

Отвѣтственное министерство.

Въ дни тяжелыхъ и грозныхъ испытаній, передъ лицомъ наступающихъ непріятельскихъ армій, вопросъ объ отвѣтственномъ министерствѣ—сначала въ Государственной Думѣ, а затѣмъ и въ общественныхъ организаціяхъ—возникаетъ и ставится не какъ лозунгъ партійно-политической, давно уже до избитости извѣстный, а какъ властное требованіе жизни, подсказанное совокупностью трагическихъ событій, переживаемыхъ Россіей.

Отсюда—внѣ- и надпартійный характеръ этого требованія, объединяющаго людей самыхъ различныхъ политическихъ убѣжденій. Даже правые Государственной Думы, въ лицѣ Маркова II, признаютъ необходимымъ „устроить отъ Государственной Думы на все время войны тщательное и постоянное наблюденіе и контроль надъ дѣйствіями тѣхъ властей, учреждений и лицъ, которыя призваны готовить на армію снабженіе и военные припасы“. Возставая принципиально противъ отвѣтственности министровъ, они просто не даютъ себѣ отчета въ томъ, что *дѣйствительная* подконтрольность и отвѣтственность власти—понятія, равнозначащія другъ другу.

Чѣмъ болѣе всеобщимъ становится политическое требованіе, тѣмъ болѣе оно становится неопредѣленнымъ. Въ этой неопредѣленности—величайшая опасность: вавилонское столпотвореніе создается не только разностью рѣчи, но и разнымъ пониманіемъ однихъ и тѣхъ же реченій. Не скроемъ, что стенографическіе отчеты Государственной Думы и многочисленные отзывы печати, посвященные вопросу объ отвѣтственности министерства, производятъ до нѣкоторой степени „вавилонское“ впечатлѣніе.

Представитель правыхъ въ Государственной Думѣ, Марковъ II, встаетъ противъ отвѣтственности министровъ потому, что отвѣтственное министерство назначается не Государемъ Императоромъ, а парламентскимъ большинствомъ. Явное недоразумѣніе. Даже въ парламентарныхъ странахъ—не только формально, но и по существу—министры назначаются главой государства. Послѣдній имѣетъ право (и возможность)

остановить свой выборъ на любой комбинаціи, какая можетъ разсчитываться на довѣріе парламента. И только въ рѣдкихъ, если не исключительныхъ, случаяхъ, когда въ парламентѣ большинство принадлежитъ одной партіи, и эта партія, „довѣряя“ одному лицу, не „довѣряетъ“ никому другому, порученіе этому лицу составленія кабинета становится по существу предрѣшеннымъ. Политическая отвѣтственность министровъ въ практическомъ своемъ примѣненіи имѣетъ отрицательный характеръ: она проявляется не въ томъ, что угодное парламенту лицо становится министромъ, а въ томъ, что лицо, негодное парламенту, т.-е. не пользующееся его довѣріемъ, не можетъ министромъ быть. Депутату Маркову II, конечно, неизвѣстно, что даже въ республиканской Франціи не только пзбраніе министровъ парламентомъ, но даже указаніе президенту республики угодныхъ парламенту кандидатовъ не можетъ и не должно имѣть мѣста. По словамъ предсѣдателя палаты Бриссона (1885 г.), въ промежутокъ времени между выходомъ въ отставку кабинета и назначеніемъ новыхъ министровъ особа президента республики отнюдь не является доступной для обращенія къ нему палаты съ какимъ-либо требованіемъ или приглашеніемъ.

