

**СВОБОДНЫЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ.**

„НАУЧНОЕ СЛОВО“.

Vol 3490

СВОБОДНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ.

ПОМЪЩЕНЫ СТАТЬИ:

проф. Н. И. Керъева, проф. А. А. Кизеветтера,
проф. Б. А. Кистяковского, П. Г. Мижужева, пр.-доц.
Г. К. Рахманова, проф. А. Н. Савина.

ENSV
Riiklik Avalik
Raamatukogu

„НАУЧНОЕ СЛОВО“.

МОСКВА.—1917.

ИЗЪЯТО
№
Сред.
А. И. ГРЕБЕННИКЪ



Типо-литографія Т-ва И. Н. КУШНЕРЕВЪ и К^о, Пименовская ул., соб. д.
МОСКВА—1917.

СЕРИИ
РАУСУРААМАТКОСУ
2-09-03360

СОДЕРЖАНИЕ.

	<i>Стр.</i>
Отъ издателя. <i>Г. Рахмановъ</i>	1
Задачи момента. <i>А. Кизеветтеръ</i>	3
Учредительное Собрание. <i>Б. Кистяковский</i>	13
Государственный строй Англии. <i>А. Савинъ</i>	46
Государственный строй современной Франціи. <i>Н. Каръевъ</i>	77
Соединенные штаты Америки. <i>П. Мижуевъ</i>	101

Отъ издателя.

„...у насъ есть интересъ здѣсь, въ Россіи,— это сама Россія, это отечество, за которое мы здѣсь можемъ и должны быть готовы умереть всѣ до единого, чтобы освободить его отъ позорнаго ига, возстановить его величіе и силу и дать ему тотъ строй, безъ котораго оно будетъ трупомъ. Такъ, какъ мы жили до сихъ поръ, мы больше не можемъ, не должны, не хотимъ жить“.

„Московская Недѣля“ № 3, 13 мая 1905 г.
Изъ передовой статьи С. Н. Трубецкого.

Выпуская въ свѣтъ этотъ сборникъ, я ощущаю настоящую потребность вспомнить и связать его выходъ со свѣтлымъ именемъ кн. Сергѣя Николаевича Трубецкого, по поводу нашего служенія одному общему дѣлу. Еще въ 1905 году около журнала „Научное Слово“, однимъ изъ редакторовъ котораго состоялъ Сергѣй Николаевичъ, возникла мысль создать прогрессивный общественно-политическій органъ, чтобы на его страницахъ путемъ авторитетнаго слова, направленнаго противъ произвола безответственной власти, медленными, но вѣрными ударами разбивать оковы безправія, тѣснымъ кольцомъ охватывавшія все русское общество. Покойный С. Н. становится во главѣ этого начинанія, какъ отвѣтственный редакторъ, первый собираетъ вокругъ своего имени всѣ лучшія силы передовыхъ представителей научно-политической мысли ¹⁾, и мы приступаемъ къ изданію еженедѣль-

¹⁾ Ближайшее участіе въ газетѣ принимали: проф. В. И. Вернадскій, проф. М. Я. Герценштейнъ, Э. А. Головинъ, Н. В. Давыдовъ, кн. Пав. Дм. и Петръ Дм. Долгоруковы, Э. Э. Кокоскинъ, А. А. Корниловъ, С. А. Котляревскій, Н. Н. Львовъ, проф. А. А. Мануиловъ, С. А. Муромцевъ, проф. П. И. Нов-

ной газеты „Московская Недѣля“. Старая власть востепенулась и стала необычайно зорко, даже и по тому времени, слѣдить за тѣмъ, какъ бы въ самомъ зародышѣ задушить это хорошее дѣло. Первые три номера одинъ за другимъ арестовываются въ стѣнахъ типографіи даже до выхода изъ печатнаго станка, изданіе приостанавливается, и голосъ лучшихъ людей не былъ услышанъ русскимъ обществомъ. Воистину не вѣдали, что творили.

Люди, близко стоявшіе къ С. Н., могли оцѣнить, съ какимъ жаромъ онъ принялся за эту работу,—онъ былъ не только редакторомъ, но и главнымъ сотрудникомъ. Сколько здоровья отняла у него эта борьба съ темными силами и какимъ тяжелымъ бременемъ она ложилась на его изболѣвшее сердце! Покойный имѣлъ кристаллически чистую душу, горячее отзывчивое сердце и умъ ученаго и глубокаго мыслителя. Такіе люди встрѣчаются не часто, и въ переживаемое нами время мы можемъ только съ грустью вспомнить и пожалѣть, что сейчасъ нѣтъ съ нами Сергѣя Николаевича. Помѣщенные выше строки, написанныя С. Н. еще въ 1905 году, можно повторить и при другихъ обстоятельствахъ. Свободная Россія должна навсегда сохранить въ своей памяти образъ этого честнаго, смѣлаго борца-гражданина, одного изъ лучшихъ своихъ сыновей, всегда выступавшаго поборникомъ свободы и права.

Георгій Рахмановъ.

Задачи момента.

Мартовским революционным переворотом 1917 г. открылся новый период нашей истории. Правительственный строй, давно уже переживший самъ себя, висѣвшій тяжелой тормозящей гирей на организмѣ народной жизни и задерживавшій свободное развитие этого организма, снесенъ порывомъ народного негодованія. Почему это случилось?

Экспромптовъ въ ходѣ исторической жизни не бываетъ.

Всѣ революціи носятъ по внѣшности характеръ экспромпта и всѣ онѣ по существу являются лишь завершительнымъ бурнымъ аккордомъ длительныхъ подготовительныхъ процессовъ. Можно сказать совершенно опредѣленно, что неизбежность сверженія династіи революционнымъ путемъ была предрѣшена еще съ тѣхъ годовъ минувшаго столѣтія, когда правительство Александра II стало на путь контръ-реформъ. Эта предрѣшенность затѣмъ усиливалась съ каждымъ послѣдующимъ десятилѣтіемъ, по мѣрѣ того какъ при Александрѣ III контрпреобразовательная политика правительства охватила всѣ стороны управленія, а при Николаѣ II началась политика двусмысленнаго лицемѣрія, при которой верховная власть, скрѣпя сердце дѣлая наружныя уступки напору общественнаго мнѣнія, сама же вела затѣмъ упорную сапу противъ этихъ уступокъ во имя охраненія стараго строя во что бы то ни стало.

Для вдумчивыхъ наблюдателей было ясно, что то былъ процессъ медленнаго, но неуклоннаго самоумерщвленія старой власти. Власть, перестающая служить органомъ живыхъ творческихъ стремлений, наполняющихъ народную жизнь, неизбежно начинаетъ вымирать. А когда такая власть не только перестаётъ служить органомъ народного творчества, но даже становится въ положеніе,

прямо враждебное народнымъ стремленіямъ, вытекающимъ изъ всей совокупности жизненныхъ условій эпохи, въ такомъ случаѣ вымираніе власти принимаетъ катастрофическій характеръ и завершается революціей. Въ этомъ смыслѣ революціонные взрывы вовсе нельзя разсматривать какъ нѣчто, противорѣчащее законамъ исторической эволюціи. Наоборотъ: революція въ сущности есть одно изъ звеньевъ эволюціоннаго процесса; такое утвержденіе можетъ прозвучать непривычнымъ для уха парадоксомъ, но никакого парадокса тутъ нѣтъ. Революція не есть чудо, опрокидывающее естественный ходъ вещей. Какъ и все остальное въ жизни народовъ, революція есть неизбежное и естественное слѣдствіе опредѣленнаго сочетанія историческихъ условій. Наступленіе чуда нельзя предвидѣть. Наступленіе революціи можно предвидѣть и предсказать.

И наиболѣе прозорливые русскіе умы не только предсказывали революцію, теперь совершившуюся, но даже съ довольно опредѣленной приблизительностью намѣчали время ея наступленія. Мнѣ—и не мнѣ одному—доводилось не разъ слышать изъ устъ великаго русскаго историка Ключевскаго вѣщія слова: „Николай II умретъ не монархомъ, Алексѣй не будетъ царствовать“. Въ устахъ Ключевскаго это былъ историческій выводъ изъ наблюденій надъ всѣмъ ходомъ нашей государственной жизни за вторую половину XIX ст. и за первое десятилѣтіе XX вѣка.

Война лишь ускорила неизбежную развязку, ускорила потому, что она открыла глаза всѣмъ на то, что ранѣе видѣли лишь нѣкоторые. Сначала война просвѣтила Шульгиныхъ и Пуришкевичей, и этимъ была порождена возможность думскаго блока, создавашаго почву для государственнаго переворота изолированіемъ старой власти; а затѣмъ война просвѣтила солдатскія и крестьянскія массы; послѣдніе остатки старой романтической грезы народной души о царѣ, какъ защитникѣ народной массы отъ „господъ“, разсѣялись, какъ дымъ; страшная правда раскрылась во всей своей наготѣ, и этимъ была порождена неизбежность революціи.

* * *

Революція имѣла своимъ источникомъ государственный инстинктъ массъ. Старая власть была низвергнута за то, что она насквозь прониклась антигосударственнымъ духомъ. Она вела государство

къ развалу внутри и къ разгрому извнѣ. Именно за это она и была осуждена во всенародномъ сознаніи. Большое заблужденіе считать всякій революціонный взрывъ за проявленіе разрушительной стихіи. Въ гораздо большей мѣрѣ революція есть протестъ противъ разлагающаго, тлетворнаго дѣйствія стараго порядка во имя творческихъ, созидательныхъ государственныхъ началъ. Старая власть стремилась превратить государство въ вотчину и не останавливалась передъ принесеніемъ въ жертву личнымъ прихотямъ царственныхъ особъ величайшихъ интересовъ страны и народа. Война обнажила эту гнилую основу старой власти со всей ея рельефностью, и потому разразилась революція. Революція была протестомъ противъ династическаго пониманія государства во имя созданія народнаго государства. Изъ столкновенія этихъ двухъ исключаящихъ другъ друга стихій родилась свобода. Какова же та ближайшая, непосредственная задача, которая теперь поставлена передъ нами побѣдой свободы?

Эту задачу можно формулировать такъ: нужно сдѣлать все для того, чтобы плоды революціи соотвѣтствовали ея источнику. Источникомъ революціи послужилъ государственный инстинктъ массъ. Нужно сдѣлать все для того, чтобы этотъ государственный инстинктъ массъ не затемнился и не замутился при установленіи основъ новаго порядка. Государственнымъ инстинктомъ добыта свобода. Государственнымъ разумомъ добытая свобода должна быть организована.

Организовать добытую свободу—вотъ великая очередная задача. Для успѣшнаго выполненія этой задачи есть только одинъ путь: нужно зорко слѣдить за тѣмъ, чтобы подвигъ строительства новой жизни былъ возможно въ меньшей степени отравленъ трупными мiazмами отъ похороненнаго стараго порядка. Историческіе примѣры показываютъ, что революціи, ломая *учрежденія* стараго порядка, въ значительной мѣрѣ воспринимаютъ *духъ* этихъ учреждений, лишь облекая его въ новыя формы. Вотъ опасность, отъ которой предостерегаетъ исторія своими примѣрами.

Революціонное творчество должно быть по своей задачѣ антитезой старому порядку, а нерѣдко оно начинаетъ сбиваться на его замаскированное воспроизведеніе. Памятуя это, мы и должны считать ближайшей задачей всемѣрное стараніе избѣгать воскрешенія старины подъ покровомъ новизны.

Старый порядокъ весь былъ пропитанъ началомъ *произвола*

Стало быть, творчество, вытекающее изъ революціи, должно быть пропитано началомъ *правомѣрности*, ибо только подъ охраной права возможна свобода. Лишь въ этомъ случаѣ революція представитъ собой не только внѣшній, но и внутренній разрывъ съ традиціями стараго порядка.

Между тѣмъ, въ революціонномъ движеніи, такъ же какъ и во всякомъ движеніи, не малую роль играетъ сила инерціи. Старый порядокъ, своею враждебностью къ народнымъ стремленіямъ въ теченіе ряда столѣтій укоренявшій въ населеніи отчужденность отъ органовъ власти и недоувѣріе къ нимъ, воспиталь въ сознаніи массъ недоувѣріе къ власти вообще, какова бы она ни была. И по совершеніи революціоннаго переворота это сознаніе по инерціи переносится и на новую, уже народную, власть, организованную самой революціей. Это одинъ изъ подводныхъ камней всякихъ революцій. Въ долгіе періоды борьбы со старымъ порядкомъ люди страстно мечтаютъ о томъ времени, когда, наконецъ, старая власть смѣнится новой, самимъ народомъ установленной, и тогда всѣмъ представляется аксіомой, что эта будущая народная власть явится окруженной всеобщимъ признаніемъ и доувѣріемъ. Но вотъ смѣна происходитъ, и на повѣрку оказывается, что людямъ легче ниспровергнуть учрежденія стараго порядка, нежели перестроить свою политическую психику и перемѣнить привычное положеніе оппозиціи къ власти на положеніе поддержки власти и сотрудничества съ ней. Конечно, свободный строй государственной жизни по самому своему существу требуетъ общественнаго надзора за органами власти взаимнъ прежняго безгласнаго послушанія всякимъ ихъ распоряженіямъ. Но во многихъ случаяхъ вмѣсто этого новаго порядка отношеній общества къ власти люди, совершивъ революцію, остаются по инерціи при старомъ порядкѣ этихъ отношеній, сознательно или безсознательно подмѣняя начало общественного контроля надъ властью началомъ разрыва съ властью и отчужденія отъ нея. Для поясненія нашей мысли примѣромъ укажемъ хотя бы на нѣкоторыя требованія, заявленныя изъ учительской среды вскорѣ послѣ переворота. Эти требованія касались не переустройства мѣстныхъ органовъ министерства народнаго просвѣщенія на новыхъ началахъ, а полнаго уничтоженія такихъ органовъ, какъ будто новая власть не должна имѣть никакихъ сцѣпленій съ мѣстной жизнью. Это, несомнѣнно, одно изъ проявленій инерціи политическаго сознанія, перенесенія на новый

строй государственнаго управленія понятій, унаслѣдованныхъ изъ періода борьбы со старымъ, уже рухнувшимъ строемъ. Мысль о томъ что новая власть, какъ органъ народной воли, не только не должна быть устраняема отъ строительства народной жизни, но что въ ея творческомъ участіи въ такомъ строительствѣ и состоитъ ея истинная задача, затемняется и заслоняется старыми привычками къ противопоставленію общества и власти, какъ двухъ враждебныхъ лагерей.

Та же инерція политическаго сознанія вызываетъ и другіе, можетъ быть, еще болѣе тревожные симптомы.

Ниспровергая старый строй, пропитанный произволомъ, люди въ значительной мѣрѣ наслѣдуютъ отъ него привычку къ произвольному, неправомѣрному способу разрѣшенія государственныхъ вопросовъ. Съ момента сверженія старой власти всѣ сторонники свободнаго строя привѣтствуютъ народную волю, какъ источникъ закона. Единственнымъ правомѣрнымъ органомъ народной воли при установленіи основъ государственнаго строя послѣ побѣды революціи всѣ, даже самыя радикальныя, доктрины признаютъ учредительное собраніе, созываемое всеобщимъ голосованіемъ. Слѣдовательно, разъ созывъ такого учредительнаго собранія рѣшенъ, всякія проявленія захватнаго права должны быть уже разсматриваемы, какъ произвольная узурпація народной воли. Но психологія революціи не рѣдко побиваетъ ея логику. Возможность послѣ долгаго оцѣпенѣнія въ узахъ деспотизма свободно и безъ всякихъ ограниченій осуществлять свою волю побуждаетъ на первыхъ порахъ новой свободной жизни отбрасывать въ сторону мысль о какихъ бы то ни было ограниченіяхъ, хотя бы и вытекающихъ изъ самаго существа народоправства. Отсюда—стремленіе ко всякаго рода захватамъ, стремленіе съ лихорадочною поспѣшностью, не дожидаясь санкціи правомѣрныхъ органовъ народной воли, войти въ фактическое обладаніе всѣмъ тѣмъ, что долгое время составляло предметъ желаній въ предшествующій періодъ безправія. Этотъ періодъ безправія, конечно, не могъ являться школой правомѣрной свободы; деспотизмъ сверху лишь приучалъ населеніе возлагать всѣ надежды на улучшеніе своей жизненной доли на непосредственное, насильственное завладѣніе всѣмъ тѣмъ, въ чемъ ему отказывала прежняя деспотическая власть. Эти надежды не получали исхода только по невозможности осилить внѣшнія препятствія, воздвигаемая тѣмъ же деспо-

тизмомъ. И вотъ, лишь только эти препятствія оказываются разрушенными, первое ощущеніе свободы сопровождается желаніемъ непосредственно осуществить свои стремленія тѣмъ самымъ способомъ, который только и былъ бы возможенъ *въ условіяхъ стараго строя* и который при новомъ строѣ является уже недопустимымъ анахронизмомъ. И здѣсь дѣйствуетъ инерція, для преоборенія которой населеніе должно еще привыкнутьъ къ новымъ приемамъ политической дѣятельности, вытекающимъ изъ существа свободнаго государственнаго строя и не имѣющимъ ничего общаго съ тѣми приемами, которые выращаются въ атмосферѣ деспотическаго произвола.

