

А.А. Жилин

**Ответственность
министров**

**Очерки из теории, истории и
практики этого института в
конституционных странах**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
А11

A11 **А.А. Жилин**
Ответственность министров: Очерки из теории, истории и практики этого института в конституционных странах / А.А. Жилин – М.: Книга по Требованию, 2021. – 360 с.

ISBN 978-5-518-02719-0

ISBN 978-5-518-02719-0

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

Отвѣтственность министровъ.

Очерки изъ теоріи, исторіи и практики этого института въ конституціонныхъ странахъ.

Въ новое время во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ главными органами центральнаго управленія являются единоличныя должности—министры. Министръ есть глава опредѣленной вѣтви администраціи, которая ввѣряется ему для высшаго руководства ею подъ его отвѣтственностью.

До введенія министерской системы управленія отдѣльныя отрасли государственной администраціи распредѣлялись между коллегіальными органами, при чемъ между этими коллегіями дѣла обыкновенно дѣлились не по роду ихъ (реальная система государственнаго управленія), какъ это принято въ настоящее время, а по мѣстностямъ (провинціальная система управленія), такъ что всѣ дѣла извѣстной мѣстности находились въ завѣдываніи той или другой коллегіи, состоявшей изъ высшихъ чиновниковъ, совѣтниковъ монарха. Этими коллегіальнымъ органамъ принадлежали обыкновенно одновременно и законодательныя и административныя функціи. Законодательство не было отдѣлено отъ управленія¹⁾. Дѣла рѣшались коллегіально съ общаго согласія членовъ. Отвѣтственность совѣтниковъ монарха возможна была, собственно говоря, только передъ нимъ, да и то врядъ ли могла быть правильно осуществляема при коллегіальномъ рѣшеніи дѣлъ²⁾.

¹⁾ См. *Stein* Die Vollziehende Gewalt. T. I, S. 259.

²⁾ См., однако, случаи осуществленія отвѣтственности совѣтниковъ монарха передъ сословными представительными собраніями. *Julius Schwarz* Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räte des Monarchen in England, Arragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden (1189—1748). Leipzig, 1892.

Съ введеніемъ конституціоннаго образа правленія, при которомъ законодательство и управленіе раздѣляются, отдѣльныя отрасли государственнаго управленія вручаются всюду министрамъ¹⁾, которые одни облакаются рѣшающей властью въ предѣлахъ своего вѣдомства.

Конституціонное государство поставило одною изъ главныхъ своихъ цѣлей поддержаніе заковѣрности въ управленіи и твердо установило тотъ принципъ, что каждый, кому ввѣряется публичная власть, обязанъ отвѣтствовать за злоупотребленія ею. Возлагая всю отвѣтственность за теченіе дѣлъ въ извѣстной отрасли администраціи на министра завѣдующаго ею, естественно было сдѣлать его полно-властнымъ хозяиномъ своего вѣдомства. Отсюда произошла бюрократизація министерствъ, т. е. таковое ихъ устройство, при которомъ вся дѣйствительная власть послѣдняго рѣшенія и руководства сосредоточивается въ рукахъ министра, принадлежитъ исключительно ему. Въ центральномъ управленіи своего вѣдомства онъ обставленъ обыкновенно учрежденіями, подготовляющими, докладывающими или исполняющими его рѣшенія, канцеляріями или бюро, и совѣщательными, мнѣнія которыхъ для него не являются обязательными, мѣстныя учрежденія имѣютъ въ немъ главное начальство и послѣднюю рѣшающую инстанцію. Таково устройство министерствъ и такова власть министровъ во всѣхъ странахъ, принявшихъ конституціонный образъ правленія²⁾.

Въ литературѣ указывалось, что бюрократическое устройство министерствъ, развившееся первоначально во Франціи, явилось вслѣдствіе желанія творца его, императора Наполеона I-го, усилить административную власть, сообщить ей тотъ духъ дисциплины и ту быстроту исполненія, которые такъ высоко цѣнили великій за-

¹⁾ Нѣкоторыя государства перешли, впрочемъ, къ министерской системѣ управленія раньше введенія конституціонныхъ порядковъ. Напримѣръ, въ Пруссіи она была введена въ 1808 году, въ Россіи даже въ 1802 году.