Или другой примѣръ. Депутатъ Карауловъ считаетъ отвѣтственность министерства необходимымъ условіемъ побѣдоноснаго окончанія войны; онъ вѣритъ, что реализація этого начала не за горами. Но подъ отвѣтственностью министровъ онъ понимаетъ ихъ обязанность отвѣчать на запросы и вопросы, предъявляемые Думой. Для того чтобы осуществить отвѣтственность, необходимо и достаточно такое измѣненіе ст. 40 и др. учр. Государствен. Думы, которое лишило бы министровъ права отказывать Думѣ въ отвѣтъ на вопросы, не подлежащіе оглашенію. Врядъ ли необходимо доказывать, что такое пониманіе отвѣтственности является чрезмѣрно узкимъ. „Обязанность отвѣчать“ и отвѣтственность—далеко не синонимы. Если Дума безсильна реагировать на отвѣты министровъ, признаваемые ею неудовлетворительными, отвѣчающіе министры остаются безотвѣтственными. Съ другой стороны, даже въ мирное время нельзя не признавать за министрами права отказывать парламенту въ отвѣтъ на вопросы, признаваемые ими по какимъ-либо важнымъ и основательнымъ причинамъ несвоевременными; тѣмъ болѣе во время войны, когда многіе вопросы, дѣйствительно, не подлежатъ оглашенію, объ отнятіи этого права у министровъ не можетъ быть рѣчи.

Съ точки зрѣнія теоретической, разногласіе между партіями прогрессивной и конституціонно-демократической, при обсужденіи формулы перехода въ засѣданіи Думы 20 іюля, представляется положительно непонятнымъ. Согласно формулѣ перехода, предложенной центральными партіями Думы, необходимо нахожденіе у власти „министерства обще-

ственного довѣрія“,—министерства, стоящаго въ тѣсномъ единеніи со страной и пользующагося полнымъ ея довѣріемъ. Къ этой формулѣ прогрессивная фракція вноситъ поправку: необходимо немедленное установленіе ответственности передъ Думой правительства, составленнаго изъ лицъ, пользующихся довѣріемъ страны.

Какъ извѣстно, политическая отвѣтственность министровъ является однимъ изъ наиболѣе основныхъ,—краеугольнымъ требованіемъ конституціонно-демократической программы. Тѣмъ не менѣе, конституціоналисты-демократы Государственной Думы не считаютъ возможнымъ настаивать на внесеніи этого требованія во виѣспартійную формулу, знаменующую единеніе страны передъ грозной опасностью. Голосуя за формулу центра, они воздерживаются отъ поддержки предложенія прогрессистовъ. Другими словами, вмѣстѣ съ центромъ, они признаютъ необходимость правительства, которое пользовалось бы довѣріемъ страны и, слѣдовательно, Государственной Думы; но въ то же время они не считаютъ возможнымъ настаивать на призваніи къ власти правительства, отвѣтственного передъ Государственной Думой. По мнѣнію П. Н. Милюкова, поступая такимъ образомъ, они на время отказываются во имя тактики военнаго времени отъ основнаго требованія своей программы.

А между тѣмъ, съ точки зрѣнія теоріи парламентаризма, между формулами центра и фракціи прогрессистовъ не только никакого противорѣчія, но даже простаго расхожденія подмѣтитъ невозможно: „министерство общественнаго довѣрія“ и „министерство, отвѣтственное передъ парламентомъ“,—равнозначащія понятія. Въ чемъ заключается сущность политической отвѣтственности министровъ? Разумѣется, въ томъ, что пребываніе министерства у власти обусловлено наличностью довѣрія страны,—довѣрія, выражаемаго парламентскимъ большинствомъ. „Основное начало парламентаризма“ формулируется слѣдующимъ образомъ: не можетъ находиться у власти министерство, не пользующееся довѣріемъ парламента; лишившись довѣрія, министерство не можетъ у власти оставаться.

Вопреки широко распространенному мнѣнію, политическая отвѣтственность министровъ отнюдь не предполагаетъ (и не требуетъ) принадлежности членовъ министерства къ составу парламентаго большинства. Министерство можетъ быть парламентарнымъ, т.-е. политически отвѣтственнымъ, и въ то же время, по своему составу, не быть парламентаскимъ. Въ частности, не только министерство „общественныхъ дѣятелей“, но даже бюрократическое министерство является парламентарнымъ, если необходимымъ условіемъ своего пребыванія у власти оно признаетъ удостовѣренную голосованіемъ наличность довѣрія къ нему парламентаго большинства. Въ Бельгій съ 1852 г. по 1855 г.