Явленія, которыя мы до сихъ поръ разсматривали, неизбѣжно сопутствуютъ всякому революціонному перевороту. Конечно, они тормозятъ и ослабляютъ укрѣпленіе новаго свободнаго строя, внося въ него безсознательные пережитки старины, противорѣчащія его истинному духу. Поспѣшные и недостаточно вдумчивые люди нерѣдко дѣлаютъ отсюда выводъ о преждевременности самой революціи. „Пусть сначала массы созрѣютъ для свободы и тогда уже завоевываютъ ее“—таковъ обычный ходъ мыслей людей этой категоріи. Легко показать несостоятельность такого сужденія. Какъ можно созрѣть для свободы, не пользуясь ею? Это невозможно въ такой же мѣрѣ, какъ невозможно выучиться плавать, не погрузившись въ воду.

Только свободный строй можетъ служить школой свободы. И потому первые шаги на поприщѣ только что завоеваннаго свободнаго строя неизбѣжно бываютъ сопряжены съ увлеченіями, искажающими смыслъ самой свободы.

Эти увлеченія исправляются и парализуются только самой практикой свободныхъ учрежденій. Воспитательное вліяніе свободныхъ учрежденій въ указанномъ направленіи сказывается не сразу, но зато оно вѣрно и безошибочно приводитъ къ желательнымъ результатамъ. Разумѣется, сознательные элементы населенія, понимающіе истинный смыслъ свободы, должны считать своимъ первымъ гражданскимъ долгомъ всемѣрное способствованіе облегченію и ускоренію этого процесса, они должны и словомъ и примѣромъ распространять въ окружающей средѣ пониманіе истинной природы свободныхъ учрежденій, вскрывать и разъяснять, что свобода требуетъ по самому своему существу строгаго примѣненія правомѣрности во всѣхъ своихъ практическихъ проявленіяхъ. На пер-

выхъ порахъ эта пропаганда правомѣрныхъ началъ свободы среди взбаламученнаго моря революціонныхъ страстей кажется задачей чрезвычайно неблагодарной; иные нетерпѣливые люди бываютъ склонны считать ее даже безнадежной. Пропагандистовъ такого рода какъ будто никто не желаетъ слушать; голосъ благоразумія какъ будто совсѣмъ затеривается въ шумѣ толпы, увлеченной стремленіями къ непосредственнымъ захватамъ долго жданныхъ благъ, и бываютъ тревожные моменты, когда начинается казаться, что дѣло правомѣрной свободы неизбѣжно обречено на крушеніе подъ вихремъ такихъ стремленій. Успѣхи сознательно-недобросовѣстной демагогіи, всегда расцвѣтающей махровыми цвѣтами на почвѣ революціонныхъ потрясеній, еще болѣе усиливаютъ вышеуказанныя опасенія.

И все же, несмотря на всѣ такія, несомнѣнно чрезвычайно серьезныя, трудности, конечная побѣда всегда принадлежитъ принципамъ правомѣрной свободы, которые рано или поздно, хотя бы и извилистымъ путемъ многообразныхъ испытаній, достигаютъ своего торжества, по той причинѣ, что они вытекаютъ изъ самой природы свободнаго строя, а природа вещей всегда рано или поздно беретъ свое, вопреки силамъ, ее искажающимъ.

Рано или поздно... Но, конечно, для блага страны очень важно, чтобы укрѣпленіе свободы на правомѣрныхъ началахъ осуществилось возможно болѣе рано, возможно менѣе поздно.

И вотъ, въ этомъ отношеніи сознательная пропаганда правомѣрно-свободныхъ началъ и получаетъ важное значеніе. Чѣмъ удачнѣе и успѣшнѣе будетъ она достигать опредѣленныхъ результатовъ, тѣмъ скорѣе, плодотворнѣе и безболѣзненнѣе произойдетъ процессъ очищенія новаго строя отъ засоряющихъ и искажающихъ его проявленій политическаго атавизма, отъ чужеродныхъ для него, но на первыхъ порахъ глубоко въ него вплетающихся переживаній стараго деспотическаго произвола.

Лучшее къ тому средство—возможно скорѣйшій переходъ отъ декларативныхъ провозглашеній началъ свободнаго строя къ практическому введенію въ жизнь новыхъ свободныхъ учреждений. Ибо—повторимъ еще разъ—ничто такъ хорошо не научаетъ людей понимать дѣйствительную природу свободы, какъ практическое пользованіе свободой и основанными на ней учреждениями.

При отвлеченныхъ диспутаціяхъ люди, давно мечтавшіе о свободѣ, но только что добившіеся обладанія ею, съ трудомъ усваи-

вають мысль о томъ, что истинная свобода имѣетъ границы, которыя вытекають изъ ея правомѣрной природы и безъ признанія которыхъ свобода вырождается въ самоуправство.

Но пусть эти самые люди станутъ фактическими участниками свободныхъ учреждений, и они неизбежно, силою вещей, начнутъ признавать и соблюдать эти границы, ибо скоро имъ станетъ ясно, что непризнание такихъ границъ обрекло бы ихъ самихъ на полную невозможность дѣйствовать.

Такова первая очередная задача момента, вытекающая изъ потребности укрѣпленія свободного строя на прочныхъ основаніяхъ; эта задача состоитъ въ приданіи добытой свободѣ правомѣрной организаціи.

* * *

Та же потребность укрѣпленія свободного строя выдвигаетъ и другую задачу, которая касается уже не формъ, а самаго содержанія государственной дѣятельности. И здѣсь нѣтъ другого болѣе вѣрнаго пути, какъ слѣдованіе политикѣ прямо обратной той, которой держалась старая власть.

Особенность этой старой политики заключалась въ томъ, что старая власть считала верхомъ политической мудрости проводить каждую государственную мѣру, затрогивавшую ту или иную потребность народной жизни, не иначе, какъ въ обрѣзъ, а не съ „запасомъ“.

Всякая преобразовательная мѣра разсматривалась тогда представителями власти, какъ *уступка* требованіямъ общественнаго мнѣнія; *уступать* общественному мнѣнію считалось проявленіемъ слабости власти, колебаніемъ ея престижа. Было принято за аксіому, что достоинство правительственной власти измѣряется степенью ея неподатливости по отношенію къ запросамъ жизни. И потому, въ тѣхъ случаяхъ, когда все же приходилось дѣлать тѣ или иные шаги по пути государственныхъ преобразованій, власть смотрѣла на эти шаги, какъ на вынужденное самоотреченіе, и, стоя на этой точкѣ зрѣнія, естественно стремилась сколь возможно болѣе обрѣзать, обкарнать, сузить всякую реформу.

Такой близорукой политикой старая власть сама себя ставила въ положеніе враждебной обществу силы, находящейся тѣмъ не менѣе въ состояніи хроническаго отступленія передъ напоромъ общественныхъ требованій, и если это отступленіе велось явно

скрѣпя сердце, маленькими шажками, съ большими перерывами, то всѣмъ этимъ лишь еще больше подчеркивался антинародный характеръ всего образа дѣйствій и подлинныхъ замысловъ и стремленій носителей власти.

Ясно, что престижъ власти отъ этого не выигрывалъ, а, напротивъ того, безостановочно летѣлъ подъ гору. Въ каждой правительственной преобразовательной мѣрѣ, все равно, мелкой или крупной, общество привыкло усматривать заднюю мысль, камень, спрятанный за пазухой, скрытое намѣреніе видимостью уступки общественному мнѣнію прикрыть упорное желаніе все оставить по-старому. Таковы и были въ дѣйствительности основныя тенденціи политики старой власти.

Эта старая власть была порожденіемъ младенствующаго состоянія общественнаго сознанія. И она инстинктивно понимала, что возмужаніе общественнаго сознанія выроетъ могилу для стараго строя.

Остановить ростъ общественнаго сознанія и неудержный процессъ осложненія всей жизни страны старая власть была не въ силахъ. И вотъ, чувствуя неспособность задержать жизненный потокъ, она пробовала не замѣчать его, зажмурить свои испуганные глаза, увѣрить самое себя, что всѣ проявленія общественнаго возмужанія составляютъ не болѣе какъ поверхностную накипь русской жизни и что глубокія подводныя теченія этой жизни по-прежнему вполне родственны основному духу старой власти и стараго государственнаго строя. Игнорируя процессъ возмужанія страны, старая власть въ своихъ преобразовательныхъ мѣропріятіяхъ преподносила странѣ все прежніе дѣтскіе костюмчики; костюмчики эти лопались по швамъ, а страна лишь глубже укоренялась въ томъ убѣжденіи, что портной ея никуда негоденъ и его необходимо смѣнить.

Въ противоположность этой близорукой и антинародной политикѣ въ основу преобразовательной дѣятельности новаго строя должно лечь то положеніе, что государственныя преобразования должны быть закроены и сшиты не въ обрѣзъ, а съ запасомъ. Они должны опредѣлять направленіе дальнѣйшаго развитія различныхъ сторонъ жизни, но не ставить этому развитію тѣсныхъ преградъ. Нормы, санкціонуемая законодательной властью, должны быть *просторны*. Органы законодательной власти должны предугадывать нарождающіяся тенденціи жизненныхъ потребностей и идти имъ навстрѣчу, облегчая тѣмъ ихъ безболѣзненное выявленіе и удовлетвореніе. Законодательное преобразовательное

творчество должно опираться, конечно, на учетъ реальныхъ жизненныхъ отношеній, а не на воздушные узоры мечтательной фантазіи. Но въ этихъ предѣлахъ преобразовательное творчество должно быть смѣлымъ, а не робкимъ, ибо только широкія и смѣлыя преобразовательныя мѣропріятія, охватывающія самое существо каждой данной задачи, могутъ обезпечивать спокойный характеръ процессу возрожденія страны къ новой жизни.

Мысль о томъ, что смѣлое и рѣшительное преобразовательное творчество чревато опасностями, ибо оно обрекаетъ страну на смуты и волненія, есть одинъ изъ пагубнѣйшихъ предразсудковъ ветхой политической философіи стараго режима. Исторія гласитъ иное. Смуты и волненія всегда были порождаемы косностью и отсталостью государственной политики. Только смѣлое закрѣпленіе силою закона подлинныхъ потребностей жизни вносить успокоеніе въ умы, охлаждаетъ порывы безудержной мечтательности, сообщаетъ всѣмъ и каждому увѣренность въ возможность обезпеченія своихъ интересовъ лойяльнымъ, правомѣрнымъ путемъ. И вотъ почему смѣлое и рѣшительное законодательство явится надежнѣйшимъ устоемъ укрѣпленія новаго свободнаго строя; народныя массы должны почувствовать непосредственно реальное облегченіе своей жизненной доли подъ сѣнью новаго строя, и тогда никакія попытки вызвать сочувствіе къ минувшему посредствомъ его идеализированія, равно какъ и никакія попытки подстрекнуть массы къ ниспроверженію свободнаго строя во имя неосуществимыхъ утопическихъ грезъ о перспективахъ неопредѣленно-далекаго будущаго, не будутъ страшны для укорененія дѣла свободы и соціальной справедливости какъ въ сознаніи массъ, такъ и въ реальной политической дѣйствительности.

Организація свободы на принципѣ правомѣрности и смѣлое соціальное законодательство—таковы двѣ основныя задачи момента, отъ успѣшнаго разрѣшенія которыхъ зависитъ сейчасъ въ наибольшей степени дальнѣйшая судьба возрожденія нашей родины. Обѣ эти задачи тѣснѣйшимъ образомъ связаны съ тѣмъ вопросомъ, рѣшеніе котораго въ первую очередь встанетъ передъ грядущимъ учредительнымъ собраніемъ. Я разумѣю вопросъ о формѣ правленія въ освобожденной Россіи.

Настоящій сборникъ содержитъ рядъ статей, авторы которыхъ имѣли въ виду дать читателямъ фактической матеріаль, необходимый для всесторонняго обсужденія этого вопроса.

А. Кизеветтеръ.

Учредительное Собрание.

Революція уничтожила въ Россіи старую власть. Вмѣстѣ съ нею пали и наши прежнія высшія государственныя учрежденія. Власть Временнаго Правительства—имѣетъ лишь переходное значеніе: она вручена ему на сравнительно короткій срокъ. Главная задача Временнаго Правительства—созвать Учредительное Собраніе. Созывъ Учредительнаго Собранія является требованіемъ, на которомъ объединились всѣ слои русскаго народа безъ всякаго предварительнаго соглашенія и уговора.

Требованіе созвать Учредительное Собраніе не основано и не могло быть основано у насъ на какомъ-нибудь уже существовавшемъ законѣ или ранѣе происшедшемъ случаѣ—„прецедентъ“, какъ говорятъ юристы. Земскій Соборъ 1613 года, на которомъ былъ избранъ царемъ Михаилъ Ѳеодоровичъ, положившій основаніе династіи Романовыхъ, не служитъ въ данномъ случаѣ образцомъ, такъ какъ онъ не былъ учредительнымъ собраніемъ въ современномъ смыслѣ. Учредительныя собранія были только у другихъ народовъ, которые опередили насъ въ своемъ гражданскомъ развитіи и въ созданіи свободныхъ государственныхъ учрежденій. Тѣмъ болѣе важно и интересно выяснить, на чемъ основано требованіе созвать Учредительное Собраніе, и почему это требованіе признано у насъ такимъ безспорнымъ и не встрѣчаетъ никакихъ возраженій.

I.

Созывъ учредительныхъ собраній основанъ на двухъ идеяхъ, совершенно различныхъ и по своему смыслу, и по своему происхожденію. Первая идея—это идея народнаго верховенства (суверенитета), или вообще народовластія, вторая идея—это идея на-

роднаго представительства. Обѣ эти идеи одинаково существенно важны для требованія созывать въ извѣстные моменты народной жизни учредительныя собранія, и въ настоящее время онѣ спаяны въ этомъ требованіи въ одно неразрывное цѣлое. Въ представленіи большинства созывъ учредительнаго собранія является одной цѣльной, внутренне единой и неразложимой идеей. Но не такъ было въ прошломъ. Мы и должны вскрыть двѣ составныя части этой идеи, расчленивъ ихъ и рассмотреть каждую въ отдѣльности, чтобы лучше уяснить себѣ значеніе учредительныхъ собраній.

Идея народнаго верховенства, на которой въ первую очередь основанъ созывъ учредительныхъ собраній, есть само собой очевидная истина, не требующая никакихъ доказательствъ или обоснованій. Она подобна простѣйшимъ математическимъ положеніямъ и аксіомамъ. Всякій разумный человѣкъ, задумавшись надъ вопросомъ о томъ, на чемъ основана организація народа въ государство и вообще вся государственная жизнь всякаго народа, долженъ признать ее единственно правильной. Въ самомъ дѣлѣ, никто не можетъ сомнѣваться въ томъ, что только самъ народъ и только онъ одинъ можетъ устраивать свою судьбу и распоряжаться ею по своему желанію; только онъ можетъ рѣшать, какъ должно быть у него устроено государство и каковы должны быть высшія учрежденія въ этомъ государствѣ, т.-е. какъ каждое государственное учрежденіе должно быть составлено, какія полномочія ему должны принадлежать и какъ оно должно дѣйствовать. Такъ какъ эта сама собой очевидная истина свидѣтельствуетъ не о томъ, что всегда есть и неизмѣнно бываетъ, а о томъ, что неизмѣнно должно быть, т.-е. это истина не теоретическая, а практическая, то философы-идеалисты называютъ ее идеей естественнаго права. Эта идея имѣетъ силу всегда и вездѣ, гдѣ народъ настолько умственно созрѣлъ, чтобы разумно устраивать свои дѣла.

Историки, которые доискиваются, какъ та или иная идея впервые зародилась въ умахъ людей, какъ она была сперва неявно высказана, а затѣмъ все болѣе опредѣлялась и вырисовывалась, пока не была вполнѣ правильно и точно выражена, обыкновенно отрицаютъ существованіе естественно-правовыхъ идей, имѣющихъ неизмѣнное значеніе. Они называютъ идею народнаго верховенства античной по мѣсту и времени, гдѣ она была впер-

вые осознана, совершенно точно высказана и широко примѣнена въ жизни. Дѣйствительно, въ исторіи человѣчества народныя массы въ первый разъ достигли такого культурнаго и гражданскаго развитія, что стали вполне ясно понимать исконную принадлежность всякой власти самому народу, только въ древней Греціи и Римѣ. Въ государствахъ древней Греціи и въ Римѣ послѣ низверженія въ нихъ царской власти вся государственная власть принадлежала народнымъ собраніямъ или мірскимъ сходамъ. Народныя собранія издавали законы, устанавливали налоги и пошлины, назначали должностныхъ лицъ и даже сами судили, хотя чаще они избирали особыхъ судей, которымъ и поручали судебную власть.