²⁾ Для понятія министерской должности въ описываемомъ значеніи должно быть принимаемо во вниманіе не названіе „министръ“, а положеніе и родъ функцій, выполняемыхъ лицомъ. Въ Англіи названіе министръ не существуетъ. Министерскія функціи выполняются лицами, носящими самыя разнообразныя названія. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ эти лица называются статсъ-секретарями, въ Швеціи — членами Государственнаго Совѣта.

воеватель ¹⁾). Не отрицая справедливости историческаго происхожденія бюрократической системы министерскаго управленія изъ стремленія къ усиленію администраціи, все же нельзя не признать, что повсемѣстное ея установленіе и долговременное существованіе оправдываются, главнымъ образомъ, существенной ея необходимостью при возложеніи отвѣтственности за все происходящее въ предѣлахъ того или иного вѣдомства на завѣдующаго имъ министра.

Исходя изъ того положенія, что всякій, кому вручается публичная власть, долженъ отвѣтствовать за злоупотребленія ею, логически правильно было бы признать, что монархъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, которому ввѣряется наибольшая сумма власти въ государствѣ, также долженъ быть отвѣтственнымъ и даже въ большей степени, чѣмъ всѣ другіе органы государства. Однако, всѣ конституціи, какъ разъ наоборотъ, провозглашаютъ безотвѣтственность монарха ²⁾, и на этомъ же сходятся за немногими исключеніями почти всѣ писатели.

Если и возможно говорить объ отвѣтственности монарха, то это будетъ чисто моральная, нравственная отвѣтственность, которой не можетъ избѣжать ни одинъ человѣкъ, но которая не имѣетъ для насъ никакого значенія при разборѣ вопросовъ государственнаго права, а не морали.

Какимъ же образомъ согласить безотвѣтственность монарха съ принципомъ закономѣрности въ управленіи и отвѣтственности за уклоненіе отъ него, провозглашеннымъ конституціоннымъ правомъ. Это достигается тѣмъ, что въ конституціонномъ государствѣ существуетъ правило, что распоряженія монарха должны быть подписаны, контрасигнированы какимъ-либо изъ министровъ (обыкновенно тѣмъ министромъ, къ вѣдомству котораго относятся данныя королевскія распоряженія), который этой своей подписью принимаетъ

¹⁾ См. статью *Jellinek'a* *Entwicklung des Ministeriums in d. const. Monarchie. Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart.* Bd. X 1883. Wien. S. 305 ff. а также *Александръ*. Русское госуд. право, Москва, 1897 г., стр. 424.

²⁾ Бельгійск. конст. ст. 63; Нидерл. ст. 54; Люксемб. 4; Прусск. 43; Баварск. 1; Саксон. 4; Вюрт. 4; Баденск. 5; Ст. 1 Австрійск. конст. закона 21 дек. 1867 г. и ст. 1 Венг. конст. зак. 1848 г.; Итал. конст. ст. 4; Испанск. 48; Португ. 72; Датск. 12; Шведск. 3; Норв. 5; Румынск. 92; Сербск. 40; Греч. 29. См. *Dareste. Les constitutions modernes, t. t. I—II.*

на себя отвѣтственность за нихъ. Этимъ распоряженіямъ монарха не теряютъ характера его личныхъ распоряженій¹⁾. Они требуютъ только, для того, чтобы получить юридическую силу, министерскаго контрасигнированія. Черезъ это они не становятся министерскими распоряженіями, а остаются распоряженіями монарха, съ которыми согласился тотъ или другой министръ.

Монархъ можетъ проводить свою волю въ управленіи не иначе, какъ дѣйствуя въ условіяхъ предписанныхъ конституціей. Для этого онъ долженъ отыскать среди своихъ министровъ согласнаго съ его мнѣніемъ, который своею подписью распоряженія монарха принялъ бы отвѣтственность за него на себя.