управленіе находилось въ рукахъ министерства де-Бруккера, парламентарнаго въ своихъ принципахъ и въ своей дѣятельности, хотя и бюрократическаго по своему составу. Голландія—парламентарная страна; и тѣмъ не менѣе министерство никогда здѣсь парламентскимъ не бываетъ: депутатъ, назначаемый министромъ, обязанъ отказаться отъ своего депутатскаго мандата. Достаточно вспомнить о „дѣловыхъ“ или „чиновничьихъ“ министерствахъ въ парламентарныхъ странахъ, о различіи между „политическими“ и „техническими“ портфелями, чтобы убѣдиться въ томъ, что принадлежность кабинета къ парламентскому большинству отнюдь не является необходимымъ слѣдствіемъ политической отвѣтственности министровъ. Въ составъ „министерства національной обороны“ и во Франціи, и въ Англіи входятъ не только представители парламентарскаго большинства, но и меньшинства парламента. Тѣмъ не менѣе, министерства эти являются парламентарными потому, что юридическимъ титуломъ ихъ пребыванія у власти остается довѣріе къ нимъ парламентарскаго большинства.

Необходимостью довѣрія къ министерству исчерпывается содержаніе политической отвѣтственности министровъ. Политически-отвѣтственнымъ является министерство, пользующееся довѣріемъ страны; довѣріе страны констатируется довѣріемъ парламента. Поэтому различіе между формулами перехода, предложенными Думъ прогрессивною фракціей и центромъ, имѣетъ характеръ исключительно словесный. Формула центра „благозвучнѣе“ формулы прогрессистовъ, и, присоединяясь къ ней, конституціонно-демократическая фракція никакого вѣроотступничества не совершаетъ и въ отказѣ отъ программныхъ своихъ требованій неповинна.

Со времени рѣшенія московской городской думы, нашедшаго отзвукъ, живой и сильный, въ многочисленныхъ постановленіяхъ городскихъ думъ и торгово-промышленныхъ организацій,—„министерство общественнаго довѣрія“ становится лозунгомъ, выражающимъ пожеланія и надежды патріотически настроеннаго общественнаго миѣнія Россіи. Этотъ лозунгъ санкціонируется всероссійскими съѣздами, земскимъ и городскимъ. Постараемся отдать себѣ ясный отчетъ въ его содержаніи и смыслѣ.

Противопоставленіе „министерства довѣрія“ „отвѣтственному министерству“ диктуется соображеніями двоякаго рода,—на первый взглядъ, исключаящими другъ друга: съ одной стороны, соображеніями политической умѣренности и осторожности; съ другой—соображеніями политическаго радикализма,—нѣсколько обывательской складки.

Когда въ Петроградѣ центральныя партіи Думы отдають предпочтеніе „довѣрію“ передъ „отвѣтственностью“, онѣ считаются, прежде всего, съ традиціонными взглядами и настроеніями руководящихъ прави-

тельствѣнныхъ сферѣ. Политическая отвѣтственность министровъ—*технической терминъ*, основное начало западно-европейскаго парламентаризма. По своей опредѣленности, угловатой и рѣзкой, начало это неприемлемо для власти, безотвѣтственной по существу. И наоборотъ, въ отличіе отъ отвѣтственности министровъ, довѣріе страны—не столько техническое понятіе, сколько расплывчато-неопредѣленный политическій лозунгъ. Противъ необходимости или желательности общественнаго довѣрія къ власти не можетъ быть принципиальныхъ возраженій. Развѣ когда-нибудь существовало правительство, которое не считало бы себя опирающимся на довѣріе страны?

