не все равно“. Когда отвѣтственность лежитъ на одномъ лицѣ — она фиктивна и номинальна. Фактически одинъ не можетъ отвѣчать за все. Коллегіальное министерство есть плодъ практической необходимости. Дѣло не въ названіи, но въ *положеніи* начальниковъ отдѣльныхъ частей. Если отвѣтственность лежитъ на одномъ — всѣ прочіе безмолвствуютъ и безропотно подчиняются его приказаніямъ. Такая личная диктатура не можетъ быть постояннымъ установленіемъ. Она необходима въ минуты великихъ историческихъ кризисовъ, но не въ нормальномъ положеніи государства.

Такова была тема, основательно и подробно разработанная въ рѣчи

¹⁾ Эта мысль Твестена не совсѣмъ вѣрна. Напротивъ, «права союзнаго совѣта» еще долгое время будутъ сильнымъ аргументомъ противъ сторонниковъ имперскаго министерства.

Твестена. Дурна или хороша была его аргументація, но она отличалась объективнымъ характеромъ, отрѣшалась, по возможности, отъ злобы дня; стало быть, она требовала такихъ же принципиальныхъ возраженій, независимыхъ отъ личныхъ и временныхъ соображеній. „Объективированію“ вопроса содѣйствовала и рѣчь депутата Унру (Unruh), старательно объяснявшего, что предложеніе Твестена-Мюнстера не есть выраженіе какого-либо недовѣрія къ союзному канцлеру ¹⁾. Унру еще разъ остановился на мысли, что учрежденіе министерства вызывается тѣмъ фактомъ, что новый союзъ есть дѣйствительное *государство*, нуждающееся въ правильно организованной администраціи. Не лишена остроумія слѣдующая параллель, проведенная имъ между фантастическимъ франкфуртскимъ правительствомъ 1849 года и нынѣшнимъ союзнымъ правительствомъ. Во Франкфуртѣ былъ „блюститель имперіи“, но не было имперіи; былъ военный министръ, но не было нѣмецкой арміи; былъ министръ юстиціи безъ судебного вѣдомства; министръ финансовъ — безъ фондовъ и денегъ; морской министръ — безъ флота; былъ и министръ иностранныхъ дѣлъ, попытавшійся отправить посланника въ Парижъ, гдѣ онъ по просту не былъ принятъ генераломъ Кавеньякомъ. „Мы находимся, сказалъ Унру, въ обратномъ положеніи; у насъ есть все: есть армія, съ бюджетомъ въ 60 милліоновъ, но нѣтъ военного министра. У насъ есть прекрасный *прусскій* военный министръ, но онъ не министръ союза: онъ не есть военный министръ по отношенію къ контингентамъ прочихъ государствъ союза; его вліяніе можетъ быть только *косвенное*, а именно этого я и не желаю. Мы должны установить новые налоги, мы должны справляться съ относительно большимъ бюджетомъ и не имѣемъ отвѣтственного за него министра финансовъ“.

Рѣчь Унру закончилась соображеніями общаго конституціоннаго свойства. Ораторъ намекнулъ на то, что безъ отвѣтственного министерства умалится и значеніе рейхстага. Онъ низпадетъ на уровень законодательнаго корпуса французской имперіи, а это будетъ не въ выгодахъ самого правительства, ибо такой рейхстагъ не въ состояніи будетъ поддержать его ни во внутреннихъ, ни во внѣшнихъ сношеніяхъ.

Горячій характеръ преній, масса лицъ, сочувствовавшихъ предложенію Твестена-Мюнстера (оно было подписано 102 депутатами), согласіе по этому вопросу лицъ разныхъ партій, прогрессиста Тве-

¹⁾ *Бецольдъ*, III, 1141—1147.

стена, консерваторовъ Мюнстера и Бетуси-Гука ¹⁾, либерала Шульце-Делича ²⁾, національ-либерала Ласкера ³⁾,—все это предвѣщало сильный отпоръ со стороны союзнаго канцлера. Онъ нашель, правда, союзниковъ въ лицѣ Бланкенбурга ⁴⁾ и члена союзнаго совѣта отъ Саксоніи Фризена ⁵⁾, но ихъ рѣчи не могли произвести подавляющаго впечатлѣнія. Бланкенбургъ указалъ на нѣкоторое противорѣчіе между графомъ Мюнстеромъ и Твестеномъ, на противорѣчіе Мюнстера съ самимъ собою и много говорилъ о „медіатизаціи“ союзныхъ государствъ, грозящей имъ съ учрежденіемъ министерствъ. Рѣчь Фризена коснулась вопроса о министерствѣ только со стороны его удобства въ данную минуту. Канцлеръ рѣшился сразиться съ авторами предложенія по всѣмъ пунктамъ. Въ этомъ состоитъ интересъ его рѣчи.