Идея народнаго верховенства, или народовластія, будучи разъ сознана и высказана въ опредѣленный моментъ исторіи человѣчества, не могла уже умереть, такъ какъ правильность ея неоспорима. Достаточно о ней узнать, чтобы признать ее вѣрной и не быть въ состояніи добросовѣстно отъ нея отречься. Въ дальнѣйшей исторіи человѣчества она постоянно пробуждалась и возрождалась въ различныя времена и у различныхъ народовъ. Даже въ самую темную эпоху среднихъ вѣковъ отдѣльные умы ее признавали и проповѣдывали. Въ эту эпоху ее естественно стремились согласовать съ господствовавшимъ тогда богословскимъ міровоззрѣніемъ. Послѣднее развивало свое пониманіе государства изъ положенія, высказаннаго въ Новомъ Завѣтѣ, что всякая власть исходитъ отъ народа. Сторонники народнаго верховенства въ средніе вѣка, признавая это положеніе истиннымъ, доказывали, что въ мірскихъ и гражданскихъ дѣлахъ Божья воля наиболѣе правильно выражается черезъ народъ, согласно словицъ „гласъ народа — гласъ Божій“. Но настоящее возрожденіе идеи народнаго верховенства и народовластія началось съ наступленіемъ новыхъ вѣковъ. Такъ, въ XV вѣкѣ эта идея пробудилась въ Италіи, гдѣ къ этому времени достигъ процвѣтанія и могущества рядъ республикъ. Въ XVI столѣтіи она возродилась въ связи съ религіозными движеніями протестантизма и реформизма и возникшей благодаря имъ борьбой за свободу вѣроисповѣданія. Особенно горячими сторонниками и проповѣдниками ея была группа публицистовъ, по преимуществу французскихъ, извѣстныхъ подъ именемъ монархоборцевъ (монархомаховъ). Въ XVII столѣтіи могучій толчокъ для проникновенія этой идеи въ

сознаніе широкихъ слоевъ народа былъ данъ борьбою парламента съ королевскою властью въ Англіи. Отдѣльныя религіозныя и политическія партіи, возникшія въ то время въ Англіи, исходили изъ нея въ своихъ взглядахъ на государство и его устройство, но особенно энергично ее проповѣдывала партія такъ называемыхъ уравниателей (левеллеровъ). Наконецъ въ XVIII столѣтіи идея народнаго верховенства была провозглашена въ двухъ актахъ, получившихъ міровое значеніе,—въ „Декларациі независимости“, изданной въ 1776 году конгрессомъ отложившихся отъ Англіи колоній въ Сѣверной Америкѣ, и во французской „Декларациі правъ челоуѣка и гражданина“ 1789 года. До этихъ знаменательныхъ историческихъ датъ народное верховенство было только какъ бы фактической основой государственнаго устройства нѣкоторыхъ республикъ, напр., въ Швейцаріи. Послѣ изданія этихъ актовъ въ государствахъ, основанныхъ на народномъ верховенствѣ или возстановляющихъ его въ своемъ строѣ, входитъ въ обычай и принципиально провозглашать его.

Незадолго до изданія этихъ актовъ съ глубокимъ государственно-правовымъ содержаніемъ идея народнаго верховенства получила и наиболѣе полное философско-научное обоснованіе и разработку въ знаменитомъ трактатѣ Ж.-Ж. Руссо „Общественный договоръ“. Руссо не только показалъ и разъяснилъ подлинный смыслъ народнаго верховенства, но и вскрылъ тѣ трудности, которыя встрѣчаетъ его осуществленіе въ жизни, а также постарался посильно разрѣшить ихъ. Народное верховенство, или суверенитетъ, Руссо вполне правильно опредѣляетъ, какъ господство народной воли. Однако рѣшенія народной воли не должны быть произвольны и несправедливы; нужно, чтобы народъ принималъ такія рѣшенія, которыя были бы по своему существу правильными и потому признавались бы правильными всякимъ, кто вникнетъ въ ихъ смыслъ и пойметъ ихъ значеніе. Поэтому Руссо съ большимъ проникновеніемъ въ сущность вопроса различаетъ два вида рѣшеній народной воли: одно — правильное, другое — неправильное; первое онъ назвалъ „общей волей“ (*volonté générale*), второе — „волей всѣхъ“ (*volonté des tous*). Но когда Руссо попытался опредѣлить, чѣмъ отличается правильная народная воля отъ неправильной, то онъ запутался въ противорѣчійхъ. Не мало способствовали путаницѣ понятій, явившейся въ результатѣ этой попытки Руссо, и тѣ термины, кото-

рые онъ придумалъ для обозначенія этихъ двухъ видовъ народной воли.

Впрочемъ, нужна была исключительная гениальность Руссо, чтобы въ его время сдѣлать для выясненія проблемы народного верховенства то, что онъ сдѣлалъ. Пойти еще дальше и безошибочно рѣшить вопросъ о правильной и неправильной народной волѣ въ эпоху Руссо было совершенно невозможно. Только дальнѣйшее углубленіе философской мысли въ сущность человѣческаго духа вообще и въ этическое сознание въ частности и колоссальный ростъ культурной общественности за послѣднія полтора столѣтія позволяютъ намъ болѣе ясно разбираться въ этомъ вопросѣ.

Въ современную намъ эпоху поставленный Руссо вопросъ рѣшается въ томъ смыслѣ, что народное верховенство должно согласоваться съ господствомъ права. Это значитъ, что, какъ бы ни былъ полновластенъ народъ, его воля не должна противорѣчить извѣстнымъ правовымъ принципамъ. Воля верховнаго народа не можетъ упразднить свободу личности, т.-е. то, что извѣстно подъ именемъ „правъ человѣка и гражданина“, или отмѣнить равенство всѣхъ передъ закономъ, возродивъ рабство или установивъ дѣленіе гражданъ на полноправныхъ и безправныхъ. Такимъ образомъ, для народной воли даже при полномъ народовластіи должны быть абсолютно неприкосновенны права личности.

Требованіе согласовать народную волю съ господствомъ права выдвинуто развитіемъ современнаго правового государства. Оно представляетъ лишь частный случай болѣе общаго рѣшенія для поставленнаго Руссо вопроса. Это общее рѣшеніе дается критической философійю Канта въ томъ пониманіи ея, которое ей придано дальнѣйшей разработкой ея въ послѣднее полустолѣтіе новокантовской философской школы. Сущность этого рѣшенія заключается въ томъ, что въ области нравственности и права существуетъ система положеній, которыя правильны сами по себѣ, т.-е. совершенно независимо отъ человѣческой воли. Эти сами по себѣ правильныя этическія и правовыя положенія подобны научнымъ истинамъ, и, такъ же какъ научныя истины, они должны быть открыты и найдены. Но разъ эта работа уже кѣмъ-то сдѣлана, то всякій развитой и нормально мыслящей человѣкъ, вдумавшись въ эти положенія, долженъ признать ихъ правильность,

такъ какъ они обладаютъ такою же убѣдительною, какъ и научныя истины. Такъ, напримѣръ, не возникаетъ необходимости заставлять культурный и развитой народъ признавать права личности и равенство всѣхъ передъ закономъ; онъ самъ неизмѣнно будетъ признавать ихъ безспорными и единственно справедливыми, а потому и не захочетъ ихъ нарушать.

Но есть и большая разница между научными истинами и правильными по своему существу этическими и правовыми положеніями. Если та или другая научная истина является достояніемъ лишь незначительнаго меньшинства, а широкія народныя массы въ силу своей умственной отсталости не способны ее понять и усвоить, то объ этомъ можно сожалѣть, однако большого несчастія отъ этого обыкновенно не проистекаетъ. Напротивъ, когда правильныя этическія положенія осознаны небольшою группой людей, а широкія народныя массы остаются къ нимъ глухи и невосприимчивы, то это приводитъ часто къ трагическимъ столкновеніямъ и къ гибели этой далеко ушедшей въ своемъ нравственномъ развитіи кучки людей. Съ другой стороны, когда научно-истинное рѣшеніе еще не найдено для того или иного вопроса, то вопросъ можетъ оставаться открытымъ, а ученые могутъ неопредѣленно долгое время спорить о томъ, какое изъ возможныхъ рѣшеній даннаго вопроса научно-истинно. Въ противоположность этому право и этика имѣютъ дѣло съ вопросами, относящимися къ практической жизни; а жизнь не можетъ останавливаться; она часто требуетъ, чтобы тотъ или иной вопросъ былъ рѣшенъ безъ дальнѣйшаго промедленія и отсрочки. Въ этомъ случаѣ какое бы то ни было рѣшеніе, хотя бы оно было даже и неправильно, лишь бы оно было опредѣленно и ясно, гораздо лучше полнаго отсутствія рѣшенія. Впрочемъ, въ дѣйствительности всегда происходитъ такъ, что рѣшеніе принимается и дѣйствіе совершается по возможности безъ промедленія. Отдѣльный человѣкъ принимаетъ рѣшеніе и такъ или иначе поступаетъ въ зависимости отъ взглядовъ и привычекъ, усвоенныхъ имъ съ дѣтства путемъ воспитанія или позаимствованныхъ отъ окружающей среды. Народъ, въ которомъ всегда находятся сторонники различныхъ мнѣній, рѣшаетъ возникающіе вопросы по большинству голосовъ.

Рѣшеніе вопросовъ, касающихся общественной жизни, по большинству голосовъ настолько обычно и общепринято, что мно-

гими оно считается единственно нормальнымъ, т.-е. приводящимъ и къ по существу правильнымъ рѣшеніямъ. Въ то время какъ самая мысль о рѣшеніи научныхъ вопросовъ по большинству голосовъ представляется нелѣпостью, для общественныхъ вопросовъ большинство признается единственно возможнымъ, и многіе думаютъ, что въ этой области нѣтъ рѣшеній правильныхъ по своему существу, т.-е. независимо отъ большинства голосовъ. Но этотъ взглядъ ошибоченъ, такъ какъ принципъ большинства крайне условенъ и имѣетъ значеніе только въ виду отсутствія болѣе совершеннаго исхода. Первоначально принципъ большинства былъ совершенно неизвѣстенъ; въ старыя времена при примитивныхъ условіяхъ жизни и болѣе простыхъ отношеніяхъ удавалось получать единогласныя рѣшенія. Это достигалось очень легко, благодаря тому, что правильной подачи и подсчета голосовъ не производилось. Конечно, и единогласныя рѣшенія далеко не всегда правильны. Руссо, искавшій своихъ идеаловъ въ отдаленномъ прошломъ, имѣлъ въ виду именно единогласныя рѣшенія, которыя, по его мнѣнію, бываютъ то правильными, тогда они— „общая воля“ народа, то неправильными, и тогда они—только „воля всѣхъ“. Но съ усложненіемъ общественной жизни различныя группы народа обособляются, и получается значительное расхожденіе въ ихъ взглядахъ. Тогда и является необходимость въ какомъ-нибудь условномъ и искусственномъ мѣрилѣ для того, чтобы предпочесть какой-нибудь одинъ взглядъ и отвергнуть другіе. Для рѣшенія такихъ вопросовъ современное право чрезвычайно охотно прибѣгаетъ къ числовымъ опредѣленіямъ въ виду ихъ легкой распознаваемости, ясности и опредѣленности. Такъ, наприм., въ большинствѣ современныхъ государствъ чело-вѣкъ признается совершеннолѣтнимъ по достиженіи 21 года, въ Швейцаріи—20 лѣтъ, а въ Австріи—24 лѣтъ. Но въ древнемъ Римѣ этотъ способъ для опредѣленія совершеннолѣтія еще не былъ придуманъ и тамъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ изслѣдовалась физиологическая и умственная зрѣлость юноши, и только на основаніи приговора свѣдущихъ людей онъ признавался совершеннолѣтнимъ или нѣтъ. Естественно, что и въ интересующемъ насъ случаѣ право прибѣгло къ числовому опредѣленію и признало, что рѣшающимъ является мнѣніе большинства.

Большинство голосовъ, поданныхъ въ пользу какого-нибудь мнѣнія, является еще меньшей гарантіей того, что оно по су-

ществу правильно и справедливо, чѣмъ единогласіе. Очень часто бываетъ, что мнѣніе меньшинства правильнѣе и справедливѣе мнѣнія большинства. Но при нормальныхъ и разумныхъ общественныхъ условіяхъ мнѣнію большинства всегда должно быть отдано предпочтеніе, такъ какъ оно удовлетворяетъ большее количество лицъ. Отъ представителей меньшинства вовсе не требуется, чтобы они отказывались отъ своего мнѣнія. Это совершенно невозможно, если они искренно и честно убѣждены, что ихъ мнѣніе правильно и справедливо. Но во имя общественныхъ интересовъ, во имя общаго блага они должны безусловно подчиниться мнѣнію большинства. Чѣмъ свободнѣе народъ, тѣмъ болѣе безусловна обязанность для меньшинства подчиниться волѣ большинства. При свободномъ государственномъ строѣ эта обязанность лишена насильственно-принудительнаго характера. Представители меньшинства, подчиняясь волѣ большинства, сохраняютъ за собой свободу мнѣній и потому могутъ продолжать отстаивать правильность своего мнѣнія и критиковать мнѣніе большинства. Если спорный вопросъ имѣетъ принципиальное значеніе и мнѣніе меньшинства болѣе правильно и справедливо, чѣмъ мнѣніе большинства, то рано или поздно наступитъ моментъ, когда принятое рѣшеніе будетъ пересмотрѣно въ интересахъ правды и справедливости. Не подлежитъ сомнѣнію, что окончательная побѣда всегда будетъ оставаться за правдой и справедливостью. Но пока выяснится, въ чемъ онѣ заключаются, необходимо должна господствовать воля большинства, и подчиненіе ей безусловно обязательно для всѣхъ.

II.

Мы видѣли, что одна изъ идей, на которыхъ основанъ созывъ учредительныхъ собраній, именно идея народнаго верховенства, есть само собою очевидная и потому безусловная истина, хотя въ своемъ осуществленіи она связана съ такою условностью, какъ рѣшеніе вопросовъ большинствомъ голосовъ. Совсѣмъ иной характеръ имѣетъ другая идея, входящая въ качествѣ составной части въ понятіе учредительнаго собранія,—идея народнаго представительства. Она представляетъ собою сплошную условность. Въ самомъ дѣлѣ, нѣтъ никакихъ внутренне-разумныхъ основаній для того, чтобы воля народа выражалась избранными имъ пред-

ставителями. Всѣ соображенія отъ разума приводятъ къ заключенію, что только самъ народъ и только онъ одинъ, можетъ выражать свою волю, или что эта воля должна быть выражаема непосредственно народомъ. Условный характеръ народнаго представительства особенно сильно сказывается въ формахъ его осуществленія. Здѣсь все условно. Такъ, народные представители избираются по округамъ, но они считаются представителями не избравшихъ ихъ округовъ, а всего народа; далѣе, избиратели не могутъ давать своимъ представителямъ обязательныхъ порученій (мандатовъ), и народные представители лишь по возможности, соображаясь съ обстоятельствами, руководствуются данными имъ порученіями; наконецъ, избиратели не имѣютъ права досрочно отзывать своихъ представителей, хотя бы тотъ или иной представитель возбудилъ противъ себя крайнее недовольство своихъ избирателей и послѣдніе считали бы, что онъ совсѣмъ не выражаетъ ихъ волю.

Народное представительство создано чисто-исторически, путемъ ряда приспособленій. Античнымъ государствамъ представительство въ современномъ смыслѣ было неизвѣстно. Оно составляетъ особенность государствъ новаго типа, которыя возникли въ средніе вѣка, — это государства, занимающія обширныя территоріи и заключающія въ себѣ многомилліонное населеніе. Развилось народное представительство изъ представительства сословнаго. Первоначальной родиной его, какъ извѣстно, является Англія.

Процессъ развитія англійскаго народнаго представительства былъ очень дологъ и медлененъ; онъ тянется съ XIII столѣтія до настоящаго времени. Англійскіе историки говорятъ о своемъ парламентѣ, какъ и о своей конституціи, что они выросли. Но это не былъ только медленный и постепенный ростъ изнутри. Напротивъ, развитіе англійскаго парламента сопровождалось и крупными столкновеніями съ другими представителями государственной власти, приводившими къ серьезнымъ государственнымъ потрясеніямъ. Внутреннее развитіе англійскаго парламента выразилось въ томъ, что изъ представительства трехъ отдѣльныхъ сословій англійскій парламентъ превратился въ общенациональное представительство, организованное въ двѣ палаты. Отдѣльное представительство отъ духовенства въ Англіи исчезло очень рано: еще въ XIV столѣтіи духовные лорды соединились съ свѣтскими, и этимъ путемъ образовалась англійская верхняя па-

лата почти въ нынѣшнемъ ея составѣ. Приблизительно около того же времени и нижняя палата начала признавать себя представительствомъ всего англійскаго народа. Но по способу своего избранія она вплоть до второй четверти XIX столѣтія являлась представительствомъ только богатыхъ членовъ точно опредѣленнаго числа привилегированныхъ общинъ, чѣмъ и объясняется сохранившееся до нашего времени названіе ея— „палата общинъ“. Только три парламентскія реформы, проведенныя законодательнымъ путемъ въ теченіе XIX столѣтія, превратили палату общинъ и по своему составу въ представительство всего англійскаго народа, хотя дѣйствовавшее въ Англии въ послѣднія тридцать съ лишнимъ лѣтъ избирательное право лишь близко къ всеобщему, и безусловно всеобщее избирательное право тамъ предполагается ввести только въ ближайшемъ будущемъ. Внѣшнее развитіе англійскаго парламента заключается въ его борьбѣ съ королевскою властью, въ постепенномъ расширеніи его полномочій и въ завоеваніи имъ верховныхъ правъ. Борьба англійскаго парламента съ королевскою властью началась съ самаго возникновенія парламента въ XIII столѣтіи, но наиболѣе острый и рѣшительный характеръ она приняла въ XVII столѣтіи. Въ этомъ столѣтіи она привела къ двумъ революціямъ, къ временному учрежденію республики, закончившемуся возстановленіемъ законной монархіи, и, наконецъ, къ изгнанію одной династіи и приглашенію другой. Расширеніе полномочій англійскаго парламента выразилось въ томъ, что онъ завоевалъ себѣ право устанавливать всѣ налоги и пошлины въ королевствѣ и распоряжаться государственными доходами; далѣе, онъ настоялъ на признаніи за собой исключительнаго права по изданію законовъ и, наконецъ, онъ подчинилъ своему контролю всю правительственную дѣятельность, что было въ совершенствѣ достигнуто при помощи парламентскаго министерства.