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что не только въ Петроградѣ, но и въ Москвѣ, на городскомъ и въ особенности земскомъ сѣздѣ, указанныя соображенія сыграли свою роль. По наряду съ ними Москва выдвигаетъ соображенія, существенно иного порядка.

Политическая отвѣтственность министровъ, ихъ отвѣтственность передъ Думой, не можетъ удовлетворить страны. Государственная Дума П. А. Столыпина,—Дума 3 іюня,—не является истиннымъ представительствомъ народа; поэтому нельзя ставить знака равенства между довѣріемъ Думы и довѣріемъ страны. Конечно, благодаря возникновенію прогрессивнаго блока, Государственная Дума сумѣла подняться на значительную высоту. Но возможны и другія комбинаціи, возможно образованіе въ Думѣ другого,—умѣренно-праваго блока. Неужели довѣріе, оказанное правительству *такимъ* блокомъ, успокоитъ и сплотитъ страну, вдохнетъ въ нее твердую вѣру въ конечную побѣду надъ врагомъ? Необходимо довѣріе къ правительству *страны*, а не *Думы*. Не станемъ скрывать, что, по мнѣнію многихъ московскихъ патриотовъ, это значитъ: довѣріе Москвы, а не Петрограда.

Для всякаго, привыкшаго политически мыслить, несостоятельность приведенныхъ разсужденій до наглядности очевидна. Передъ нами дилемма: довѣріе страны къ правительству *либо* означаетъ довѣріе къ нему Думы, *либо* вообще ничего не означаетъ. При всей неудовлетворительности дѣйствующаго избирательнаго закона, Государственная Дума является единственною организаціей, выражающей мнѣніе не отдѣльной мѣстности, а всей страны, не отдѣльной группы, а всего народа. Поэтому только то министерство является „министерствомъ общественнаго довѣрія“, которое пользуется довѣріемъ думскаго большинства. Другого критерія общественныхъ настроеній, въ достаточной мѣрѣ объективнаго и общепризнаннаго, нѣтъ и не можетъ быть. Между прочимъ, не являются подобнымъ критеріемъ „приговоры“ и „резолюціи“ всероссійскихъ сѣздовъ. Съ одной стороны, съ точки зрѣнія демократической концепціи представительства, эти сѣзды еще болѣе неудовлетворительны, чѣмъ Дума. Съ другой—они являются организа-

ціей временной, переходящей: не созывать же періодически всероссійскихъ съѣздовъ для вотированія довѣрія или недовѣрія находящемуся у власти правительству?!

Такимъ образомъ, поскольку лозунгъ „министерства общественнаго довѣрія“ имѣетъ опредѣленный смыслъ, этотъ смыслъ заключается въ слѣдующемъ: необходимо нахожденіе у власти правительства единогодушнаго и сильнаго довѣріемъ Думы,—такого правительства, которое и *хочетъ* и *можетъ* въ единеніи съ Думой, подъ дѣйствительнымъ ея контролемъ, трудиться надъ обороной страны и организаціей побѣды.