„Авторы предложенія, говорилъ онъ, указываютъ на массу невыгодъ нынѣшняго положенія, къ числу которыхъ они причислили и застой въ законодательствѣ. Но я не вижу, почему эти неудобства могутъ быть устранены учрежденіемъ пятаго колеса нашей и безъ того сложной правительственной машины, то-есть, коллегіальнаго и отвѣтственнаго министерства. При первомъ чтеніи, проектъ произвелъ на меня впечатлѣніе недоувѣрія, выраженнаго всѣмъ союзнымъ установленіемъ рейхстага. Но когда я прочель подписи, то мнѣ трудно было повѣрить, чтобы многіе изъ подписавшихъ были воодушевлены недоувѣріемъ къ президенству или къ союзному совѣту. Я нашель здѣсь имена многихъ лицъ вполне расположенныхъ къ правительству. Но съ другой стороны, предложеніе, клонящееся къ существеннымъ перемѣнамъ въ союзномъ устройствѣ, очевидно было вызвано недовольствомъ нынѣшнею дѣятельностью правительства, слѣдовательно и союзнаго канцлера. Иначе, хоть одно изъ 102 подписавшихся лицъ почтило бы меня доувѣріемъ и узнало бы мое мнѣніе о проектѣ“.

Такимъ образомъ исходною точкою рѣчи князя Бисмарка явилась все таки презумпція „недоувѣрія“, которую такъ старались устранить Твестень, графъ Мюнстеръ и графъ Бетуси-Гукъ. „Въ предложеніи, говорилъ онъ, звучитъ короткое и энергическое заявленіе (которое я

1) Рѣчь Бетуси-Гука у *Бецольда*, III, 1159—1165.

2) Тамъ же, III, 1176—1182.

3) Тамъ же, 1187—1193.

4) Тамъ же, 1147—1155.

5) Тамъ же, 1155—1165.

никакъ не могу назвать выраженіемъ довѣрія) одного изъ нашихъ сотрудниковъ, бывшаго депутата *Гагена* ¹⁾: долой это министерство, долой канцлера — конечно не меня, какъ плоть и кровь, но какъ учрежденіе“.

Предыдущіе ораторы, особенно Твестень, продолжалъ князь, изображали хаотическое, по ихъ мнѣнію, состояніе нынѣшняго управленія, прямо зависящее отъ канцлерской „диктатуры“. Для устраненія такого хаоса требуется отвѣтственное министерство, отвѣтственное не за то только, за что отвѣтствуетъ канцлеръ, то-есть за дѣйствія президентства, но за акты союзаго совѣта. Такая постановка вопроса должна ограничить компетенцію совѣта. „До сихъ поръ мѣсто такихъ союзныхъ министровъ занимаетъ не канцлеръ, какъ это ошибочно понимаютъ, но *комитеты союзаго совѣта*. Нашъ министръ финансовъ есть финансовый комитетъ совѣта; по указаніямъ его совѣтъ контролируетъ финансовое управленіе и контролируетъ, полагаю я, вполне надежно“. Канцлеръ приглашалъ желающихъ убѣдиться въ этомъ чрезъ провѣрку кассъ, книгъ и бюро. „Подобнымъ же образомъ дѣятельность военнаго министерства сосредоточивается въ военномъ комитетѣ, во главѣ котораго находится прусскій военный министръ... Точно также мы имѣемъ свой счетный и торговый комитеты. Всѣ эти установленія, учрежденныя для того, чтобы за союзными правительствами было обезпечено въ совѣтѣ мѣсто и участіе, согласное съ ихъ суверенитетомъ и договорами, послѣ принятія означеннаго предложенія сдѣлаются излишними. Столь-же излишнимъ будетъ и все канцлерское управленіе (*Bundeskanzler-Amt*), которое не можетъ быть подчинено коллегіальному управленію. Я вижу изъ предложенія, что вы желаете разчлениить означенное управленіе на особыя части и обратить эти бюро въ министерства, равныя канцлеру“.

Итакъ опасность грозитъ союзному совѣту и должности канцлера. Князь остановился прежде всего на правахъ совѣта; изъ всѣхъ его возраженій остановимся на болѣе общихъ, пропуская тѣ, которыя имѣли только временное значеніе ²⁾.

Канцлеръ не отрицалъ, что предложеніе Твестена-Мюнстера не

¹⁾ Депутатъ *Гагенъ*, какъ извѣстно изъ нашего историческаго очерка, далъ сигналъ къ прусскому «конфликту» 1862 годъ.

²⁾ Возраженія эти касались вопроса о томъ, какое впечатлѣніе произведетъ учрежденіе министерства на южныя государства, тогда еще не присоединенныя къ Германіи.