Ко второй половинѣ XVIII столѣтія, когда идея народнаго верховенства возродилась, какъ мы видѣли, съ особенной силой и близился моментъ провозглашенія верховныхъ правъ народа въ нѣкоторыхъ государствахъ, въ Англии народное представительство было уже вполне сложившимся учрежденіемъ. Но именно въ этотъ рѣшительный моментъ правомѣрность народнаго представительства была теоретически отвергнута и противъ него были выдвинуты очень серьезныя принципиальныя возраженія въ томъ

же трактатъ Руссо „Общественный договор“, въ которомъ онъ такъ гениально обосновалъ идею народнаго верховенства. Въ своемъ отрицаніи правомѣрности народнаго представительства Руссо отчасти руководствовался своими идеальными образцами, а такими онъ считалъ античныя государства и республики своей первоначальной родины—Швейцаріи, особенно Женевы, отчасти же онъ исходилъ изъ рациональныхъ соображеній. Изучая учрежденія античныхъ государствъ и своей родины, Руссо естественно сдѣлался сторонникомъ непосредственнаго народоправства. Но и глубокія чисто-теоретическія соображенія склоняли его въ пользу непосредственнаго осуществленія самимъ народомъ всѣхъ верховныхъ правъ. Онъ доказывалъ, что народное верховенство по самому своему существу не можетъ быть отчуждено и перенесено на одно лицо или какую-нибудь группу лицъ. Поэтому онъ считалъ извращеніемъ англійскій государственный строй съ его сосредоточеніемъ всего государственнаго верховенства въ парламентъ, т.-е. въ обѣихъ палатахъ его, и король, дѣйствующихъ солидарно или какъ одно учрежденіе. По его мнѣнію, англійскій народъ лишенъ истинной свободы; онъ свободенъ только въ моментъ выборовъ своихъ представителей, а все остальное время онъ находится въ рабскомъ подчиненіи у имъ же самимъ избраннаго парламента.

Всѣ эти соображенія Руссо теоретически совершенно правильны. Съ точки зрѣнія логики и разума ихъ приходится признать вполне послѣдовательно обоснованными. Но жизнь и развитие государства подчиняются не одной логикѣ и разуму. Онъ зависятъ также и отъ стихійныхъ социальныхъ силъ, дѣйствующихъ въ каждомъ обществѣ съ безусловной необходимостью вслѣдствіе причинной связи между ними. Государственныя учрежденія являются лишь искусственнымъ механизмомъ, который путемъ приспособленія къ этимъ силамъ овладѣваетъ ими и, поскольку онъ планомерно созданъ, направляетъ жизнь государства къ относительно разумнымъ цѣлямъ, достижимымъ въ каждый данный моментъ. Въ частности народное представительство, какъ учрежденіе, является необходимымъ приспособленіемъ къ условіямъ жизни современныхъ государствъ, занимающихъ громадныя территоріальныя пространства и состоящихъ изъ многомилліоннаго населенія. Если принять во вниманіе, что въ такихъ государствахъ непосредственное выраженіе народомъ своей воли почти

невозможно, то надо признать великимъ культурнымъ завоеваніемъ возникновеніе и развитіе народнаго представительства. Къ тому же, благодаря ряду усовершенствованій въ организаци и техникахъ выборовъ, народное представительство было чрезвычайно приближено къ народу. Такимъ образомъ народное представительство сдѣлалось великимъ и могучимъ средствомъ если не полученія непосредственной воли самого народа, то очень близкаго отраженія ея. Поэтому, хотя теоретическіе доводы Руссо противъ народнаго представительства никогда не были опровергнуты, да они и не могли быть опровергнуты въ той плоскости, въ которой вращался Руссо, народное представительство не только не исчезло въ Англии, но, продолжая тамъ развиваться, очень скоро превратилось изъ англійскаго учрежденія въ учрежденіе міровое.

Въ качествѣ безусловно необходимаго учрежденія для проведенія народной воли въ организацию и дѣятельность современныхъ большихъ государствъ народное представительство было постепенно позаимствовано у Англии и усвоено однимъ народомъ за другимъ. Этотъ процессъ начался съ конца XVIII вѣка, тянулся въ теченіе всего XIX столѣтія и продолжается въ нынѣшнемъ столѣтіи. У Англии позаимствована не только идея народнаго представительства, т.-е. избраніе представителей отъ народа и облеченіе ихъ высшими полномочіями по законодательству, завѣдыванію финансами страны и контролю надъ дѣятельностью правительства, но и основныя формы организаци народнаго представительства. Такъ, на примѣръ, въ большинствѣ современныхъ государствъ, а въ частности во всѣхъ крупныхъ государствахъ народное представительство, такъ же какъ въ Англии, состоитъ изъ двухъ палатъ народныхъ представителей. Вліяніе англійскихъ представительныхъ учрежденій сказалось и въ томъ, что въ тѣхъ немногихъ государствахъ, гдѣ начали развиваться самостоятельныя зачатки народнаго представительства или сохранилось сословное представительство вплоть до XIX столѣтія, какъ въ Швейцаріи, Вюртембергѣ, Швеціи и Венгріи, эти представительства были преобразованы въ соотвѣтствіи съ типичнымъ образцомъ народнаго представительства, выработаннымъ въ Англии. Въ Швеціи, на примѣръ, въ теченіе большей части XIX столѣтія существовало представительство отъ четырехъ сословій, организованное въ четыре отдѣльныя палаты: къ тремъ традиціоннымъ сословіямъ—дворянству, духовенству и горожанамъ—было при-

соединено еще крестьянство. Только в третьей четверти прошлого столѣтія шведское представительство было преобразовано въ общенациональное представительство и организовано въ двѣ палаты. На тѣхъ же началахъ было организовано народное представительство и въ Финляндіи съ 1867 до 1905 года. Это объясняется прежней связью Финляндіи съ Швеціей. При присоединеніи Финляндіи къ Россіи въ 1809 году въ Финляндіи былъ созванъ сеймъ изъ представителей четырехъ сословій по образцу шведскаго сословнаго представительства. На основаніи этого факта, а также нѣкоторыхъ государственныхъ актовъ, изданныхъ въ эпоху присоединенія Финляндіи къ Россіи, финляндскіе государствовѣды и юристы выработали юридическую фикцію, что въ Финляндіи дѣйствуетъ шведская конституція. Эта юридическая фикція была усвоена всѣмъ народомъ Финляндіи и воспринята русскимъ правительствомъ при Александрѣ II. Соотвѣтственно этому и изданный въ 1867 году финляндскій сеймовой уставъ вводилъ въ Финляндіи сословное представительство, организованное по образцу шведскаго въ четыре палаты. Но въ 1905 году и Финляндія преобразовала свое представительство по образцу, выработанному въ Англии и усвоенному всѣми культурными народами.

Однако культурный міръ обязанъ англійскому народу лишь руководящими началами и основными формами организациі народнаго представительства. Напротивъ, многія очень важныя усовершенствованія представительной системы были созданы другими народами помимо англійскаго. Въ частности вслѣдствіе болѣе демократическаго состава и большей рѣшительности въ проведеніи реформъ нѣкоторые другіе народы, а не англійскій, ввели у себя и всеобщее избирательное право, и избираемость на основѣ его обѣихъ палатъ народныхъ представителей. Этимъ была доказана возможность значительно усовершенствовать народное представительство, какъ учрежденіе, и сдѣлать его болѣе вѣрнымъ отраженіемъ самого народа. Только попытки осуществить единое или однопалатное народное представительство до сихъ поръ терпѣли неудачу, хотя онѣ неоднократно производились и англичанами въ эпоху ихъ революціи, и другими народами.

Наконецъ, другіе болѣе демократическіе народы положили основаніе и создали первые зачатки новыхъ учреждений, позволяющихъ постепенно отказаться отъ строго проведенной представи-

тельной системы и возвратиться къ непосредственному народоуправству путемъ введенія прямого народного голосованія за и противъ отдѣльныхъ законопроектовъ и мѣръ, подготовляемыхъ и разрабатываемыхъ народными представителями. Это такъ называемые „референдумъ“ и „иниціатива“, примѣнявшіеся въ отдѣльныхъ случаяхъ во Франціи и Норвегіи и введенные въ качествѣ постоянныхъ учреждений въ Швейцаріи, въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки и въ нѣкоторыхъ другихъ внѣевропейскихъ государствахъ. Повидимому, дальнѣйшее развитіе прямого народного голосованія дастъ возможность сдѣлать еще одинъ шагъ и въ демократизаціи народного представительства: осуществить въ большихъ государствахъ отстаиваемый демократіями всѣхъ народовъ идеаль единого народного представительства, т.-е. ввести однопалатную систему. Однако если факты будущаго подтвердятъ эту гипотезу, которая уже высказывалась въ научной литературѣ, то это покажетъ, что однопалатное представительство будетъ отказомъ отъ послѣдовательно проведенной представительной системы и одной изъ стадій возвращенія къ непосредственному и прямому народоуправству. Но съ полной несомнѣнностью можно предсказать, что представительная система, несмотря на все ея значеніе и необходимость въ настоящее время, есть все-таки временное и исторически переходящее явленіе. Въ болѣе или менѣе отдаленномъ будущемъ культурные народы должны будутъ вернуться къ прямому народоуправству или къ непосредственной демократіи.

III.

Разсмотрѣнный нами процессъ постепеннаго выясненія и проясненія въ сознаніе народовъ двухъ идей—идеи народного верховенства и идеи народного представительства, входящихъ въ качествѣ составныхъ частей въ болѣе сложную идею—въ идею учредительнаго собранія,—показываетъ, что сами по себѣ эти двѣ идеи не связаны между собою. Ихъ логическая природа или ихъ формальный смыслъ совершенно различны: одна изъ нихъ представляетъ изъ себя само собой очевидную и потому безусловную истину, другая заключаетъ въ себѣ лишь условную или эмпирическую истину, зависящую отъ историческихъ обстоятельствъ и имѣющую силу только для извѣстной эпохи въ развитіи челоуѣ-

чества. Соответственно этому и их историческая судьба совершенно различна: первая была осознана очень рано, как только появились подлинно-культурные народы, и послѣ этого она никогда не умирала, а постоянно возрождалась и пробуждалась сперва въ умахъ отдѣльныхъ лицъ, а затѣмъ въ сознаниі народовъ, когда просвѣщеніе снова стало достояніемъ не только передовыхъ умовъ, но и широкихъ народныхъ массъ; вторая смогла быть осознанной и въ главныхъ чертахъ формулированной лишь послѣ того, какъ путемъ медленнаго историческаго процесса возникло и развилось соответственное государственное учрежденіе—англійскій парламентъ; только въ дальнѣйшемъ историческомъ процессѣ, когда это учрежденіе было усвоено другими культурными народами и ему были приданы многообразныя формы, идея народнаго представительства утратила свою связь съ единичнымъ и конкретнымъ историческимъ фактомъ и смогла быть выраженной въ видѣ общаго понятія.

Но несмотря на указанное коренное различіе этихъ двухъ идей, онѣ въ извѣстный историческій моментъ встрѣтились въ умахъ передовыхъ людей, а затѣмъ и въ сознаниі народныхъ массъ. Тогда изъ фактическаго совпаденія ихъ получилось и ихъ формальное объединеніе, спаявшее ихъ въ третью идею—идею учредительнаго собранія. Это произошло во второй половинѣ XVIII столѣтія.

Соединеніе идей народнаго верховенства и народнаго представительства показываетъ, въ чемъ заключается сущность учрежденія, воплощающаго въ себѣ обѣ эти идеи. Учредительное собраніе есть собраніе народныхъ представителей, обладающее всей полнотою верховной государственной власти: оно дѣйствуетъ вмѣсто самого народа и именемъ его. Въ частности оно рѣшаетъ вопросы о томъ или иномъ государственномъ устройствѣ, объ организациі высшихъ государственныхъ учреждений и полномочіяхъ каждаго изъ нихъ, о правахъ различныхъ національностей и устройствѣ колоній и окраинныхъ провинцій и наконецъ проводить коренныя соціальныя реформы. Коротко говоря, учредительное собраніе вырабатываетъ конституцію государства, удовлетворяетъ назрѣвшія потребности національностей, окраинныхъ провинцій и колоній и устанавливаетъ болѣе справедливый соціальный строй.

Учредительныя собранія въ точномъ смыслѣ начали созываться только въ послѣднюю четверть XVIII столѣтія. Первымъ учреди-

тельнымъ собраніемъ былъ конгрессъ представителей англійскихъ колоній въ Сѣверной Америкѣ 1776—1781 годовъ. Этотъ конгрессъ положилъ основаніе новому республиканскому и федеративному государству, построенному на народномъ верховенствѣ и принявшему въ своемъ законченномъ видѣ названіе Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. По своей организациіи онъ былъ скорѣе собраніемъ республиканскихъ вождей тринадцати возставшихъ противъ Англій колоній, чѣмъ правильнымъ представительствомъ народовъ этихъ колоній, но эта организациія вызвалась необходимостью дѣйствовать спѣшно и рѣшительно въ виду военныхъ обстоятельствъ. Собственно учредительный характеръ этотъ конгрессъ имѣлъ только въ періодъ отъ 1776 по 1778 годъ. Въ эти годы были выработаны и изданы знаменитая „Декларациія независимости“ и „Статьи конфедерациі“ или вѣчнаго союза между тринадцатю колоніями, отложившимися отъ Англій и превратившимися въ самостоятельныя государства или штаты. Послѣ принятія этихъ „Статей конфедерациі“ всѣми отдѣльными штатами онѣ вступили въ силу и дѣйствовали съ 1781 по 1788 годъ. Гораздо большее значеніе имѣло слѣдующее за этимъ конгрессомъ учредительное собраніе, созданное въ Филадельфіи въ 1787 году подъ именемъ Конвента. Создать его пришлось потому, что обнаружались недостатки союзной организациі, установленной „Статьями конфедерациі“. Филадельфійскій конвентъ состоялъ изъ правильно избранныхъ представителей всего американскаго народа и былъ надѣленъ въ полной мѣрѣ учредительными полномочіями. Результатомъ его дѣятельности была выработка и изданіе дѣйствующей и въ настоящее время конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, превратившей ихъ изъ союза государствъ въ союзное, или федеративное, государство. Это была первая писанная конституція, поэтому она и послужила образцомъ для всѣхъ слѣдующихъ конституціонныхъ хартій. Относительное совершенство этой конституціи засвидѣтельствовано ея поразительной долговѣчностью. вмѣстѣ съ тѣмъ она создавала неизвѣстную дотолѣ организацию для совершенно новаго типа государства—федеративной республики. Созданная ею организациія была настолько удачна, что нѣкоторыя изъ введенныхъ ею учрежденій приобрѣли типическое значеніе для всѣхъ федеративныхъ государствъ. Эти обстоятельства и создали славу учредительному конвенту въ Филадельфіи.

Но славу американских учредительных собраний совершенно затмила слава французских учредительных собраний эпохи Великой французской революции и особенно первого из них. Первое учредительное собрание во Франции не было избрано и созвано в качестве учредительного собрания. Оно организовалось из представителей французского народа, избранных от трех сословий его, или такъ называемых Генеральных штатовъ, созванныхъ 4 мая 1789 года. Инициативу превращения Генеральных штатовъ в учредительное собрание всецѣло взяло на себя третье сословіе, или представители отъ горожанъ. Несмотря на противодействие короля и двухъ другихъ сословій, представители третьего сословія настояли на превращеніи Генеральных штатовъ в единое общенациональное собрание народныхъ представителей, и в концѣ іюня 1789 года, опираясь на тѣ порученія (мандаты), которыя они получили отъ своихъ избирателей, и на сочувствіе большинства французскаго народа, они конституировались в учредительное собрание, назвавъ себя Национальнымъ собраніемъ. Французскому королю осталось только подчиниться этому рѣшенію, а представителямъ двухъ другихъ сословій—присоединиться къ Национальному собранію. Извѣстно, что это событіе окончательно опредѣлило дальнѣйшій побѣдоносный ходъ Великой французской революции. Своему первому учредительному собранію французскій народъ обязанъ знаменитой „Декларацией правъ челоуѣка и гражданина“ и первой конституціей, превратившей Францію изъ абсолютной монархіи в монархію конституціонную съ чрезвычайными широкими полномочіями народнаго представительства. Послѣ изданія и вступленія в силу этой конституціи, извѣстной подъ именемъ Конституціи 3 сентября 1791 года, Национальное собрание признало свои полномочія исчерпанными и разошлось в концѣ сентября того же года.