Необходимость общественнаго довѣрія къ министерству отнюдь не предрѣшаетъ вопроса о личномъ его составѣ. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что и въ настоящее время въ составѣ „обновленнаго министерства“, стоящаго у власти, имѣются лица, располагающія довѣріемъ парламентскаго большинства. Объ этомъ, между прочимъ, свидѣтельствуютъ „продолжительныя и бурныя рукоплесканія“, которыми въ историческомъ засѣданіи Думы 19 іюля было встрѣчено появленіе на трибунѣ министровъ военнаго и иностранныхъ дѣлъ. Во всякомъ случаѣ, не слѣдуетъ отождествлять „министерства общественнаго довѣрія“ съ „министерствомъ общественныхъ дѣятелей“ изъ парламентской или внѣпарламентской среды. Такое министерство, свободное отъ всякаго бюрократизма, является въ настоящихъ условіяхъ врядъ ли возможнымъ. Скажемъ больше: оно является врядъ ли желательнымъ. Переживаемое Россіей отвѣтственное и страшное время—не время для политическихъ экспериментовъ. Разъединенныя вѣками, общественная и бюрократическая Россія не могутъ сразу, во мгновеніе ока, помѣняться ролями: вверху—общественность и бюрократія подъ нею. Общественное министерство неизбежно оказалось бы, по крайней мѣрѣ, на первыхъ порахъ, лишеннымъ той власти, какая дается традиціей. Не слѣдуетъ забывать, что *сила инерціи* на сторонѣ бюрократическаго министерства; при равныхъ условіяхъ новая власть всегда и необходимо слабѣе исторической. Потребуется огромное количество энергіи для того, чтобы приспособить „министерство общественныхъ дѣятелей“ къ исторически сложившимся условіямъ—привычкамъ и навыкамъ—бюрократической среды. И если эта энергія уйдетъ на преодоленіе тренія, полезное дѣйствіе власти окажется ничтожнымъ. Окончательному укрѣпленію новаго политическаго уклада всегда необходимо предшествуетъ переходный періодъ упадка и дезорганизации, растерянности и безсилія власти. Но врагъ на родной землѣ. Кто рѣшится сказать, что дезорганизация, хотя бы и временная, власти не окажется для Россіи роковой?

И, наконецъ, нельзя не имѣть въ виду Государственной Думы. Наиболѣе важнымъ и отраднымъ явленіемъ переживаемаго страннаго момента мы считаемъ образованіе въ Думѣ коалиціоннаго прогрессивнаго

большинства. Это—шагъ къ организаціи общественнаго мнѣнія, являющейся необходимымъ условіемъ успѣшнаго окончанія войны. Коалиція партій—неустойчивая, какъ всякая коалиція—еще не выдержала испытанія времени. Политическій опытъ доказываетъ, что это испытаніе является наиболѣе труднымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда коалиція оказывается у власти. Было бы болѣе чѣмъ печально, если бы появленіе у власти общественнаго министерства расколело на части съ такимъ трудомъ налаженное парламентское большинство. Во всякомъ случаѣ, при существующихъ условіяхъ изъ всѣхъ министерскихъ кандидатуръ кандидатуръ партійной всего труднѣе завоевать общенациональное признаніе.

Конечно, стоящее у власти министерство не является „правительствомъ общественнаго довѣрія“. Его реорганизація—настоятельное и неотложное требованіе политическаго момента. Больше того; весьма желательно привлеченіе въ его составъ общественныхъ дѣятелей, пользующихся широкимъ довѣріемъ и общепризнаннымъ авторитетомъ. Однако, не столько въ измѣненіи состава правительства, сколько въ измѣненіи его политики—единственный выходъ изъ кризиса, переживаемаго Россіей. Необходимо отказаться отъ всякой борьбы съ Государственной Думой, пойти ей навстрѣчу, заявить о готовности работать въ единеніи съ нею, на основѣ политической программы ея умѣренно-прогрессивнаго большинства.

Величайшіе интересы отечества категорически требуютъ самоотреченія не только отъ правительства, но и отъ страны. Правительство должно отказаться отъ слѣпой и безмысленной вѣры въ свою политическую непогрѣшимость. Эта вѣра подорвана въ корнѣ поистинѣ ужасающимъ опытомъ пережитыхъ дней. Съ своей стороны общество должно отказаться отъ всякихъ радикальныхъ экспериментовъ, отъ всѣхъ далеко идущихъ требованій, предъявляемыхъ къ власти. Оно должно помнить, что передъ лицомъ враговъ, въ разгаръ войны, эти требованія принудительной санкціи лишены; ибо всякая санкція, разсчитанная на принужденіе власти, была бы предательствомъ и измѣной въ отношеніи къ родной землѣ.

Влад. Гессенъ.