Нѣкоторые писатели, какъ напримѣръ нѣмецкій ученый Бишофъ, считали единственнымъ основаніемъ и единственнымъ признакомъ для осуществленія министерской отвѣтственности подпись министра подъ распоряженіемъ монарха, но еще Цѣпфль замѣтилъ, что контрасигнированіе не создаетъ индемнитетнаго билля для не подписавшаго министра, и что министръ, не подписавшій королевскаго распоряженія, но принимавшій участіе въ его изданіи или приведеніи его въ исполненіе также отвѣтственъ, какъ и подписавшій его²⁾.

Итакъ, разсматривая объемъ министерской отвѣтственности, мы замѣчаемъ, что министры являются отвѣтственными, какъ за подписанные ими акты главы государства (такъ какъ они дали на нихъ согласіе), такъ и за самостоятельную дѣятельность. Эта двойственность министерской отвѣтственности вытекаетъ изъ нѣкоторой двойственности самой министерской должности. Министръ является, съ одной стороны, довѣреннымъ совѣтникомъ монарха, а съ другой—высшимъ начальникомъ извѣстнаго отдѣльнаго вѣдомства. Въ качествѣ совѣтника государя онъ обязанъ подписывать распоряженія его и отвѣчать за нихъ, въ качествѣ главы отдѣльной вѣтви адми-

¹⁾ Какъ это утверждаетъ, напр., *Штейнъ*. Наз. соч., т. I, S. 139.

²⁾ *Hauke*. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Eine vergleichende Studie zum Oesterreichischen Staatsrechte, Wien. 1880. S. 6. Anm. 7. Cp. *Samuely*. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie. Eine staatsrechtliche Abhandlung. Berlin, 1869. S. 61. „Die Contrasignatur bezeichnet eine verantwortliche, aber nicht die ausschliesslich verantwortliche Person“.

в істраціи должень быть отвѣтственнымъ за состояніе ввѣренной ему части. Таковъ объемъ министерской отвѣтственности. Что касается предметовъ ея, то очевидно, что министръ должень отвѣчать какъ за уголовныя преступленія и преступленія по должности, такъ и за гражданскія правонарушенія, за матеріальный вредъ нанесенный его дѣятельностью какъ государству, такъ и частнымъ, лицамъ. Казалось бы, что министръ, какъ высшій чиновникъ въ государствѣ, должень быть отвѣтственнымъ за свои дѣянія въ уголовномъ, дисциплинарномъ и гражданскомъ порядкѣ передъ общими судами страны и въ общемъ порядкѣ, какъ всякій другой чиновникъ. Но всѣ конституціи, руководствуясь примѣромъ Англіи и извѣстными теоретическими и практическими соображеніями, провозглашаютъ еще особую отвѣтственность министровъ передъ органами народнаго представительства, при чемъ большинство конституцій устанавливаетъ особый порядокъ для ея осуществленія: особые законы и особые суды. При этомъ предметы этой особой отвѣтственности министровъ и способы осуществленія ея въ разныхъ государствахъ опредѣляются далеко не одинаково. Съ другой стороны, и въ наукѣ взгляды относительно этой особой министерской отвѣтственности, основанія ея и ея цѣли являются очень спорными.

Въ русской научной литературѣ этотъ центральный вопросъ конституціоннаго права очень мало подвергался подробному изслѣдованію. Не сдѣлано даже перевода ни одной изъ многочисленныхъ цѣнныхъ монографій, имѣющихся по этому вопросу въ иностранной литературѣ. Поэтому мы думаемъ, что наша работа, при всѣхъ ея недостаткахъ, можетъ быть полезна, какъ попытка свести воедино главнѣйшія теоретическія положенія, высказывавшіяся выдающимися учеными изслѣдователями всѣхъ странъ и представить вкратцѣ общую картину историческаго развитія и современнаго положенія отвѣтственности министровъ въ главнѣйшихъ представительныхъ государствахъ. Мы считаемъ крайне необходимымъ разработку въ нашей литературѣ главнѣйшихъ вопросовъ конституціоннаго права и надѣмся, что нашъ трудъ, хотя отчасти заполнивъ пробѣлъ въ монографической литературѣ по вопросу о министерской отвѣтственности, повлечетъ за собой болѣе солидныя изслѣдованія компетентныхъ лицъ.