противорѣчить *буквѣ* союзной конституціи; но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы оно не противорѣчило ея *духу*. Формально конституціонно было бы предложеніе, внесенное въ Американскій конгрессъ объ уничтоженіи сената, объ ограниченіи правъ отдѣльныхъ штатовъ и о возведеніи президента въ санъ наслѣдственнаго монарха, но оно было бы противно духу конституціи. Также должно судить и о предложеніи Мюнстера - Твестена. Оно умалитъ права отдѣльныхъ государствъ союза. Чѣмъ же, спрашивается, вызвали союзныя правительства этотъ смертный приговоръ своему закономѣрному участию въ совѣтѣ? Дѣйствовали ли они въ партикуляристическомъ духѣ? Бездѣйствовали ли они? Обнаруживали ли они незаконное сопротивленіе? Не дѣйствовали ли они, наоборотъ, въ лучшемъ, патріотическомъ духѣ? Канцлеръ объявилъ, что онъ не будетъ содѣйствовать попыткѣ умалить конституціонныя права союзныхъ правительствъ.

Затѣмъ канцлеръ перешелъ къ самому трудному и щекотливому вопросу, именно къ отношенію предполагаемаго министерства къ своей собственной власти. Онъ высказался съ тою откровенностію, какою обыкновенно отличаются его рѣчи.

Приступъ къ вопросу былъ особенно оригиналенъ. „Депутаты жалуются, таковъ былъ смыслъ его словъ, что дѣла идутъ медленно и что особенно дѣло германскаго единства подвигается туго. Въ виду этого они должны были бы облечь канцлера дѣйствительно диктаторскою властью, а не связывать его по рукамъ и ногамъ учрежденіемъ коллегіальнаго министерства“.

Идея коллегіальнаго министерства противна канцлеру не только въ виду *данныхъ* обстоятельствъ, но *вообще* и *безусловно*. Это мѣсто канцлерской рѣчи особенно замѣчательно.

„Господа, говорилъ онъ, тотъ кто былъ министромъ и стоялъ во главѣ министерства, кто былъ принужденъ принимать рѣшенія подъ своею отвѣтственностію, тотъ, подъ конецъ, устрашается не отвѣтственности, но необходимости убѣждать семь человѣкъ въ томъ, что желаемое имъ дѣйствительно правильно. Эта работа потруднѣе чѣмъ управленіе государствомъ. Всѣ члены министерствъ имѣютъ свои почтенныя и твердыя убѣжденія, и чѣмъ они почтениѣе и тверже въ своей дѣятельности, тѣмъ труднѣе совладать съ ними. Каждый изъ нихъ окруженъ рядомъ спорливыхъ совѣтниковъ, имѣющихъ каждый свои убѣжденія и министр-президентъ долженъ, если онъ имѣетъ на то время, убѣждать отдѣльнаго совѣтника, имѣющаго вліяніе на своего начальника по данному вопросу. Убѣдить человѣка само по

себѣ очень трудно; можно кое-какъ уговорить, подкупить его, можетъ быть, виѣшними средствами личной любезности, какою обладаешь и эти усилія нужно повторять разъ семь и больше. Я признаю — въ этомъ я отличаюсь отъ всѣхъ, говорившихъ сегодня и твердо убѣжденъ, что мой опытъ даетъ мнѣ право настаивать на моемъ сужденіи — *коллегіальное устройство министерства есть политическое заблужденіе и ошибка*, отъ которой каждое государство должно бы отдѣлаться поскорѣе, и я далекъ отъ того, чтобы содѣйствовать перенесенію этого ошибочнаго учрежденія въ союзъ; я полагаю, напротивъ, что Пруссія сдѣлала бы громаднѣйшій шагъ впередъ, еслибы она приняла начало союза и имѣла *одного* отвѣтственнаго министра. Въ чемъ состоитъ эта отвѣтственность, господа? Здѣсь было сказано, что она будетъ *создана* коллегіями. Я говорю, что она *исчезаетъ* со введеніемъ коллегіи“.

Послѣ этихъ словъ, конечно, дальнѣйшія разсужденія были бы бесполезны. Но соображенія канцлера о коллегіальномъ министерствѣ вообще были усилены его разсужденіями о своей должности спеціально.

„Мнѣ кажется, говорилъ онъ, что все предложеніе у многихъ его участниковъ имѣетъ свое происхожденіе въ ложномъ пониманіи положенія союзнаго канцлера. Означенные господа принимаютъ канцлера за союзнаго министра. Союзный канцлеръ есть чиновникъ президентства (Präsidentenbeamter) — онъ несетъ отвѣтственность за дѣйствія президентства. Въ законодательствѣ его участіе равняется нулю; въ законодательствѣ я дѣйствую какъ *прусскій* уполномоченный въ союзномъ совѣтѣ и представляю тамъ прусскіе голоса. Эти прусскіе голоса подаются подъ отвѣтственностію *прусскаго министерства*. Инструкція прусскихъ уполномоченныхъ составляется въ прусскомъ министерствѣ, также какъ саксонскихъ — въ саксонскомъ; послѣдняя исходитъ отъ е. в. короля саксонскаго, а моя, въ послѣдней инстанціи, не отъ президентства союза, а отъ е. в. короля прусскаго. Эту узкую основу отвѣтственности за дѣйствія президентства я долженъ (если дать предложенію г. Твестена самое невинное и дѣловое толкованіе, при чемъ союзный совѣтъ сохранить свое) раздѣлить съ извѣстнымъ количествомъ министровъ, ближайшимъ образомъ на томъ основаніи — которое я вполнѣ признаю — что я понимаю не все изъ того, что совершается подъ моею отвѣтственностію. Но не находимся ли мы всѣ, болѣе или менѣе, въ такомъ же положеніи, а именно не должны ли вы составить себѣ сужденіе о всемъ объемѣ всѣхъ министерствъ и всего