Но Конституція 3 сентября 1791 года просуществовала менѣе одного года. Вѣ августѣ слѣдующаго года во Франціи была низвергнута монархія, вслѣдствіе чего конституція, выработанная Национальнымъ собраніемъ, потеряла свою силу. Для выработки новой конституціи теперь уже было избрано всѣмъ французскимъ народомъ подъ именемъ Конвента собрание народныхъ представителей, напередѣ облеченное учредительными правами. Французскій Конвентъ былъ первымъ в Европѣ собраніемъ народныхъ представителей, избраннымъ на основѣ всеобщаго избира-

тельного права. Но несмотря на относительное совершенство организациі французскаго Конвента, дѣятельность его нельзя признать удачною. Успѣшно осуществить свою задачу Конвенту помѣшала, съ одной стороны, война, которую Франція вела тогда съ коалиціей европейскихъ государствъ, а съ другой—ожесточенная борьба партій внутри страны. Послѣдняя, какъ извѣстно, привела къ тому, что партіи занялись взаимнымъ истребленіемъ другъ друга, при чемъ погибли всѣ наиболѣе видные вожди революціи. Претерпѣвъ много превратностей и лишившись большинства наиболѣе выдающихся своихъ членовъ, Конвентъ просуществовалъ болѣе четырехъ лѣтъ. За этотъ періодъ онъ выработалъ двѣ конституціи. Первая конституція, выработанная Конвентомъ и отличавшаяся своимъ радикальнымъ и демократическимъ характеромъ, конституція 1793 года, была принята всенароднымъ голосованіемъ („референдумомъ“). Но несмотря на эту высшую санкцію, она не вступила въ силу. Сперва приведеніе ея въ дѣйствіе было отсрочено, а затѣмъ она была замѣнена новой конституціей, выработанной въ 1795 году. Послѣдняя удовлетворяла больше стремленіямъ средняго сословія и была значительно умѣреннѣе. Она вступила въ силу, но дѣйствовала только три года, такъ какъ была низвергнута государственнымъ переворотомъ, произведеннымъ Наполеономъ Бонапартомъ въ ноябрѣ 1798 года. Этимъ и закончилась дѣятельность какъ первыхъ двухъ учредительныхъ собраній Франціи, такъ и созданныхъ ими учреждений.

Борьба съ Наполеономъ I, которая въ началѣ втораго десятилѣтія XIX столѣтія объединила всѣ народы Европы и въ концѣ-концовъ привела къ низверженію его деспотизма, велась не столько во имя правъ народа на свободу и самоопредѣленіе, сколько во имя возстановленія законнаго порядка. Поэтому вызванное ею движеніе было далеко неблагоприятно созыву учредительныхъ собраній. Но все-таки на двухъ окраинахъ Европы, въ Испаніи и Норвегіи, она приняла настолько чисто-народный характеръ и вызвала такое стремленіе къ свободѣ въ народныхъ массахъ, что тамъ учредительныя собранія были осуществлены. Героическая борьба испанскаго народа противъ владычества Наполеона привела уже въ 1810 году къ освобожденію южной части Испаніи отъ французовъ. Для возстановленія національной государственной власти въ томъ же году въ Кадиксъ было созвано испанское народное представительство, принявшее традиціонное

название Кортесовъ. Съ развитіемъ дальнѣйшей освободительной борьбы Кортесы признали за собой съ одобренія испанскаго народа учредительныя полномочія и въ 1812 году выработали первую испанскую конституцію. Конституція эта во многомъ была скопирована съ первой французской конституціи и отличалась радикальнымъ и демократическимъ характеромъ. Однако политическія условія не благопріятствовали ей, и она оказалась очень недолговѣчной. вмѣстѣ съ полнымъ пораженіемъ Наполеона въ Испаніи была восстановлена абсолютная монархія, упразднившая конституцію. Впослѣдствіи, въ двадцатыхъ и тридцатыхъ годахъ прошлаго столѣтія, въ Испаніи происходили удачныя революціи, и конституція 1812 года снова вводилась, но всякій разъ дѣйствіе этой конституціи было очень непродолжительно, такъ какъ въ Испаніи за революціями очень быстро слѣдовали контръ-революціи и возстановливалась абсолютная монархія. Совсѣмъ другая судьба постигла норвежскую конституцію, выработанную норвежскимъ учредительнымъ собраніемъ въ 1814 году. Образцомъ для этой конституціи также послужила первая французская конституція, и, подобно своему образцу, она также проникнута радикальнымъ и демократическимъ характеромъ. Однако заимствованія норвежской конституціи изъ первой конституціонной хартіи Европы не были произведены механически и слѣпо. Напротивъ, въ норвежскую конституцію было введено много самостоятельнаго и своеобразнаго. Самой важной отличительной чертой ея является созданіе очень оригинально организованнаго двухпалатнаго народнаго представительства. Конституція эта дѣйствуетъ въ Норвегіи и въ настоящее время, хотя и съ очень существенными поправками. Изъ послѣднихъ надо отмѣтить, во-первыхъ, введеніе въ восьмидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія парламентарнаго правительства путемъ предоставленія народному представительству права предьявлять запросы министрамъ, а министрамъ—права участвовать въ засѣданіяхъ народныхъ представителей; во-вторыхъ, расторгненіе въ 1905 году реальной уніи, связывавшей Норвегію съ Швеціей, послѣ чего Норвегія сдѣлалась независимымъ государствомъ.

Въ исторіи учредительныхъ собраній очень важное значеніе имѣло учредительное собраніе, созданное въ 1831 году въ Бельгіи, послѣ того какъ Бельгія, присоединенная на Вѣнскомъ конгрессѣ 1815 года къ Голландіи, возстала въ 1830 году противъ голландскаго владычества и въ послѣдовавшей затѣмъ войнѣ

отстояла свою независимость. Бельгійское учредительное собраніе, созванное въ Брюсселѣ въ 1831 году, чуждаясь радикализма, склонилось къ либеральной программѣ и проявило поразительную политическую умѣренность. Несмотря на то, что оно являлось представительствомъ совершенно независимаго и верховнаго народа и могло бы установить республику, оно высказалось за монархическій строй, такъ какъ монархія, гарантируя болѣе устойчивый государственный порядокъ, лучше обеспечивала независимость Бельгіи. Такимъ образомъ бельгійская конституція является первой монархической конституціей, учредившей „монархію волею народа“. Она послужила образцомъ для всѣхъ либеральныхъ монархическихъ конституцій даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ, какъ, на примѣръ, въ нѣмецкихъ королевствахъ, герцогствахъ и княжествахъ, а также и въ королевствѣ Пьемонтъ и Сардинія, существовала исторически-традиціонная монархія, или, согласно официальному термину, „монархія Божіею милостью“. На ряду съ этимъ основныя черты бельгійской конституціи были, конечно, позаимствованы и въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ учреждалась „монархія волею народа“, какъ, на примѣръ, въ Греціи. Конституція эта формально дѣйствуетъ въ Бельгіи и въ настоящее время, хотя со времени занятія ея территоріи нѣмецкими войсками она фактически не примѣняется. Измѣненія, которыя были внесены въ нее за восемьдесятъ пять лѣтъ ея существованія, заключаются въ введеніи всеобщаго, хотя и неравнаго, избирательнаго права и въ демократизаціи верхней палаты.

Революціонная буря, пронесшаяся въ 1848 году по Западной Европѣ, снова превратила народы въ верховныхъ хозяевъ своей судьбы и привела къ созыву учредительныхъ собраній, сперва во Франціи, а затѣмъ въ Германіи. Во Франціи, благодаря февральской революціи 1848 года, была низвергнута монархія и провозглашена республика. Учредительное собраніе было созвано во Франціи для организаціи постоянной республиканской власти и выработки новой конституціи. Но дѣятельность этого учредительнаго собранія отнюдь нельзя назвать успѣшной. Помѣшали успѣшности французскаго учредительнаго собранія 1848 года обостреніе соціальной борьбы и тотъ ненормальный характеръ, который она приняла. Франція въ это время, несомнѣнно, нуждалась въ соціальныхъ реформахъ, и это сказалось въ томъ, что предшествовавшія десятилѣтія были эпохой, когда во Франціи

зародились социалистическія ученія и начали пріобрѣтать много сторонниковъ. Но социалистическія ученія вербовали себѣ сторонниковъ только среди интеллигенціи и рабочаго населенія крупныхъ городовъ, а въ остальное населеніе мало проникали. Поэтому выборы въ учредительное собраніе оказались неблагопріятными для социалистовъ,—послѣдніе попали въ него въ очень небольшомъ числѣ. Этотъ составъ учредительнаго собранія вызвалъ недовѣріе къ нему среди рабочихъ, особенно въ Парижѣ, уже въ моментъ созыва его 5 мая 1848 года. Недовѣріе къ учредительному собранію и недовольство имъ быстро росли подъ вліяніемъ тяжелаго матеріальнаго положенія, въ которомъ находились рабочіе вслѣдствіе промышленнаго кризиса. Но попытка рабочихъ устроить возстаніе и низвергнуть учредительное собраніе, когда оно закрытіемъ національныхъ мастерскихъ, доставлявшихъ средства къ существованію безработнымъ, показало свою крайнюю враждебность социальнымъ реформамъ, окончилась полной неудачей для рабочихъ и привела къ кровавому подавленію возстанія, извѣстному подъ именемъ „іюньской рѣзни“. Эта гражданская война и особенно кровавое подавленіе ея лишили учредительное собраніе 1848 года общенароднаго характера, что и отразилось на его дѣятельности. Выработанная имъ конституція оказалась крайне неудачной: съ одной стороны, въ ней было сохранено всеобщее избирательное право и установлено однопалатное народное представительство, а съ другой—она надѣлила президента республики, избираемаго всенароднымъ голосованіемъ, широкими полномочіями и сильной исполнительной властью. Этотъ двойной характеръ конституціи второй французской республики привелъ къ тому, что ея первый президентъ Людовикъ-Наполеонъ, племянникъ Наполеона I, за годъ до истеченія своихъ президентскихъ полномочій устроилъ государственный переворотъ и возстановилъ имперію.

Гораздо большее значеніе, если не практическое, то принципиальное, имѣло нѣмецкое учредительное собраніе, созданное въ концѣ мая 1848 года во Франкфуртѣ-на-Майнѣ и получившее названіе Франкфуртскаго парламента. Это учредительное собраніе представляло собою нѣчто новое въ томъ отношеніи, что оно являлось представительствомъ народа, раздробленнаго между цѣлымъ рядомъ независимыхъ государствъ и лишь стремившагося къ политическому объединенію. Поэтому задача этого учредитель-

наго собранія заключалась въ томъ, чтобы создать новое болѣе обширное государство, соединивъ уже существующія государства федеративною связью и выработавъ для этого федеративнаго государства конституцію. Германія состояла тогда изъ болѣе чѣмъ тридцати государствъ, большая часть которыхъ были монархіями, и только незначительное число такъ называемыхъ вольныхъ городовъ, къ которымъ принадлежалъ тогда и Франкфуртъ-на-Майнѣ, было аристократическими республиками. Франкфуртскій парламентъ, проработавъ немного болѣе года, составилъ конституцію, долженствовавшую превратить Германію въ федеративную имперію, во главѣ которой предполагалось поставить Пруссію. Эта конституція однако не вступила въ силу вслѣдствіе наступившей реакціи и противодѣйствія, оказаннаго ей правительствами Австріи, Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствъ. Но когда Германія въ періодъ отъ 1867 по 1871 годъ объединилась уже по инициативѣ Пруссіи и безъ Австріи, то многія черты изъ конституціи 1849 года были внесены въ выработанную тогда имперскую конституцію Германіи, которая дѣйствуетъ и въ настоящее время.

Чтобы закончить наше описаніе наиболѣе выдающихся учредительныхъ собраній, намъ нужно еще сказать нѣсколько словъ о французскомъ учредительномъ собраніи 1871 года. Это учредительное собраніе было созвано тогда, когда во Франціи послѣ ея разгрома Германіей была низвергнута имперія въ лицѣ Наполеона III и провозглашена республика. Но выборы въ это учредительное собраніе дали неблагоприятные результаты для республики: двѣ трети его членовъ оказались монархистами и только одна треть примыкала къ республиканцамъ. Такой составъ этого учредительнаго собранія объяснялся тѣмъ, что выборы его происходили еще во время войны, и оно прежде всего должно было рѣшить, продолжать ли войну или заключить миръ. Отношеніе къ этому вопросу и опредѣлило результаты выборовъ: большинство французскаго народа, подавленное понесеннымъ пораженіемъ, не надѣялось больше на побѣду и явно обнаруживало утомленіе войной и жажду мира, а такъ какъ республиканцы были за продолженіе войны во что бы то ни стало, монархисты же за миръ, то послѣдніе и оказались побѣдителями на выборахъ. Послѣ заключенія мира монархическое большинство учредительнаго собранія не спѣшило съ выработкой конституціи и начало готовить возстановленіе монархіи. Казалось, что монархія не-

минуемо должна быть восстановлена, такъ какъ за нею было обеспечено большинство учредительнаго собранія. Но вслѣдствіе несговорчивости главнаго претендента на французскій престолъ и борьбы между сторонниками различныхъ претендентовъ монархическая реставрація постоянно отсрочивалась, а вмѣстѣ съ тѣмъ все затягивалось бесплодное существованіе учредительнаго собранія. Наконецъ, въ 1875 году, когда уже нельзя было откладывать изданіе конституціонныхъ законовъ на дальнѣйшій срокъ, учредительное собраніе издало ихъ и признало свои полномочія исчерпанными. Конституціонные законы третьей республики вырабатывались этимъ учредительнымъ собраніемъ съ мыслью о монархіи и были составлены такъ, чтобы они тѣмъ легче могли послужить восстановленію ея. Съ этою цѣлью въ нихъ было придано особенное значеніе консервативнымъ учрежденіямъ. Однако въ дѣйствительности эти учрежденія оказались иными, и ихъ дѣятельность привела къ прямо противоположнымъ результатамъ тѣмъ, къ которымъ стремились ихъ создатели. Эти республиканскія учрежденія въ самомъ дѣлѣ оказались консервативными, но, консервируя существующій строй, они привели къ сохраненію и упроченію республики, а не къ ниспроверженію ея. Такимъ образомъ и получилось парадоксальное явленіе, что конституція третьей республики, выработанная учредительнымъ собраніемъ, состоявшимъ въ своемъ большинствѣ изъ монархистовъ, оказалась гораздо болѣе долговѣчной и прочной, чѣмъ какая бы то ни было изъ четырнадцати французскихъ конституцій, выработанныхъ въ предшествовавшія восемьдесятъ пять лѣтъ. Конституція эта съ нѣкоторыми измѣненіями дѣйствуетъ во Франціи и въ настоящее время.

Изъ вышеизложенной характеристики различныхъ учредительныхъ собраній мы видимъ, что результаты ихъ дѣятельности были далеко не одинаковы. Нѣкоторыя изъ нихъ, какъ, наприм., бельгійское учредительное собраніе и особенно Филадельфійскій конвентъ, провозгласили новые государственно-правовые принципы и въ то же время создали конституціи, которыя имѣютъ громадное практическое значеніе. Другія, какъ, наприм., первое французское учредительное собраніе и Франкфуртскій парламентъ, имѣли мировое значеніе благодаря тѣмъ принципамъ, которые они провозгласили и которымъ они придали авторитетъ, но практическое значеніе выработанныхъ ими конституцій было незначительно.

Третьи учредительныя собранія, примѣромъ которыхъ можетъ служить французское учредительное собраніе 1871—75 годовъ, ничего новаго въ принципиальномъ отношеніи не внесли, но зато создали очень практичную и жизненную конституцію. Наконецъ, были и такія учредительныя собранія, какъ французское учредительное собраніе 1848—49 годовъ, которыя не создали ничего цѣннаго ни въ принципиальномъ, ни въ практическомъ отношеніи.

IV.

Учредительное собраніе, какъ мы видѣли, является собраніемъ народныхъ представителей. Но, будучи надѣлено исключительными полномочіями, оно и во многихъ другихъ отношеніяхъ отличается отъ обычнаго народнаго представительства. Мы и должны теперь разсмотрѣть всѣ своеобразныя черты учредительныхъ собраній, отличающія ихъ отъ регулярныхъ народныхъ представительствъ.