А. Жилинъ.

Часть I.

Теорія министерской отвѣтственности въ литературѣ конституціоннаго права.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Ученіе о министерской отвѣтственности и ея теоретическихъ основахъ въ трудахъ различныхъ ученыхъ.

Первымъ писателемъ, подвергшимъ вопросъ о министерской отвѣтственности болѣе или менѣе основательному спеціальному разсмотрѣнію и построившимъ его теорію, былъ французскій ученый и публицистъ Бенжаменъ Констанъ ¹⁾. Его взгляды на этотъ предметъ находятся въ непосредственной связи съ его своеобразнымъ пониманіемъ существа конституціонной монархіи. Принимая теорію раздѣленія властей, выдвинутую въ наукѣ Монтескье, Констанъ исполнительную власть дѣлитъ еще на двѣ самостоятельныя власти: власть королевскую и власть министерскую. Министерская власть *puissance ministérielle* и есть, собственно говоря, настоящая исполнительная власть. Власть же королевская, по ученію Констана, есть власть умѣряющая (*puissance modérateur*). Задачей ея служить пре-

¹⁾ *Benjamin Constant. Cours de politique constitutionnelle* (pub. par. Ed. Laboulaye, t. I); См. p. 385—442. De la responsabilité des ministres. Paris 1815;—2-e éd. 1818.

дупреждать столкновения всѣхъ другихъ властей въ государствѣ¹⁾. Такимъ образомъ, по взгляду Констанана, вся дѣятельность короля заключается въ томъ, что онъ служитъ какъ бы буфферомъ между всѣми другими властями.

Онъ не выражаетъ своихъ взглядовъ, не проводитъ своей воли въ государственномъ управленіи. Для предупрежденія недоразумѣній и столкновений у короля по отношенію къ министрамъ есть право назначенія и отставки, по отношенію къ палатамъ— право назначенія членовъ верхней палаты и право роспуска нижней палаты, по отношенію къ судебной власти—право помилованія. Съ точки зрѣнія Констанана на природу конституціонной монархіи вопросъ о министерской отвѣтственности является очень просто обоснованнымъ. Министры ведутъ все управленіе государствомъ, они суть высшая правительственная власть въ государствѣ— они и должны быть отвѣтственны за управленіе. Король стоитъ вдали отъ дѣйствительнаго управленія страной, а посему и долженъ быть безотвѣтственъ²⁾.

За незаконную свою дѣятельность министры подлежатъ отвѣтственности въ общемъ порядкѣ передъ уголовными и гражданскими судами. Что же касается ихъ особой спеціальной отвѣтственности, которая въ конституціонномъ государствѣ возбуждается нижней палатой народнаго представительства и осуществляется верхней палатой, палатой перовъ въ качествѣ особаго верховнаго суда, то она, по теоріи Констанана, имѣетъ своимъ предметомъ „дѣянія министровъ, совершонныя ими въ предѣлахъ закона, но оказавшіяся гибельными для государства или вредными для гражданъ, если ихъ не требовало общее благо“—однимъ словомъ дѣянія законныя, но нецѣлесообразныя³⁾. Такова вкратцѣ теорія Бенжамена Констанана

¹⁾ *Constant*. Наз. соч. p. 409. „Placé au sommet de tous les pouvoirs, il crée les uns, modère les autres, dirige ainsi l'action politique en la tempérant sans y participer“.

²⁾ *Constant*. Наз. соч. p. 425.—„Il n'a point d'intentions, point de faiblesses, point de connivence avec ses ministres, car ce n'est pas un homme, c'est un pouvoir neutre et abstrait, au dessus de la région des orages“. Взглядъ на дѣятельность короля, вполне соответствующій взгляду Бенжамена Констанана заключается въ извѣстныхъ словахъ Тьера—„le roi regne, mais il ne gouverne pas“.

³⁾ *Constant*. Наз. соч. p. 405. „La responsabilité ne porte que sur le mauvais usage d'un pouvoir légal“. См. объ этомъ далѣе, гл. II ч. I этой работы.