пруссаго управленія, сужденія, которое обыкновенно должно быть выражено съ большею скоростью и увѣренностію, чѣмъ сужденіе министерства? Не должны ли вы, при бюджетѣ, при тщательной ревизіи и оцѣнкѣ закона о промыслахъ ¹⁾ при обсужденіи всѣхъ расходовъ и законовъ—знать все?“. Распространившись о дѣйствительной невозможности „знать все“, какъ депутату, такъ и министру, г. Бисмаркъ заключилъ эту часть своей рѣчи слѣдующими словами:

„При невозможности знать все, помагаеть только довѣріе къ лицамъ, понимающимъ частности, къ лицамъ, за дѣйствія и назначеніе которыхъ министръ остается отвѣтственнымъ. Я не думаю, чтобы вообще нашелся министръ большаго государства, который бы могъ прочесть половину, четверть всего того, что онъ по закону долженъ подписать; я считалъ бы завидно малозанятымъ товарищемъ того, кто могъ бы прочесть четверть того, что ему слѣдуетъ подписать. Вы не облегчите меня коллегіей и я не такой канцлеръ, чтобы принять къ себѣ товарища. Я опираюсь на мое конституціонное право. Я принялъ должность союзаго канцлера такъ, какъ она была учреждена и товарищъ, въ самый день своего появленія, былъ бы моимъ преемникомъ“.

Конецъ этой рѣчи былъ посвященъ предостереженію также весьма оригинальному въ устахъ г. Бисмарка, предостереженію отъ излишняго стремленія къ *централизации*, которое просвѣчиваетъ, будто бы, въ проектѣ союзаго министерства.

„Посмотрите, восклицалъ князь, на великое, богатое и могущественное явленіе Сѣвероамериканскихъ штатовъ; считаютъ-ли тамъ централизованное государство палладіумомъ свободы, основаніемъ здороваго развитія? Посмотрите на Швейцарію съ ея кантональнымъ устройствомъ! Посмотрите на картину, представляющую, если я не ошибаюсь, наибольшую аналогію съ нами, на старое устройство Нидерландовъ, на генеральныя штаты, гдѣ самостоятельность провинцій была обезпечена въ высокой степени!.. Централизація есть болѣе или менѣе актъ насилія и не можетъ быть осуществлена безъ перелома, противнаго по крайней мѣрѣ духу конституціи, и этотъ переломъ, будь онъ прикрытъ и оправданъ по формѣ, оставитъ внутреннія раны и сколько времени это мѣсто будетъ истекать кровью—этого не знаетъ и не можетъ провѣрить ни одинъ человѣкъ; тогда, можетъ статься, союз-

¹⁾ Законъ о промыслахъ (Gewerbeordnung) обсуждался въ 1869 году.

ному канцлеру будетъ предоставлено исправить эти недуги законодательнымъ порядкомъ“.

Знаменитая рѣчь заключала въ себѣ все: и упрекъ за недовѣріе, и обвиненіе въ неконституціонности предложенія, и угрозу отставкой и предостереженіе отъ грядущихъ бѣдствій, которыя прійдется устранить ему-же, канцлеру.

Рѣчь *Ласкера*, какъ бы нарочно припасенная подъ конецъ, отличалась примирительнымъ характеромъ и была произнесена какъ бы специально для канцлера. Дѣйствительно, послѣдній высказалъ свое удовольствіе въ краткихъ, но сильныхъ выраженіяхъ. Конечно, онъ не примирился съ проектомъ—чего не могли не замѣтить сторонники предложенія. Они отказались отъ собственнаго торжества. Предложеніе было принято рейхстагомъ 111 голосами противъ 100. Но затѣмъ оно было взято назадъ.

Канцлеръ остался единственнымъ отвѣтственнымъ сановникомъ Имперіи.