Учредительное собраніе, представляя собой верховный народъ, облечено всей полнотою государственнаго верховенства. Поэтому оно по общему правилу само опредѣляетъ свои полномочія, а его постановленія не нуждаются ни въ какой санкціи. Въ унитарныхъ государствахъ единственное отступленіе отъ этого общаго правила допустимо при введеніи той или иной формы прямого народнаго законодательства. Въ такомъ случаѣ верховный народъ прямымъ голосованіемъ можетъ опредѣлить и компетенціи учредительнаго собранія и санкціонировать его постановленія. Напротивъ, сложная природа федеративныхъ государствъ на ряду съ этими исключеніями необходимо требуетъ и другихъ ограниченій этого общаго правила. Ограниченія эти естественно обусловливаются тѣмъ, что въ каждомъ федеративномъ государствѣ есть государства-члены, или государства, составляющія части союзаго цѣлага, и союзное или общее государство. Въ каждомъ изъ этихъ государствъ, или входящихъ въ общее государство, или объединяющемъ всѣ частныя государства, могутъ созываться учредительныя собранія, при чемъ постановленія и дѣйствія этихъ различныхъ учредительныхъ собраній должны быть согласованы. Чтобы достигъ требуемаго согласованія, здѣсь компетенціи одного учредительнаго собранія могутъ быть ограничены другимъ, или же постановленія одного учредительнаго собранія могутъ

требовать санкции другого. Въ частности тутъ наблюдаются слѣдующія правила: учредительныя собранія государствъ-членовъ не могутъ принимать постановлений, которыя противорѣчили бы федеральной или союзной конституціи, и слѣдовательно ихъ полномочія ограничены, но въ предѣлахъ этихъ полномочій ихъ постановленія не нуждаются въ санкціи, за исключеніемъ, конечно, санкціи собственнаго народа; напротивъ, учредительное собраніе всей федераціи, вырабатывая федеративную или общую конституцію, само опредѣляетъ свои полномочія и вмѣстѣ съ тѣмъ косвенно ограничиваетъ полномочія учредительныхъ собраній государствъ-членовъ, но зато его постановленія нуждаются въ санкціи этихъ частныхъ учредительныхъ собраній. Такъ, на примѣръ, конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, выработанная Конвентомъ въ Филадельфіи, вступила въ силу въ 1788 году только послѣ того, какъ ее приняли девять штатовъ. Въ концѣ-концовъ ее приняли всѣ существовавшіе тогда штаты, послѣдній—тринадцатый—штатъ Родъ-Исландъ принялъ ее въ маѣ 1790 года. Съ другой стороны, слѣдить за тѣмъ, чтобы постановленія учредительныхъ и законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ не противорѣчили федеральной конституціи, представлено, согласно той же конституціи, судамъ, а особенно ихъ высшей инстанціи—Верховному федеральному суду.

Несмотря на всѣ эти ограниченія и исключенія, вся сущность учредительныхъ собраній заключается въ томъ, что они являются верховно-полномочными органами въ государствѣ. Верховно-полномочный характеръ учредительныхъ собраній обуславливаетъ и опредѣленныя черты ихъ организаціи. Народъ, представительствомъ котораго является учредительное собраніе, единъ, и безусловно единымъ долженъ быть также его верховно-полномочный органъ. Поэтому учредительныя собранія всегда являются однопалатнымъ народнымъ представительствомъ. Это особенно важно потому, что, какъ мы указали выше, во всѣхъ современныхъ крупныхъ государствахъ народное представительство организовано въ двѣ палаты, и попытки создавать въ этихъ государствахъ однопалатное народное представительство до сихъ поръ не увѣнчивались успѣхомъ. Естественно поэтому поставить вопросъ: чѣмъ объяснить то обстоятельство, что однопалатныя учредительныя собранія обыкновенно вполне успѣшно выполняли свои задачи, а однопалатныя регулярныя народныя представительства

терпѣли неудачу? Объясненіе этого явленія коренится въ тѣхъ чисто политическихъ условіяхъ, въ которыхъ учредительнымъ собраніямъ приходится работать. Изъ вышеизложеннаго описанія наиболѣе выдающихся учредительныхъ собраній мы видѣли, что учредительныя собранія созываются въ наиболѣе рѣшительные моменты въ жизни народа и государства: это моменты, когда народъ или стремится создать новое государство, или установить совершенно новый болѣе справедливый государственный, а иногда и социальный строй. Въ такіе историческіе моменты народъ бываетъ охваченъ какъ бы вдохновеніемъ, которое спаиваетъ его неразрывными узами и придаетъ ему высшую форму солидарности и единства. Тогда оказывается, что нѣкоторыя стремленія и требованія являются общими для всего народа, и всѣ согласны относительно основныхъ реформъ, которыя необходимо провести. Въ такой политической атмосферѣ учредительному собранію очень легко работать, и оно бываетъ очень продуктивнымъ и творческимъ. Въ противоположность этому, когда политическое положеніе оказывается инымъ и въ народѣ царятъ рознь и разъединеніе, какъ это было во Франціи въ 1848 году, то и дѣятельность учредительнаго собранія не приводитъ къ положительнымъ результатамъ. Итакъ, организационное единство учредительнаго собранія соотвѣтствуетъ тому единству политическаго настроенія, которое охватываетъ весь народъ въ періоды созыва учредительныхъ собраній. Но, конечно, высшая солидарность и единство могутъ вдохновлять народъ только на сравнительно короткое время, и этому соотвѣтствуетъ кратковременность дѣятельности учредительныхъ собраній.

Законы, которые издаетъ учредительное собраніе, являются самыми важными законами, это конституціонные или основные законы. Они опредѣляютъ весь государственный и социальный строй страны. Ихъ основоположное значеніе для государства отличаетъ ихъ отъ другихъ законовъ съ матеріальной стороны, какъ выражаются юристы, т.-е. съ точки зрѣнія ихъ содержанія. Но то, что они издаются особымъ болѣе авторитетнымъ органомъ, придаетъ имъ и формальное отличіе,—они обладаютъ большей силой.

Идея особыхъ въ формальномъ отношеніи или болѣе сильныхъ законовъ по своему происхожденію гораздо болѣе давняя, чѣмъ идея учредительныхъ собраній. Она связана съ идеей неизмѣнныхъ

законовъ. Примитивнымъ условіямъ жизни и примитивнымъ воззрѣніямъ соотвѣтствуетъ взглядъ, что всѣ законы, регулирующіе общественную жизнь, неизмѣнны. Это объясняется, конечно, простотой, единообразіемъ и малой подвижностью первоначальныхъ формъ общественной жизни. Притомъ въ этотъ періодъ опредѣленно формулируются и закрѣпляются въ письменномъ видѣ законы, имѣющіе настолько общее значеніе, что они дѣйствительно неизмѣнны. Если мы, наприм., присмотримся къ Моисеевымъ заповѣдямъ, то, оставляя въ сторонѣ первыя изъ нихъ, чисто религіознаго характера, имѣющія значеніе только для людей, обладающихъ религіознымъ чувствомъ, мы увидимъ, что остальные выражаютъ такія нравственныя положенія, которыя не только до сихъ поръ не отмѣнены, но вообще и не могутъ быть отмѣнены, такъ какъ они обладаютъ неизмѣннымъ значеніемъ.

Но на ряду съ такими законами уже и въ примитивныхъ обществахъ были законы, опредѣлявшіе чисто общественныя отношенія. Пока общественныя отношенія не мѣнялись, оставались неизмѣнными и законы. Съ развитіемъ однако новыхъ общественныхъ формъ и съ измѣненіемъ старыхъ общественныхъ отношеній пришлось отмѣнить старые законы и издать новые. Первый сдвигъ въ области законодательства, несомнѣнно, долженъ былъ произвести громадное впечатлѣніе, а тѣ улучшенія, которыя ввели новые законы, естественно вызвали стремленіе къ проведенію все новыхъ законодательныхъ реформъ. Но возможность создавать общественныя улучшенія путемъ законодательства всегда ограничена, такъ какъ воплотиться въ жизнь могутъ только назрѣвшія соціальныя реформы. Поэтому страсть къ законодательнымъ измѣненіямъ, конечно, породила и неудачные законы, а слишкомъ частое измѣненіе законовъ само по себѣ тягостно для всякаго общества. Вслѣдствіе этого уже довольно рано должно было возникнуть желаніе придать нѣкоторымъ новоизданнымъ законамъ большую силу и длительное значеніе. Дѣйствительно, уже о полубогочестивыхъ древне-греческихъ законодателяхъ Ликургъ и Солонъ передаютъ, что они брали съ своихъ согражданъ обѣщанія, чтобы изданные ими законы не измѣнялись въ теченіе извѣстнаго времени. Такъ же точно въ древнемъ Римѣ неизмѣнный характеръ приписывался законамъ, изданнымъ нѣкоторыми царями, особенно Сервіемъ Тулліемъ. Однако мысль о большей силѣ, присущей специально нѣкоторымъ государственнымъ зако-

намъ, средневѣкового происхожденія. Она разрабатывалась по преимуществу французскими юристами, которые создали понятие основныхъ государственныхъ законовъ (*lois fondamentales*), не подлежащихъ измѣненію. Такимъ неизмѣннымъ основнымъ закономъ считался между прочимъ салическій законъ о престолонаслѣдіи. Когда возродилась идея народнаго верховенства, начали созываться учредительныя собранія и появились писанныя конституціи, на нихъ и было перенесено это понятіе основныхъ законовъ въ формальномъ смыслѣ. Первыя конституціи были изданы учредительными собраніями, т.-е. высшими государственными учрежденіями, носителями народнаго верховенства, обладавшими наиболѣе полнымъ авторитетомъ, и потому естественно имъ была присвоена исключительная формальная сила.

Послѣдовательное примѣненіе принципа особой силы конституціонныхъ законовъ и ихъ формальнаго отличія отъ законовъ обыкновенныхъ требовало бы того, чтобы конституціонные законы, будучи разъ изданными учредительнымъ собраніемъ, могли быть отмѣнены и измѣнены только новымъ учредительнымъ собраніемъ. Но за самыми ничтожными исключеніями всѣ современныя конституціи, регулируя измѣненіе конституціонныхъ законовъ, не предписываютъ созывъ учредительныхъ собраній, а поручаютъ его регулярному народному представительству, которое однако должно въ этихъ случаяхъ или быть особеннымъ образомъ организовано, или же слѣдовать особому дѣлопроизводству при обсужденіи и принятіи рѣшеній. Установленныя въ различныхъ конституціяхъ для этого случая правила чрезвычайно различны. Каждая изъ существующихъ конституцій предписываетъ свой особый порядокъ измѣненія конституціонныхъ законовъ, и нельзя указать двухъ конституцій, въ которыхъ этотъ порядокъ былъ бы тождественнымъ. Мы не можемъ здѣсь, конечно, останавливаться на характеристикѣ тѣхъ правилъ, которыя предписываются въ этомъ случаѣ конституціями, такъ какъ это не относится къ интересующему насъ здѣсь вопросу, а представляетъ интересъ только для выясненія отличія конституціонныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ. Отмѣтимъ только, что всѣ эти правила дѣлаютъ отмѣну, измѣненіе и изданіе конституціонныхъ законовъ болѣе затруднительными, чѣмъ отмѣну, измѣненіе и изданіе законовъ обыкновенныхъ, а потому они сообщаютъ конституціоннымъ законамъ большія устойчивость и силу. Только степень

затруднительности проведенія конституціонныхъ реформъ въ различныхъ конституціяхъ устанавливается различная.

Созывъ учредительныхъ собраній для измѣненія конституціи прямо предусмотрѣнъ въ конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Однако рядомъ съ созывомъ спеціального конвента эта конституція предусматриваетъ возможность внесенія поправокъ къ ней обѣими палатами народныхъ представителей при условіи принятія рѣшенія большинствомъ двухъ третей каждой изъ этихъ палатъ. Параллельное существованіе этихъ двухъ способовъ измѣненія конституціи С.-А. Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ громадное принципиальное значеніе. Но практически значеніе имѣетъ только послѣдній способъ, такъ какъ за сто тридцать лѣтъ существованія конституціи въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ ни разу не былъ созванъ конвентъ, а всѣ пятнадцать поправокъ къ этой конституціи были приняты обычнымъ народнымъ представительствомъ.

Можетъ возникнуть предположеніе, что созывъ учредительныхъ собраній для измѣненія конституцій предписывается конституціями балканскихъ государствъ. Въ нихъ, за исключеніемъ Румыніи, существуетъ однопалатное народное представительство. Въ случаѣ постановки вопроса объ измѣненіи конституціи въ этихъ государствахъ предписывается роспускъ собранія народныхъ представителей и избраніе новыхъ народныхъ представителей въ двойномъ числѣ. Это новое собраніе народныхъ представителей обыкновенно называется „великимъ“ и ему, какъ обладающему большимъ авторитетомъ, предоставляется измѣнять конституцію. Но оно все-таки не верховно, такъ какъ оно можетъ измѣнить конституцію только въ тѣхъ предѣлахъ, которые были указаны предварительнымъ постановленіемъ обычнаго народного представительства. Слѣдовательно оно и не является учредительнымъ собраніемъ.

Итакъ, учредительныя собранія, возникнувъ въ качествѣ органовъ государственной власти, имѣющихъ исключительный характеръ, продолжаютъ оставаться таковыми и въ настоящее время. Они созываются не по предписанію уже существующаго закона и не въ заранѣе предусмотрѣнныхъ случаяхъ, а при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, въ эпохи революцій и народныхъ возстаній, когда или происходитъ государственный переворотъ, или даже возникаетъ совсѣмъ новое государство. Только въ этихъ

случаяхъ, когда народъ желаетъ наново устроить свое государство и начать новую жизнь, единственнымъ естественнымъ и справедливымъ исходомъ является созывъ учредительнаго собранія.

У насъ созывъ Учредительнаго Собранія сдѣлался требованіемъ широкихъ народныхъ массъ впервые въ революціонную эпоху 1905—6 годовъ. Но пока царская власть и поддерживавшіе ее сторонники стараго режима обладали хоть какимъ-нибудь правовымъ авторитетомъ и реальной силой, они, конечно, не могли согласиться на созданіе верховно-полномочнаго учрежденія, задача котораго какъ бы сызнава организовывать государство. Для созыва Учредительнаго Собранія необходима была полная побѣда революціи, а она не была тогда достигнута. Напротивъ, когда въ февралѣ и мартѣ этого года революція уничтожила царскую власть, созывъ Учредительнаго Собранія явился естественнымъ рѣшеніемъ, объединившимъ всѣ политическія партіи.

Предстоящее русское Учредительное Собраніе будетъ совершенно исключительнымъ по величію возложенныхъ на него задачъ. Никогда еще учредительное собраніе не созывалось въ такомъ обширномъ и многолюдномъ государствѣ, никогда оно еще не избиралось на основѣ такого безусловно всеобщаго избирательнаго права. Этимъ внѣшнимъ свойствамъ нашего Учредительнаго Собранія должна будетъ соотвѣтствовать и громадность тѣхъ заданій, которыя оно должно будетъ разрѣшить. Наше Учредительное Собраніе должно будетъ прежде всего наново устроить русское государство, установивъ его государственный строй и организовавъ всѣ его государственныя учрежденія. Затѣмъ оно должно будетъ наново опредѣлить социальный бытъ всего русскаго народа, проведя аграрную реформу и создавъ справедливое рабочее законодательство. Наконецъ ему придется рѣшить и національный вопросъ въ нашемъ многоплеменномъ государствѣ, обезпечивъ права каждой націи и создавъ такія условія ихъ сожитія, которыя вели бы къ объединенію и сплоченію различныхъ частей государства, а не къ разъединенію и разложенію его.

До сихъ поръ ни одному учредительному собранію не предстояло еще рѣшать такого количества и такихъ грандіозныхъ задачъ. Но русскому Учредительному Собранію всѣ эти задачи должны быть по плечу. Всякаго русскаго гражданина, любящаго свое отечество, охватываютъ невольное волненіе и чувство гор-

дости при мысли о томъ, какимъ истинно великимъ покажетъ себя нашъ народъ, когда избранное имъ Учредительное Собрание выполнить возложенныя на него порученія.

Однако гордость не должна намъ затуманивать глаза. Мы должны все предусмотрѣть и предвидѣть, чтобы не обмануться въ своихъ надеждахъ. Главная опасность, которая предстоить нашему Учредительному Собранію, заключается въ томъ, чтобы оно не увлеклось неограниченностью своей власти и не начало издавать законовъ, которые не смогутъ затѣмъ воплотиться въ жизнь. Вѣдь для каждаго учредительнаго собранія существуетъ извѣстное противорѣчіе между его юридическими и фактическими возможностями. Юридически всякое учредительное собраніе безусловно верховно, нѣтъ границъ для его власти, ему ничего не запрещено и оно все можетъ. Но фактически оно далеко не такъ полновластно, такъ какъ косная инерція соціальной стихіи часто не позволяетъ ему осуществить то, чего бы оно желало. Если учредительное собраніе не приметъ этого во вниманіе и перестанетъ считаться съ фактическими возможностями, то оно неминуемо наплодитъ такъ называемыхъ „бумажныхъ законовъ“, т.-е. законовъ, которые не войдутъ въ жизнь, а останутся простыми деклараціями на бумагѣ. Этимъ оно уронитъ свой авторитетъ и обречетъ себя на безплодіе.