объ основаніи министерской отвѣтственности. Она вызвала въ наукѣ много справедливыхъ возраженій. Эта теорія неправильно представляетъ существо конституціонной монархіи. Строя ее, Констанъ очевидно, имѣлъ въ виду парламентскіе порядки Англіи, но въ данномъ случаѣ онъ и ихъ понялъ не совсѣмъ правильно ¹⁾.

Что же касается государствъ съ сильной монархической властью, такъ называемыхъ „дуалистическихъ“ монархій, то для нихъ теорія Констана является уже совершенно не приемлею.

Въ понятіи монархіи лежитъ идея концентраціи государственной власти въ лицѣ монарха, и всякая попытка перенести функціи управления на самостоятельные органы, поставленные совершенно отдѣльно отъ монарха, какъ особая власть, находится въ непримиримомъ противорѣчій съ этой идеей ²⁾. „Министерская власть, говоритъ профессоръ Б. Н. Чичеринъ, которой ввѣряется исполненіе, никакъ не можетъ быть поставлена на ряду съ королевской, ибо она зависитъ отъ послѣдней, отъ нея получаетъ свою силу и въ лицѣ министровъ подлежитъ смѣнѣ. Значеніе министровъ въ конституціонной монархіи состоитъ именно въ томъ, что они не обладаютъ независимой властью, а какъ зависимыя и отвѣтственные лица состоятъ посредниками между королемъ и палатами“ ³⁾. Положеніе монарха въ теоріи Констана ближе всего подходитъ къ положенію „великаго избирателя“—должности, проэктировавшейся авторомъ французской консульской конституціи 1799 года Сійэсомъ и отвергнутой Наполеономъ I, для котораго она предназначалась не пожелавшимъ, какъ онъ выразился, „ожирѣть отъ бездѣлья“. Теорія раздѣленія властей, на которую опирается теорія министерской отвѣтственности Констана, въ настоящее время также потеряла свое значеніе и большинствомъ писателей понимается лишь какъ распредѣленіе различныхъ функцій единой государственной власти между отдѣльными болѣе или менѣе самостоятельными органами государства въ виду лучшаго выполненія различныхъ государственныхъ задачъ. Слѣдуетъ замѣтить, что даже при полномъ развитіи парламентскихъ формъ въ государственномъ управленіи министры ни въ коемъ случаѣ не будутъ самостоятельною властью. De jure ихъ и тутъ назначаетъ монархъ и они подчинены ему. И, хотя

¹⁾ См. гл. I части 2-й настоящей работы, а также стр. 51.

²⁾ *Samuely*. Наз. соч. S. 15.

³⁾ *Чичеринъ*. Исторія политическихъ ученій, т. V, стр. 309.

фактически они въ этихъ государствахъ имѣють преобладающее вліяніе на ходъ государственнаго управленія, но и съ этой точки зрѣнія нельзя представлять ихъ себѣ носителями особой власти. Они въ конечномъ итогѣ все же зависятъ какъ отъ главы государства, такъ и отъ парламента, являясь органами подчиненными послѣднимъ.

Теорія Констанана о природѣ конституціонной монархіи и вытекающія изъ нея взгляды его на министерскую отвѣтственность имѣли въ свое время большое значеніе и многихъ послѣдователей. Самуэли называетъ между послѣдователями Констанана, какъ наиболѣе выдающихся, французскаго писателя Шербюлье и нѣмецкихъ Эккендаля и Гоффмана и отчасти Лоренца фонъ-Штейна ¹⁾. Впрочемъ, Штейнъ во многомъ сильно разнится въ своихъ взглядахъ отъ Констанана. Его теорія о министерской отвѣтственности будетъ разобрана нами дальше на своемъ мѣстѣ. На нѣмецкую литературу вліяніе теоріи Констанана въ общемъ было незначительно, и въ настоящее время она не находитъ тамъ послѣдователей. Во Франціи же и теперъ можно встрѣтить писателей, держащихся воззрѣній Констанана ²⁾.