Должность его опредѣляется слѣдующимъ образомъ. На основаніи 15 ст. конституціи, онъ назначается императоромъ. Вслѣдствіе этого онъ имѣетъ ближайшее отношеніе къ тому, что исходитъ отъ самого императора. На него возложено ближайшее завѣдываніе внѣшними сношеніями; онъ есть органъ имперскаго надзора. Предсѣдательствуя въ союзномъ совѣтѣ, онъ является делегатомъ императора. Вслѣдствіе этого канцлеръ можетъ быть и не быть прусскимъ министромъ. Затѣмъ чрезъ него производится сношеніе съ рейхстагомъ (ст. 16): всѣ постановленія, состоявшіяся въ союзномъ совѣтѣ и подлежащія утвержденію рейхстага, передаются чрезъ канцлера. Независимо отъ этого къ должности его присоединено чрезвычайно много иныхъ обязанностей. На основаніи закона 9-го іюня 1871 г., Эльзасъ-Лотарингія, присоединенная въ качествѣ имперской земли, отдана въ непосредственное управленіе императора, который дѣйствуетъ здѣсь чрезъ канцлера. Приказы императора, за исключеніемъ состоявшихся по арміи и флоту, требуютъ контрасигнированія канцлера именно потому, что онъ есть лицо, чрезъ которое дѣйствуетъ императорская власть. Понятно само собою, что канцлеръ, какъ имперское должностное лицо, отвѣтственъ только предъ имперскими властями, то есть, союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ. Но самая форма этой отвѣтственности въ высшей степени условна, уже въ силу того, что эта отвѣтственность канцлера не опредѣлена законодательнымъ

порядкомъ. Вотъ почему нѣкоторые юристы, напримѣръ, Рённе, Моль, Тудихумъ и др., говорятъ о *моральной* отвѣтственности канцлера.

При сосредоточеніи въ рукахъ канцлера такой массы разнообразныхъ дѣлъ, понятно само собою, что, такъ сказать, силою вещей были вызваны къ жизни самыя разнообразныя имперскія учрежденія, которыя должны были раздѣлять съ канцлеромъ его труды. 12-го августа 1867 г. декретомъ президента (прусскаго короля) учреждено управленіе имперскаго канцлера (Reichskanzleramt). Это учрежденіе имѣетъ цѣлью вѣдать дѣла, подлежащія управленію и надзору имперскаго канцлера и отнесенныя союзною конституціею къ предметамъ союзной власти. Предметы эти суть: а) внутреннее управленіе союза; б) изготовленіе предложеній союзному совѣту, и в) различные исполнительные акты. Въ настоящее время это управленіе чрезвычайно разрослось. Оно состоитъ собственно изъ канцеляріи имперскаго канцлера, хотя это есть нѣкоторое самостоятельное учрежденіе; при немъ состоитъ нѣсколько установленій; другія находятся отъ него въ зависимости. Самое управленіе состоитъ изъ президента (эту должность исправляетъ г. Дельбрюкъ), 4-хъ докладывающихъ совѣтниковъ (референдаріевъ), 4-хъ помощниковъ и канцелярскихъ служителей. При управленіи состоитъ имперское почтовое управленіе, подъ начальствомъ почтъ-директора, въ завѣдываніи котораго дѣйствуютъ всѣ другія почтовые учрежденія. Почтовое управленіе называется „Генеральный почтамтъ германской имперіи“; имъ управляетъ генераль-почтмейстеръ. Подъ его завѣдываніемъ состоятъ два генеральныхъ инспектора почтъ.

Въ канцлерское управленіе входятъ также „Главное управленіе телеграфовъ германской имперіи“ и особый отдѣлъ для завѣдыванія дѣлами Эльзасъ-Лотарингіи. Въ зависимости отъ управленія находятся главное имперское казначейство, въ которое переименовано прусское государственное казначейство, затѣмъ счетный судъ германской имперіи, въ который переименована прусская счетная палата, — коммисія по кредитной части, учрежденная 19-го іюня 1868 г., бюро для завѣдыванія имперскими податями и таможенными сборами и наконецъ учрежденіе для управленія мѣрами и вѣсами, возникшее 17-го августа 1868 г. По внѣшнимъ дѣламъ имѣется также особое управленіе— „Иностранное управленіе германской имперіи“. Оно было учреждено 1-го іюня 1870 г. и находится въ непосредственной зависимости отъ имперскаго канцлера. Его образуютъ два отдѣленія. Первое завѣдуетъ собственно внѣшними сношеніями

германской имперіи, вообще сношеніями съ иностранными посланниками, ихъ легитимаціею, личнымъ составомъ посольствъ, денежною частью и т. д. Второе отдѣленіе вѣдаетъ дѣлами частнаго международнаго права, различными частными вопросами права государственнаго и консульствами.

Въ числѣ административныхъ учрежденій, мы не назвали морскаго и военнаго управленій. Мы видѣли, что многія имперскія учрежденія развились изъ прусскихъ. Но изъ послѣднихъ не всѣ стали имперскими. Къ числу ихъ относится управленія военное и морское. Оба эти учрежденія до настоящаго времени находятся въ рукахъ соотвѣтствующихъ прусскихъ министерствъ, именно вслѣдствіе того, что императоръ (прусскій король) считается главнокомандующимъ арміею и флотомъ, почему и ближайшее завѣдываніе дѣлами военной и морской администраціи ввѣрено прусскимъ установленіямъ. Такой порядокъ вещей признается изслѣдователями германскаго государственнаго права довольно ненормальнымъ по той причинѣ, что армія и флотъ содержатся на счетъ общихъ имперскихъ средствъ.