Конечно, разумъ и совѣсть каждаго члена Учредительнаго Собранія должны ему подсказать, какъ онъ долженъ поступать для того, чтобы Учредительное Собраніе создало наибольшее количество политическихъ и соціальныхъ благъ, осуществимыхъ въ настоящее время. Каждый членъ за себя и за свою партію долженъ рѣшить, что изъ партійной программы надо признать максимальными требованіями, не осуществимыми въ настоящее время, и что надо осуществить немедленно. Такой самоконтроль каждаго члена Учредительнаго Собранія будетъ первой гарантіей того, чтобы дѣятельность нашего Учредительнаго Собранія не протекла безплодно.

Однако и Учредительное Собраніе, какъ цѣлое, должно принять мѣры для того, чтобы его работа была наиболѣе плодотворна. Конечно, о разумѣ и совѣсти какого-нибудь собранія можно говорить только, прибѣгая къ образамъ. Но у каждой парламентской корпораціи есть суррогатъ того аппарата, который въ отдѣльномъ человѣкѣ создаетъ дѣятельность разума. Таковымъ

является регламентъ, или наказъ, опредѣляющій порядокъ парламентскаго производства. Наше Учредительное Собраніе, конституируясь, должно составить для себя такой наказъ, который бы обезпечилъ обдуманность и зрѣлость его рѣшеній.

Пытаясь намѣтить основныя черты этого будущаго наказа нашего Учредительнаго Собранія, мы считаемъ нужнымъ выдвинуть три основныхъ пункта. Прежде всего Учредительное Собраніе должно уже при началѣ своей дѣятельности опредѣлить срокъ своихъ полномочій. Русскій народъ не можетъ быть неопредѣленно долгое время въ переходномъ положеніи, онъ долженъ знать, когда новый политическій и социальный строй вступить въ полную силу. Конечно, въ этомъ случаѣ спѣшить не слѣдуетъ, чтобы не помѣшать обдуманности рѣшеній. Но нельзя также очень затягивать существованіе Учредительнаго Собранія, такъ какъ самое авторитетное народное представительство при очень продолжительномъ существованіи утрачиваетъ свой авторитетъ. Присматриваясь ко всѣмъ до сихъ поръ бывшимъ прецедентамъ, мы увидимъ, что наиболѣе продуктивныя учредительныя собранія существовали обыкновенно годъ съ небольшимъ. Конечно, наше Учредительное Собраніе призвано совершить нѣчто столь великое, что для его дѣятельности слѣдуетъ установить болѣе продолжительный срокъ. Но намъ представлялось бы ошибочнымъ, если бы оно назначило для своей дѣятельности больше двухъ лѣтъ.

Далѣе, надо установить такія правила для обсуждения отдѣльныхъ мѣропріятій, которыя позволили бы представителямъ различныхъ партій вполне высказать и обосновать свои мнѣнія въ Учредительномъ Собраніи и вмѣстѣ съ тѣмъ препятствовали бы затягивать пренія. Для какихъ бы то ни было попытокъ устраивать обструкцію не должно оставаться и тѣни нравственнаго оправданія, чтобы беспощадное подавленіе всякой обструкціи встрѣчало общее сочувствіе. Конечно, въ этомъ случаѣ на ряду съ правилами наказа громадное значеніе играютъ личность предсѣдателя, его находчивость, умѣніе, тактъ и мудрая справедливость. Всѣ эти качества создаютъ личный авторитетъ предсѣдателя, но этотъ авторитетъ долженъ опираться также и на поддержку большинства.

Наконецъ, наиболѣе важныя рѣшенія не должны приниматься ничтожнымъ большинствомъ. Судьба великаго народа не можетъ зависѣть отъ большинства, образовавшагося благодаря одному

или двумъ голосамъ. Если ввести для этихъ случаевъ квалифицированное большинство не будетъ признано цѣлесообразнымъ и справедливымъ, то по крайней мѣрѣ такія рѣшенія должны вступать въ силу послѣ того, какъ они, по истеченіи извѣстнаго срока, вторично будутъ приняты. Во всякомъ случаѣ необходимо создать какую-то гарантію того, что большинство, высказавшееся въ пользу того или иного мнѣнія, не является случайнымъ. Только благодаря этому явится и оправданіе для подавленія воли меньшинства.

Величію нашего Учредительнаго Собранія, которое будетъ представлять самое обширное государство на земномъ шарѣ, должно соотвѣтствовать и величавое спокойствіе, съ которымъ оно будетъ принимать свои рѣшенія. Это величавое спокойствіе будетъ укрѣплять его авторитетъ, имѣющій такое громадное значеніе для учрежденія, сосредоточивающаго въ себѣ всю полноту власти. Осуществленіе въ жизни законовъ, изданныхъ нашимъ Учредительнымъ Собраніемъ, будетъ въ значительной мѣрѣ зависѣть отъ его способности, опираясь на свое полновластіе, внушить и свой авторитетъ русскому народу.

Б. Кистяковскій.

Государственный строй Англіи.

Никакой другой государственный порядокъ новаго времени не приковывалъ къ себѣ столько вниманія, сколько англійскій. Вниманіе было неодинаковое. Предъ англійской конституціей преклонялись въ благоговѣйномъ созерцаніи, но ее осыпали и раздраженными порицаніями; удивлялись ея древности и прочности, но и разоблачали ея распадъ, предрекали ей скорое и безславное крушеніе. Равнодушнымъ не оставался почти никто. Изъ безчисленныхъ отзывовъ я ограничусь очень немногими и очень старыми, исходящими зато отъ безсмертныхъ оцѣнщиковъ.

Своему описанію англійской конституціи Монтескье предпосылаетъ нѣсколько заостренныхъ, отточенныхъ фразъ. Вотъ двѣ важнѣйшихъ: „Есть на свѣтѣ народъ, у котораго конституція имѣетъ своею цѣлью политическую свободу. Если можно увидать политическую свободу тамъ, гдѣ она есть, если ее уже нашли, то къ чему искать ее?“ И почти въ самомъ концѣ своего описанія насмѣшливый президентъ полушутя, полусерьезно удивляется глубочайшей древности этого политическаго *chef d'oeuvre*: „У древнихъ германцевъ взяли англичане основную мысль своего государственнаго порядка. Эта прекрасная система была найдена въ лѣсахъ“. И точно въ отвѣтъ на похвалы аристократа-либерала желчный женевецъ бросаетъ свои рѣзкія осужденія: „Англійскій народъ считаетъ себя свободнымъ. Онъ очень ошибается. Онъ свободенъ лишь во время общихъ выборовъ. Послѣ выборовъ онъ сейчасъ же снова рабъ, онъ ничто. А то употребленіе, которое онъ дѣлаетъ изъ свободы въ ея короткіе промежутки, вполне заслуживаетъ того, чтобы онъ ее терялъ“. И въ сужденіяхъ выдающихся англичанъ второй половины XVIII вѣка сталкиваются столь же рѣзко расходящіяся оцѣнки. Беркъ сурово хулилъ по-

литическіе недуги своего времени, но основы англійскаго порядка онъ цѣнилъ чрезвычайно высоко: „Наша конституція точно островъ, незыблемо высящійся среди бушующаго моря. Съ восторгомъ я чувствую, что подъ ея сѣнью я свободенъ“. Бичуя дѣятелей французской революціи за постыдный и пагубный отказъ отъ славныхъ и крѣпкихъ устоевъ и преданій, онъ гордится изстаринностью англійской свободы: „У нашей свободы величественный видъ—родословная и славные предки“. А основатель англійскаго утилитаризма преисполненъ презрѣнія къ этой самой родословной. На упрекъ въ томъ, что онъ собирается дѣйствовать такъ, какъ будто у него нѣтъ предковъ, Бентамъ (Bentham) отвѣчаетъ: „Ни въ какомъ случаѣ. Мнѣнія предковъ, правда, имѣютъ мало цѣны, но ихъ дѣйствія стоятъ вниманія, главнымъ образомъ поскольку указываютъ на дурныя слѣдствія ихъ мнѣній. Мы можемъ научиться многому у своихъ предковъ, не у ихъ мудрости, нѣтъ, у ихъ глупости“.

Въ XIX вѣкѣ сужденія объ англійской конституціи становятся болѣе однообразными. Ее гораздо болѣе хвалятъ, чѣмъ порицаютъ. Восхваляютъ основы мѣстнаго самоуправленія, кабинетскій порядокъ и верховенство парламента, демократизмъ избирательныхъ реформъ, господство права, мудрую гибкость имперскаго строя. И только съ царствованіемъ Викторіи кончается пора оптимизма. Англичане вступаютъ въ полосу тяжелыхъ внутреннихъ и внѣшнихъ кризисовъ, теряютъ бодрость въру въ благость и незыблемость устоевъ своего быта, подвергаютъ ихъ рѣзкой, иногда раздраженной критикѣ. Въ 1912 г. два извѣстные журналиста, по духу родственные лѣвому крылу французскихъ націоналистовъ, Беллокъ и Честертонъ, заявляютъ: „Обреченные иноземнымъ оскорбленіямъ и домашнимъ бѣдамъ, мы идемъ по одной изъ тѣхъ злыхъ областей, черезъ которыя неизбежно проходятъ народы, если они на время теряютъ власть надъ своими судьбами“. Еще до войны намѣтился рядъ преобразованій, которыя должны были сильно измѣнить политическій ликъ Англии: расширеніе избирательнаго права, реформа верхней палаты, разрѣшеніе ирландскаго вопроса, созданіе общеимперскихъ учрежденій. Война нарушила органичность англійскаго государственнаго развитія, внесла быстрыя и крутыя перемѣны — всеобщую воинскую повинность, паденіе партійной системы, огромный ростъ государственнаго вмѣшательства. И хотя она властно отодвинула многія считавшіяся

неотложными реформы, она придала имъ болѣе широкой и смѣлый характеръ. Напримѣръ, избирательное право подъ вліяніемъ войны будетъ расширено рѣшительнѣе, чѣмъ думали до войны; въ связи съ войною смѣлѣе будетъ разрѣшенъ и вопросъ объ Ирландіи; гораздо острѣе станетъ потребность въ конституціонномъ сближеніи метрополии съ колоніями. Если и раньше трудно было дать короткое и точное изображеніе англійскихъ государственныхъ порядковъ, отличить въ нихъ устарѣвшее отъ полного жизни, важное отъ второстепеннаго, пребывающее отъ переходящаго, свести сложное и причудливое зданіе въ простую и наглядную схему, то теперь трудности стали сугубыми. И можетъ быть, всего лучше будетъ сначала изобразить, какимъ былъ государственный строй Англии передъ войной, затѣмъ коротко отмѣтить важнѣйшія перемѣны, внесенныя въ него войною, и наконецъ указать важнѣйшія, стоящія на очереди преобразованія.

I.

Уже титулъ англійскаго короля „Георгъ V, Божією милостію король Соединеннаго Королевства Великобританіи и Ирландіи и Британскихъ заморскихъ владѣній, защитникъ вѣры, императоръ Индіи“ указываетъ на чрезвычайную сложность строенія англійскаго государства. Само Соединенное Королевство составилось изъ четырехъ государствъ—Англии, Уэльса, Шотландіи, Ирландіи, и федералисты нашихъ дней мечтаютъ вновь расчленить его на составныя части. Соединенное Королевство связало съ собою прилегающіе острова, далекій островъ Мальту, клочокъ европейскаго континента—Гибралтаръ и, что безконечно важнѣе, создало величайшую и сложнѣйшую изъ всѣхъ когда-либо существовавшихъ колониальныхъ имперій, въ которую вошли три огромныхъ по своей площади и очень сложныхъ по своему устройству федераціи—Канада, Австралія, южная Африка. Нѣкоторыя изъ колоній были до настоящаго времени связаны съ метрополіей очень слабо, другія находятся отъ нея въ тѣснѣйшей зависимости. Политическія учрежденія метрополии являются въ то же время имперскими: король, тайный совѣтъ, кабинетъ, парламентъ Соединеннаго Королевства суть одновременно учрежденія имперскія. Но здѣсь мы совершенно не будемъ разсматривать государственнаго строя колоній и изъ конституціи Соединеннаго Королевства

мы исключимъ все, что имѣетъ имперскій характеръ. Даже послѣ такого суженія своей задачи мы будемъ стоять предъ чрезвычайно сложнымъ предметомъ, съ трудомъ поддающимся краткому изложенію.

Трудности обступаютъ съ самаго начала. Англія есть наследственная монархія, но каковы предѣлы королевской власти? Отвѣтить на этотъ вопросъ нелегко, потому что приходится разграничивать норму и быть, отживающее и полное жизни, декоративное и существенное, случайное и постоянное. Монархическія учрежденія являются древнѣйшею частью англійской конституціи, которая внѣшнимъ образомъ удѣляетъ очень много мѣста „коронѣ“, оставаясь до настоящаго дня въ высокой мѣрѣ монархичною. По внѣшности король продолжаетъ быть главою правительства, арміи и флота, государственной церкви. Правящіе Англіей министры уже давно стали слугами парламента и народа, но все еще зовутся „слугами короны“, которые, по техническому выраженію, обязаны „поддерживать правительство его величества“. Именемъ короля творится судъ, милуются преступники и совершаются административные акты, ведутся сношенія съ иностранными государствами, объявляется война и заключается миръ, заключаются всѣ международныя соглашенія. Именемъ короля жалуются ордена, титулы, почести, въ томъ числѣ пэрія, съ которою связываются важныя законодательныя полномочія. Именемъ короля дѣлаются и назначенія на гражданскія, военныя, церковныя должности, и смѣщенія съ этихъ должностей. Король созываетъ, открываетъ, отсрочиваетъ и распускаетъ парламентъ; ни одинъ билль, прошедшій черезъ парламентъ, не можетъ стать закономъ безъ королевскаго утвержденія. По внѣшности король выбираетъ того человѣка, на котораго возлагается обязанность составить кабинетъ и руководить правительствомъ; король же и освобождаетъ его отъ этой обязанности.

Но въ чрезвычайно широкихъ полномочіяхъ короля чрезвычайно много формальнаго, декоративнаго, отжившаго. Старинныя монархическіе мѣхи уже съ давняго времени заполняются виномъ парламентскаго и народнаго верховенства. Съ равно удивительной привязанностью къ сѣдой старинѣ и чуткостью къ новымъ жизненнымъ потребностямъ англичане приспособили восходящія въ немалой части своей къ XII и XIII вѣку монархическія учрежденія къ запросамъ XIX и XX вѣка. Глава финансоваго вѣдомства все

еще зовется канцлеромъ шахматной доски, первый трактатъ о которой относится къ царствованію Генриха II, т. е. ко второй половинѣ XII вѣка, а сохранившееся въ государственномъ архивѣ дѣлопроизводство которой непрерывною нитью тянется даже къ первой половинѣ XII вѣка. Важнѣйшее отдѣленіе верховнаго суда все еще зовется королевской скамьей, дѣлопроизводство которой непрерывной нитью восходитъ ко днямъ Ричарда I, къ концу XII вѣка, когда парламента не было и въ поминѣ. Важнѣйшія судебныя дѣла возникшихъ въ XX вѣкѣ колоніальныхъ федерацій разбираются въ судебномъ комитетѣ тайнаго совѣта,—учрежденія, которое тоже старѣе парламента и непрерывнымъ образомъ связано съ феодальной куріей Вильгельма Завоевателя. Даже такія старыя учрежденія сохранили жизненность до нашихъ дней потому, что во главѣ ихъ уже давно стоятъ носители новыхъ началъ. Одна изъ самыхъ существенныхъ чертъ англійской конституціи состоитъ въ томъ, что монархъ утратилъ свободу въ выборѣ своихъ слугъ, что онъ вынужденъ брать своихъ министровъ изъ числа вождей парламентскихъ и общенародныхъ политическихъ партій, а своихъ остальныхъ слугъ—изъ числа людей, указанныхъ министрами. Именемъ короля творится воля организованнаго парламентскаго большинства, за которымъ стоятъ миллионы организованныхъ въ мощныя партіи избирателей. Непрерывность, почвенность сочетается въ политической жизни съ гибкостью, прогрессивностью. Особа монарха окружена чрезвычайнымъ почетомъ, но политическому вліянію короля поставлены тѣсныя предѣлы. Королевское право утверждать билли стало почти формальностью, ибо veto въ послѣдній разъ было примѣнено королевою Анною въ 1707 г. Всѣ свои политическіе акты король обязанъ совершать въ согласіи съ совѣтомъ своихъ министровъ, на которыхъ и ложится все бремя отвѣтственности. Самъ король не можетъ быть неправъ. Своего рода политической отшельникъ, онъ живетъ на высотахъ, чуждый радостямъ и печалямъ борьбы, безстрастный носитель государственнаго верховенства. Таковы предъявляемыя къ монарху требованія. Въ дѣйствительности король—живой человекъ, съ индивидуальными влеченіями и антипатіями, добродѣтелями и пороками, дарованіями, привычками и знаніями. Подлинное вліяніе короля колеблется въ зависимости отъ его личныхъ свойствъ. Опредѣлить его очень трудно, ибо оно чувствуется лишь за кулисами политики. Всего легче

проявиться ему въ иностранной политикѣ, и, напримѣръ, Эдуарду VII приписываютъ очень многое въ дипломатической исторіи перваго десятилѣтія XX вѣка. Но даже очень дѣятельный, одаренный, опытный король не могъ бы вести чисто личной политики, идти противъ своихъ министровъ. Министры потребовали бы согласованія королевскаго поведенія съ совѣтами кабинета и въ случаѣ королевскаго упорства пригрозили бы отставкою. И такъ какъ управлять страню можетъ только кабинетъ, имѣющій поддержку въ парламентѣ, то король былъ бы вынужденъ подчиниться.