Полной противоположностью теоріи Бенжамена Констанана являются взгляды нѣмецкихъ писателей Буддеуса и Бишофа. Основная идея, проводимая Буддеусомъ въ изданномъ имъ въ 1833 году сочиненіи о министерской отвѣтственности ³⁾, такова, что въ конституціонной монархіи вся полнота государственной власти должна сосредоточиваться въ рукахъ монарха. Но монархъ является безотвѣтственнымъ и можетъ злоупотребить своею властью. Онъ воплѣвъ безнаказанно можетъ отмѣнить конституцію и обезпечиваемыя ею права гражданъ, однимъ словомъ, при безотвѣтственномъ осуществленіи монархомъ своей власти неминуемо водворится абсолю-

¹⁾ A. *Cherbuliez*. *Théorie des garanties constitutionnelles*, t. 1—II, Paris. 1828; *Eckendahl*. *Allgemeine Staatslehre*. I Th. Neustadt, 1833.
Ludwig Hoffmann. *Die Staatsbürgerlichen Garantien*, 2. B—de Leipzig, 1831;
Lorenz-von Stein. *Die Vollziehende Gewalt*. Stuttgart. 1861.

²⁾ См. хотя бы *Dupriez*. *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*. Paris 1902, t. I. p. 65, гдѣ онъ говоритъ объ англійскомъ королѣ. „Le roi n'a plus un rôle véritablement actif.. Il ne lui reste qu'un pouvoir modérateur“.

³⁾ *Buddeus*. *Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien*. Monographie eines alten Geschäftsmannes. Leipzig. 1833.

тизмъ или даже деспотія. Выходъ изъ этого положенія Буддеусъ видитъ въ томъ, что министры, органы, черезъ посредство которыхъ монархъ осуществляетъ принадлежащую ему правительственную власть, должны въ конституціонномъ государствѣ быть отвѣтственны за дѣятельность короля. Всѣ королевскія распоряженія относящіяся къ управленію подписываются министрами, берущими на себя за нихъ отвѣтственность. Только отвѣтственность за контрасигнованныя королевскія распоряженія считается по этой теоріи особой отвѣтственностью министровъ. Буддеусъ такъ и называетъ эту ихъ отвѣтственность „спеціальной“ въ отличіе отъ общей отвѣтственности министровъ, отвѣтственности за дѣянія ими самими совершонныя. Послѣднюю онъ считаетъ дисциплинарной отвѣтственностью министровъ, какъ высшихъ чиновниковъ за правильное исполненіе ими своего служебнаго долга ¹⁾.

Къ основамъ этой теоріи Буддеуса примкнулъ въ 1859 году другой нѣмецкій писатель Бишофъ ²⁾, также считающій министровъ спеціально отвѣтственными только за подписаніе ими королевскихъ распоряженій. „Идея миинистерской отвѣтственности, говоритъ Бишофъ, исчерпывается тѣмъ, что министръ отвѣтствуетъ не за свои собственные поступки, но за тѣ, за которые долженъ былъ бы нести отвѣтственность суверень“ ³⁾. Профессоръ Борнгакъ называетъ эту теорію безсмыслицей (Widersinn) ⁴⁾. Она дѣйствительно не можетъ быть признана удачною. Утверждая, что министръ долженъ отвѣчать не за свои поступки, а за дѣйствія монарха, она противорѣчитъ самымъ элементарнымъ понятіямъ о вмѣняемости. Въ противоположность теоріи Констана, дававшей министрамъ всю дѣйствительную власть, а за монархомъ оставлявшей значеніе простой декорации, Буддеусъ и Бишофъ низводятъ министровъ до роли послушныхъ орудій, слѣпыхъ исполнителей всемогущей монаршей воли. Отвѣтственность министровъ здѣсь имѣетъ своею цѣлью—удержать монарха отъ незаконнаго или вреднаго пользованія своею властью.

¹⁾ *Buddeus*. Наз. соч., S. 17.

²⁾ *Bischof*. *Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland*. Giessen, 1859 S. 30.

³⁾ *Bischof*. Наз. соч. S. 30.

⁴⁾ *Bornhak*. *Preussisches Staatsrecht*, Freiburg 1887; Bd. I, S. 136.