Едва ли не самое замѣчательное учрежденіе, организованное союзнымъ законодательствомъ, есть учрежденіе союзаго торговаго суда (12 іюня 1869 г.). Союзный торговый судъ играетъ довольно большую роль въ германской государственной жизни не только потому, что онъ удовлетворяетъ потребностямъ германскихъ торговыхъ людей, которые уже давно чувствовали необходимость въ общемъ вексельномъ уставѣ и судѣ, но и потому, что это есть единственный самостоятельный союзный судъ, вслѣдствіе чего его компетенція, по многимъ практическимъ соображеніямъ, распространяется и на другіе предметы, не подходящіе подъ понятіе чисто торговыхъ дѣлъ. Онъ восполняетъ отчасти отсутствіе правильно-организованнаго союзаго суда. Судъ этотъ помѣщается въ Лейпцигѣ и состоитъ изъ президента, вице-президента и опредѣленнаго числа совѣтниковъ (19). Они считаются имперскими должностными лицами и получаютъ содержаніе отъ имперской казны. Въ случаѣ надобности судъ можетъ быть раздѣленъ на отдѣленія, по постановленію союзаго совѣта. Но до настоящаго времени этого не произошло.

Законъ 11-го мая 1871 г., касающійся опредѣленія правъ авторскихъ, сдѣлалъ союзный судъ верховною инстанціею по разсмотрѣнію исковъ о правахъ авторской собственности. Торговый судъ является также послѣднею (3) инстанціею по дѣламъ, подлежащимъ въ 1-й инстанціи союзнымъ консуламъ. Въ силу закона 7-го іюня 1871 г.

ему подлежат дѣла по вознагражденію за вредъ и убытки, причиненные желѣзными дорогами. Онъ есть верховный судъ для Эльзасъ-Лотарингіи. Такимъ образомъ компетенція его непрерывно расширяется.

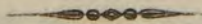
Послѣднее учрежденіе, которое играетъ также довольно важную роль въ Германіи, есть союзное учрежденіе по дѣламъ туземства. Для уразумѣнія существа этого учрежденія, необходимо припомнить, что законъ 1870 г. установилъ общія правила о приобрѣтеніи мѣстнаго, а вмѣстѣ съ тѣмъ и имперскаго туземства, что за тѣмъ право осѣдлости влечетъ за собою и право вспомошествованія въ той общинѣ, гдѣ данное лицо имѣетъ осѣдлость. Отсюда само собою возникаетъ рядъ сложныхъ вопросовъ въ виду того, что каждая община по возможности желаетъ ограничить кругъ тѣхъ лицъ, которымъ она должна помогать. Вопросъ о принадлежности лица къ составу известной общины рѣшается названнымъ выше учрежденіемъ. Оно находится въ Берлинѣ и состоитъ изъ предсѣдателя и 4-хъ членовъ. Эти лица назначаются императоромъ, по предложенію союзнаго совѣта. Дѣла рѣшаются коллегіально по большинству голосовъ.

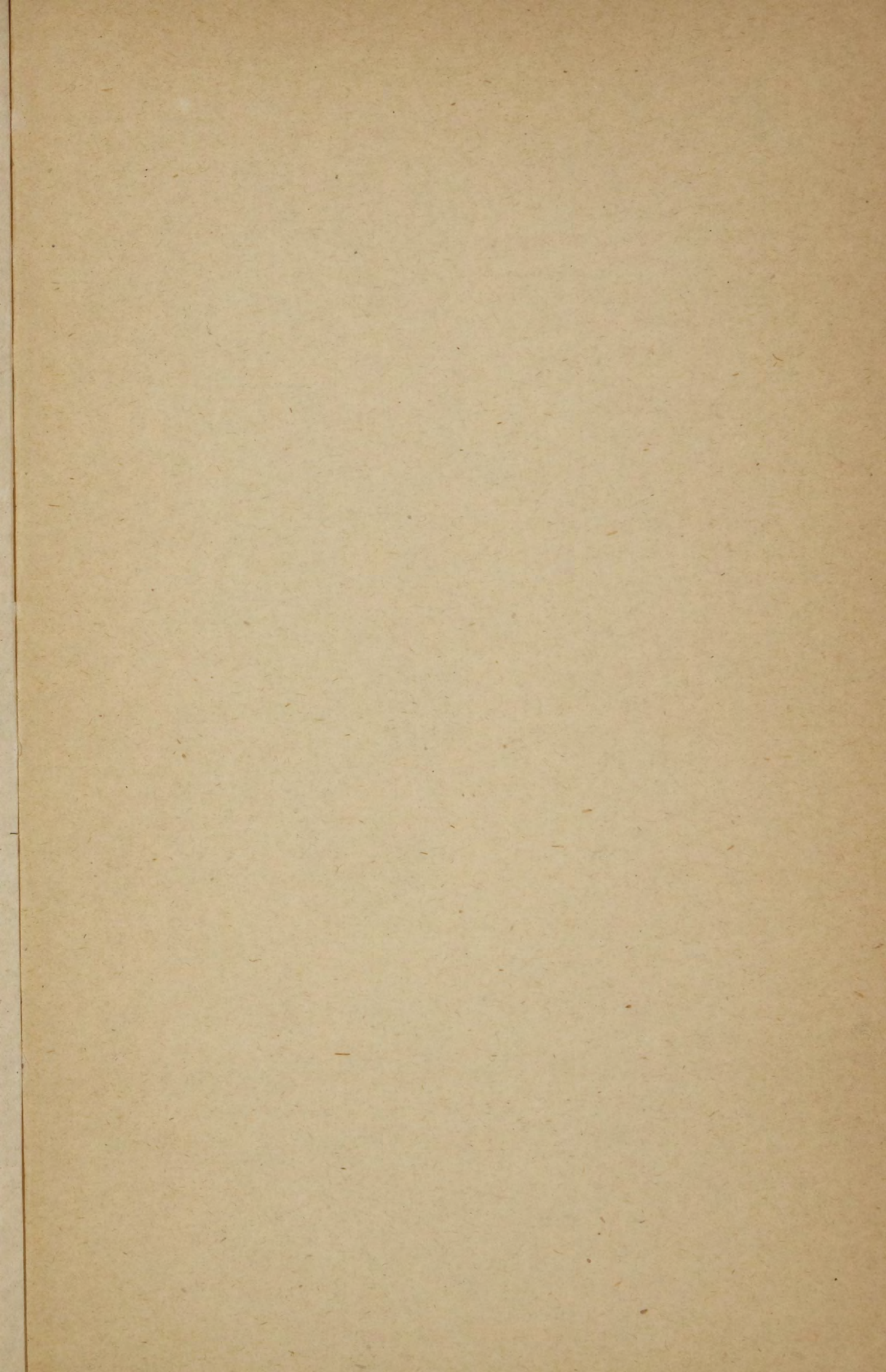
Остановливаясь на общемъ характерѣ германской конституціи, нельзя не замѣтить, во 1-хъ, что она далеко не удовлетворяетъ всѣмъ тѣмъ идеаламъ, въ особенности идеалу союзнаго государства, которые выработались исторически въ Швейцаріи и Сѣверной Америкѣ и выяснены политической наукою. Причина многочисленныхъ уклоненій въ разныя стороны, вслѣдствіе которыхъ Германская имперія то подходит близко къ централизованному государству, то къ союзу государствъ и рѣдко—къ идеалу союзнаго государства, заключается въ монархическомъ характерѣ огромнаго большинства отдѣльныхъ Германскихъ государствъ и въ томъ положеніи, въ какое издавна стала Пруссія къ остальной Германіи. Здѣсь не лишне вспомнить приведенныя выше слова Зибеля, что учрежденіе Германской имперіи вполнѣ соотвѣтствуетъ реальнымъ силамъ, исторически развившимся въ Германіи. Эти силы суть Пруссія, мелкія второстепенныя государства и наконецъ общественное мнѣніе. Важнѣйшая часть принадлежитъ Пруссіи. Ея монарху присвоена императорская власть и обезпечено въ союзномъ совѣтѣ сильное вліяніе. Въ ея рукахъ сосредоточено командованіе войскомъ и флотомъ. Значительныя права предоставлены и созному совѣту, чрезъ который всѣ Германскія государства принимаютъ участіе въ законодательствѣ и

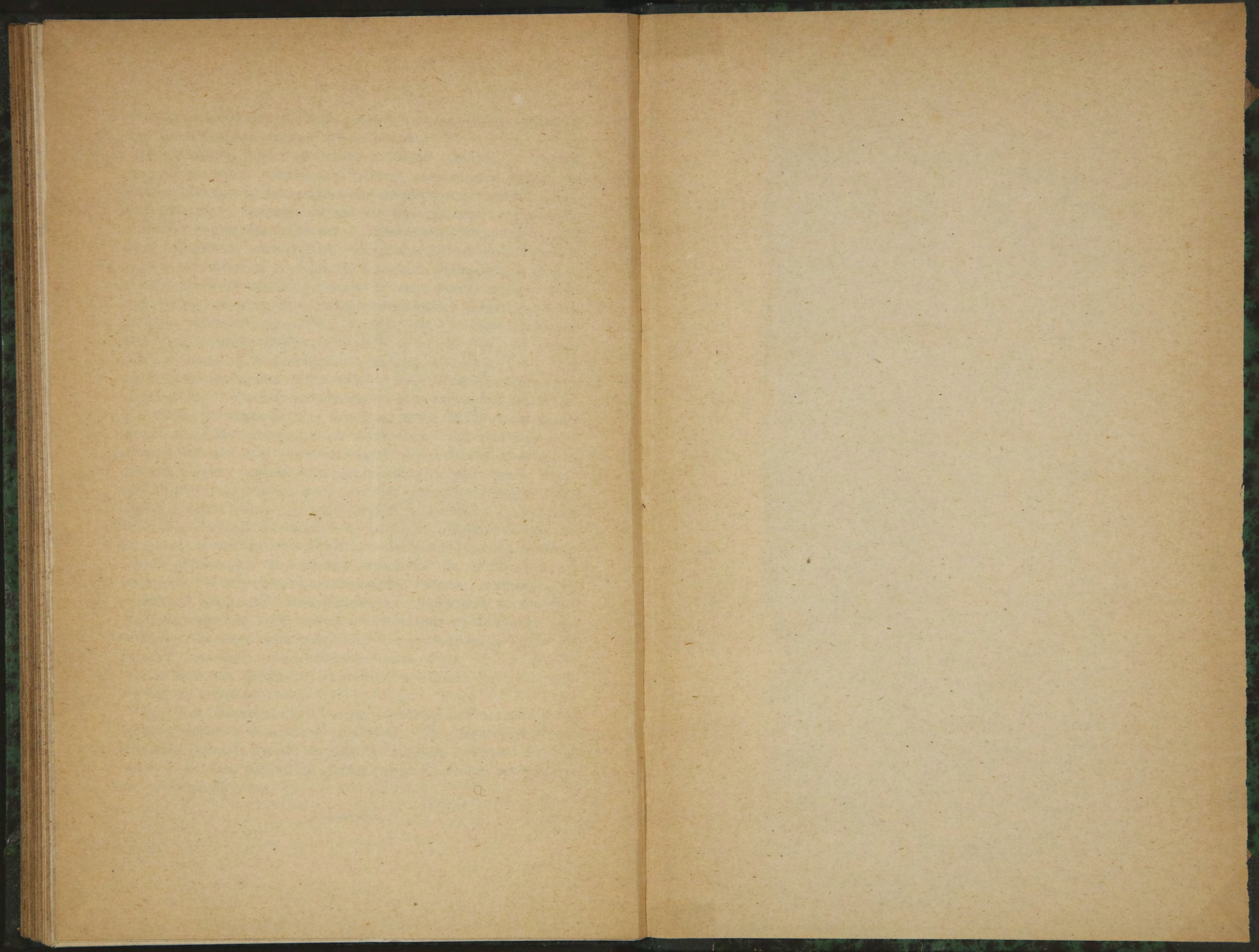
администраціи имперіи и только очень малая доля правъ предоставлена общественному мнѣнію, то-есть рейхстагу.

Что касается управленія имперіею, легко замѣтить, что въ ней чрезвычайно много условій для развитія единоличнаго начала. Въ дѣйствительности исполнительная власть сосредоточена здѣсь въ рукахъ имперскаго канцлера. Одинъ изъ французскихъ публицистовъ, вѣрно и безпристрасно судившій о конституціи Сѣверо-германскаго союза, Шербюлье сказалъ,³⁸ что германская конституція написана однимъ человѣкомъ и для одного человѣка. Дѣйствительно, единоличное управленіе имперскаго канцлера есть фактъ, противъ котораго трудно что возразить. Императорская власть дѣйствуетъ чрезъ канцлера. Декреты императора нуждаются въ его контрасигнированіи. Но конституція ничего не говоритъ объ отвѣтственности имперскаго канцлера за тѣ распоряженія, которыя онъ издаетъ въ силу присвоенной ему власти. Въ союзномъ совѣтѣ имперскій канцлеръ опираясь на 17 голосовъ, всегда можетъ располагать большинствомъ, а оппозиція рейхстага, въ виду отсутствія закона объ отвѣтственности канцлера и существованія вполнѣ независимыхъ отъ него имперской арміи и бюджета, врядъ-ли когда можетъ осуществиться. Словомъ, въ настоящее время германское управленіе представляетъ многія черты того, что мы привыкли называть военною диктатурою. Можетъ быть, это объясняется рѣчью г. Мольтке, видѣвшаго необходимость военнаго положенія Германіи въ боязни и не любви къ ней европейскихъ государствъ; во всякомъ случаѣ фактъ несомнѣненъ: Германія наиболее хорошо организована въ военномъ отношеніи. Въ какой мѣрѣ осуществятся тѣ конституціонныя зародыши, которые содержатся въ германской конституціи, когда сдѣлается отвѣтственною исполнительная власть имперіи, когда явятся отвѣтственныя министерства и разовьется бюджетное право рейхстага,—все это вопросы, которые разрѣшатся, конечно, не въ нынѣшнее время, когда, въ виду борьбы съ католическою церковью, исполнительная власть требуетъ себѣ все больше и больше правъ.

Во время печатанія этого очерка, послѣдовали нѣкоторыя измѣненія въ порядкѣ имперскаго управленія. Такъ „непосредственная имперская земля“ Эльзасъ-Лотарингія получила зачатки самостоятельнаго мѣстнаго управленія. Какой плодъ дастъ это преобразование, покажетъ будущее.









В
И
Д
И
Т
С
Я

ПРАДО

ТЕРМА

КОНСТ

2.

М. Ф.