Именемъ короля творится почти всегда воля кабинета, который и является главнымъ носителемъ государственной власти. Но опять-таки дѣятельность кабинета опредѣляется, по терминологіи Дайси, гораздо болѣе конституціонными соглашениями, чѣмъ конституціонными нормами. Самые термины „кабинетъ“ и „первый министръ“ почти неизвѣстны писаннымъ законамъ Англии. Въ писанной конституціи южно-африканской уніи, появившейся на свѣтъ въ 1909 году, имѣли въ виду установить кабинетъ по образцу метрополіи; но въ конституціи не сказано ни слова ни о кабинетѣ, ни о премьерѣ, а про министровъ сказано, что они назначаются генераль-губернаторомъ и сохраняютъ должность, пока это угодно генераль-губернатору. Въ Англии всѣ министры назначаются и увольняются королемъ. Но въ дѣйствительности при образованіи министерства король вступаетъ въ прямые сношенія только съ однимъ человѣкомъ—съ вождемъ политической партіи или коалиціи, которой принадлежитъ большинство въ нижней палатѣ, и уже вождь-премьеръ подбираетъ себѣ товарищей. Англичане различаютъ между правительствомъ или министерствомъ и кабинетомъ. Министерство составляютъ тѣ сорокъ-пятьдесятъ политическихъ дѣятелей, которые заправляютъ отдѣльными въѣдствами согласно съ волею своей партіи или своей коалиціи и уходятъ въ отставку, когда партія или коалиція теряетъ большинство въ нижней палатѣ. Приблизительно половина членовъ министерства входитъ въ гораздо болѣе завидный и вліятельный кругъ кабинета, дающаго общее направленіе всей внутренней и внѣшней политикѣ. Кабинетскія засѣданія—закрытыя, устныя, безпротокольныя—окутаны покровомъ романтической тайны. Впрочемъ, въ послѣднія десятилѣтія кабинеты стали слишкомъ многолюдны, чтобы въ нихъ можно было непринужденно и

вполнѣ секретно обсуждать щекотливые вопросы, готовить сложныя рѣшенія, и въ кабинетѣ естественно выдѣлялся очень тѣсный *внутренній кругъ* особенно близкихъ премьеру людей, которые и руководили правительствомъ. Не только кабинетъ, но и министерство есть тѣсно сплоченная коллегія. Члены министерства обязаны лойальностью по отношенію къ премьеру и какъ къ главѣ правительства, и какъ къ своему партійному вождю. Но и премьеръ долженъ оказывать поддержку всѣмъ своимъ товарищамъ по министерству. По всѣмъ важнымъ вопросамъ правительство выступаетъ какъ коллегія и коллегіально выходитъ въ отставку при неудачѣ отдѣльнаго министра.

Только министры суть администраторы партійные и часто смѣняющіеся. Всѣ остальные слуги короны суть слуги постоянные, похожіе на континентальныхъ чиновниковъ; они не имѣютъ права быть членами парламента, и общественное мнѣніе не позволяетъ имъ участвовать въ политической борьбѣ. Съ точки зрѣнія права постоянные слуги короны — смиренные исполнители приказаній своего партійнаго начальства, сегодня фритредеры, а завтра протекціонисты, сегодня дѣйствующіе въ интересахъ верхнихъ десяти тысячъ, а завтра помогающіе освѣтить и согрѣть тусклую и холодную жизнь труждающихся и обремененныхъ. Фактически они представляютъ огромную силу, которая хранитъ традиціи многовѣковыхъ учреждений и зачастую подчиняетъ себѣ новичка-министра, подчасъ не обладающаго никакими спеціальными знаніями и навыками въ дѣлахъ своего вѣдомства и обязаннаго отвѣчать въ парламентѣ на деликатные, сложные и ехидные вопросы.

Еще и по другой причинѣ англійскіе чиновники обладаютъ сильно развитымъ чувствомъ независимости: они отвѣтственны больше передъ обыкновенными судами, передъ судами общаго права, чѣмъ передъ судомъ своего начальства. Дайси прежде утверждалъ даже, будто въ Англии не существуетъ ни административнаго права, ни административныхъ судовъ, будто Англія есть правовое государство въ самомъ точномъ и чистомъ смыслѣ слова, гдѣ царитъ общее право (*the rule of law*), будто всѣ столкновенія слугъ короны другъ съ другомъ и съ подданными короны разрѣшаются не въ особыхъ судахъ и не по особому праву, а въ обыкновенныхъ судахъ на основаніи общаго права. Слуга короны, нарушившій общее право по приказу начальства, не мо-

жетъ въ свое оправданіе ссылаться на распоряженіе начальства; для подчиненнаго обязательенъ лишь такой приказъ, который не противорѣчитъ общему праву. Солдатъ, по приказу офицера выстрѣлившій въ обстановкѣ, не уполномочивающей офицера на употребленіе огнестрѣльнаго оружія, долженъ быть вмѣстѣ со своимъ офицеромъ привлеченъ къ суду присяжныхъ по обвиненію въ убійствѣ. Если подчиненный, прежде чѣмъ исполнить начальственный приказъ, долженъ убѣдиться въ его законности, то онъ, конечно, столько же чувствуетъ себя подъ властью общаго права, сколько подъ властью начальства, онъ можетъ и долженъ критиковать волю своего начальства. Поступая на коронную службу, онъ принимаетъ на себя опредѣленные обязательства подчиняться начальству, но не въ отмѣну общаго права, а въ добавленіе къ нему; онъ продолжаетъ оставаться въ зависимости отъ неизвѣстныхъ ему двѣнадцати согражданъ, которые будутъ судить его, въ случаѣ если онъ нарушитъ общее право, и отъ королевскаго судьи, который будетъ предсѣдательствовать на судѣ и примѣнять къ осужденному общее право.

Утвержденія Дайси объ отсутствіи административнаго права въ Англіи не вполне точны. Послѣдніе полвѣка отмѣнены въ Англіи быстрымъ ростомъ полномочій центрального правительства, духа правительственной опеки. Учрежденія мѣстнаго управленія, въ восемнадцатомъ вѣкѣ почти независимыя, подпадаютъ подъ надзоръ центрального правительства, становятся отъ него въ зависимость—иногда получаютъ отъ него прямыя предписанія, иногда бываютъ обязаны спрашивать его разрѣшенія, принимаютъ отъ него субсидію, осматриваются его инспекторами, иногда отдають ему для просмотра свою денежную отчетность. Главнымъ проводникомъ надзора сверху выступаетъ вѣдомство мѣстнаго управленія; но и у многихъ другихъ центральныхъ вѣдомствъ создаются начальственные связи съ мѣстными учрежденіями. Въ центрѣ появилась многочисленная армія правительственныхъ агентовъ, дающихъ чувствовать руку центрального правительства; въ самыхъ глухихъ углахъ страны дѣйствуетъ инспекція фабрично-заводская, санитарная, школьная, благотворительная, страховая, финансовая.

Недавнія соціальныя реформы, связанныя съ именами Асквита и Л. Джорджа, особенно сильно увеличили площадь и напряженность государственнаго вмѣшательства. Чиновникамъ даны въ

руководство длинная и сложная инструкция, которыми определяются отношения их к начальству и к гражданам, и в некоторых случаях действия администрации, например фабричной или страховой инспекции, имеют полусудебный (quasi-judicial) или прямо судебный характер. Английская жизнь последних десятилетий сделала большой шаг в сторону создания административного права по континентальному образцу: вопреки Гатшеку, в английской административной жизни сложилось уже нечто гораздо более близкое к праву, чем простая административная рутина ¹⁾.

И все-таки суды общего права сохранили очень большое место в английской конституции, остались могучими защитниками свободы английского гражданина. Свобода личности, слова, печати, совести, собраній охраняется не специальными учреждениями и законами, а обыкновенными судами, в которых присяжные решают вопрос о факте, а независимые судьи применяют к данному случаю нормы общего права, в очень большой мере выросшие из практики судов общего права. Печать пользуется в Англии очень широкою свободою, хотя никакой специальный закон не установил ее свободы. Печать свободна потому, что автор, издатель, распространитель печатных произведений может быть привлечен к судебной ответственности только перед обыкновенным судом, который постановит обвинительный приговор лишь тогда, если усмотрит в деянии подсудимаго нарушение определенных норм общего права. Публичные собрания пользуются в Англии очень широкою свободою, хотя не существует никакого специального права собраній. Но гражданская и военная власть, применившая к собранію меры принуждения, может привлечь участников собранія к ответственности

¹⁾ В последние годы (1915) это признал и Дэйси, прежде отрицавший существование административного права в Англии. Для суждения об английском административном праве важны два решения высшего апелляционного суда. В 1911 г. (Board of Education v. Rice) верхняя палата признала, что правительственные ведомства должны осуществлять свои полномочия в точном соответствии с текстом статута, давшего ведомству эти полномочия. В 1915 г. (Local Government Board v. Arlidge) она же указала, что если статут не обязал ведомство руководиться в судебных и полусудебных делах порядками судебных мест, то ведомство может руководиться своими обычными распоряжениями, соблюдая однако требования справедливости (rules of fair dealing).

только въ обыкновенномъ судѣ и сама можетъ быть привлечена къ отвѣтственности въ такомъ же судѣ по обвиненію въ нарушеніи нормъ общаго права. И если въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки верховный федеральный судъ своими рѣшеніями по отдѣльнымъ случаямъ охраняетъ федеральную конституцію, то въ Англіи суды общаго права являются хранителями тѣхъ очень важныхъ частей конституціи, которыя покоятся только на нормахъ общаго права. Англійскіе судьи, особенно судьи верховнаго суда, находятся въ очень благопріятномъ положеніи для того, чтобы охранять основы общаго права. Еще въ 1700 г. знаменитымъ актомъ о престолонаслѣдіи они были объявлены сохраняющими свою должность все время, пока будутъ хорошо вести себя (*quamdiu bene se gesserint*), и подлежащими смѣщенію только по представленію обѣихъ палатъ парламента; они получаютъ очень большое жалованье и почти всегда отличаются большими знаніями и способностями, потому что назначаются изъ наиболѣе видныхъ адвокатовъ: въ Англіи нѣтъ рѣзкой грани между адвокатурой и магистратурой, и адвокаты, назначенные на судейскую должность, продолжаютъ быть членами адвокатскихъ корпорацій.

Общее право, представляющее собою фундаментъ англійской конституціи, отличается очень большою древностью и устойчивостью: его основы заложены въ XII и XIII вѣкѣ. Но его малоподвижность только фактъ. Въ Англіи есть сила, могущая вполне правомѣрнымъ порядкомъ, легко и быстро, измѣнить любую норму англійскаго права. Парламентъ не связанъ въ своей дѣятельности никакими правовыми преградами; его верховенство и всемогущество, быть можетъ, еще болѣе важная черта англійской конституціи, чѣмъ господство права. Англійскому праву не извѣстно различіе между законами основными и обыкновенными, не извѣстна писанная конституція, которая стояла бы выше парламента. Англичанамъ не нужно созывать учредительнаго собранія для того, чтобы произвести коренную перестройку государственнаго зданія; каждый парламентъ можетъ произвести ее въ томъ самомъ порядкѣ, въ какомъ онъ принимаетъ билль самага узкаго содержанія и значенія. Верховенство парламента проявляется и въ законодательствѣ, и въ судѣ, и въ администраціи, но всего очевиднѣе въ законодательствѣ. Каждый парламентъ можетъ отмѣнить любую правовую норму и провести актъ любого содержанія, обязательный для всѣхъ гражданъ и для всѣхъ судебныхъ учрежденій.

Къ парламенту и теперь еще прилагають официально имя верховнаго суда (the high court of parliament), хотя его теперешняя судебность много слабѣе, чѣмъ въ старину. Чисто судебныя полномочія сохранились у верхней палаты, которая есть высшій апелляціонный судъ. Въ составѣ верхней палаты есть апелляціонные лорды (lords of appeal): 1) лордъ канцлеръ, 2) пѣры, занимавшіе высокую судебскую должность, 3) четыре ординарныхъ апелляціонныхъ лорда, которые получаютъ большое жалованье и считаются пожизненными баронами. Въ апелляціонномъ засѣданіи верхней палаты должны присутствовать по меньшей мѣрѣ три апелляціонныхъ лорда, но эти малолюдныя чисто судебныя засѣданія суть засѣданія верхней палаты, въ порядкѣ которыхъ есть много общаго съ обычными засѣданіями верхней палаты. И въ процедурѣ нижней палаты, несмотря на утрату юрисдикціи, остались черты судебности: разсмотрѣніе частныхъ биллей очень похоже на судебный состязательный процессъ.

Даже въ концѣ XVIII вѣка Блекстонъ, вслѣдъ за Монтескье, въ своихъ знаменитыхъ Комментаріяхъ приписывалъ парламенту только власть законодательную, а носительницею власти исполнительной считалъ корону вмѣстѣ съ ея слугами. Его часто и рѣзко упрекали въ томъ, что онъ не понималъ существа англійской конституціи, не разглядѣлъ кабинета, черезъ посредство котораго парламентъ соединяетъ въ своихъ рукахъ власть законодательную съ властью исполнительной и осуществляетъ свое верховенство. Упреки были преувеличены: во дни Блекстона сосредоточеніе властей въ рукахъ кабинета и парламента еще не закончилось, да и въ наши дни члены кабинета юридически правятъ Англійей въ качествѣ слугъ короны, а не вождей парламентскаго большинства и только фактически являются не то слугами, не то хозяевами парламента. Но, конечно, важнѣйшею особенностью дѣйствующей англійской конституціи является сосредоточеніе, а не раздѣленіе властей, на что было указано съ большою силою и ясностью еще въ знаменитомъ трактатѣ Беджгота (1867)¹⁾.

1) Bagehot. „English Constitution“, 227: „Высшая власть въ англійской конституціи—новоизбранная палата общинъ. Будетъ ли вопросъ, по которому она постановляетъ свое рѣшеніе, вопросъ административный или законодательный, вопросъ о высокихъ матеріяхъ и существѣ конституціи или о незначительныхъ повседневныхъ мелочахъ, вопросъ о продолженіи или объявленіи войны, объ установленіи налога или выпускѣ бумажныхъ денегъ, вопросъ объ Индіи, Ирландіи“.

Къ своей законодательной власти парламентъ, вѣрнѣе — нижняя палата, присоединилъ власть исполнительную или административную, только не прямо, а косвенно ¹⁾. Англійей управляютъ слуги короны, члены кабинета; но парламентъ принуждаетъ корону составлять кабинетъ изъ вождей парламентскаго большинства и принуждаетъ ставшихъ королевскими министрами членовъ парламента дѣйствовать согласно съ волею парламентскаго большинства. Король не можетъ править страню ни безъ парламента, ни вопреки парламенту, потому что, какъ и въ средніе вѣка, только отъ парламента онъ можетъ получить денежныя средства, необходимыя для управленія страню. Есть государственные доходы, которые получаются, и расходы, которые производятся на основаніи постоянныхъ законовъ; но парламентъ можетъ въ любое время отмѣнить или измѣнить эти законы. А очень большая часть государственныхъ денежныхъ средствъ поступаетъ въ распоряженіе правительства лишь на основаніи ежегодно возобновляемаго финансоваго и апроприаціоннаго акта; ежегодному утвержденію парламентомъ подлежать ассигновки на армію, флотъ и гражданскую администрацію. Ежегодному возобновленію подлежитъ даже тотъ статутъ, на которомъ покоится дисциплинарная власть короны надъ военными силами страны; и если бы въ какой-нибудь годъ онъ не былъ утвержденъ парламентомъ, то солдаты и офицеры перестали бы быть обязанными подчиняться своему начальству. Такимъ образомъ, въ рукахъ парламента имѣются очень сильныя средства заставить короля ежегодно созывать парламентъ и назначать министрами угодныхъ парламенту людей, заставить назначенныхъ министрами парламентскихъ вождей оставаться исполнителями парламентской воли.

Только что высказанныя утвержденія считались безспорными въ теченіе всего XIX вѣка. Но съ начала XX вѣка ихъ стали считать сомнительными, въ послѣдніе годы даже прямо невѣрными. Компетентные изобразители англійской конституціи — съ большою силою эта точка зрѣнія была выдвинута уже въ книгѣ Сиднея Лоу

діи, Лондонъ, — это все равно: новая палата можетъ рѣшить его окончательно и деспотично“.

1) Впрочемъ, нижняя палата отводитъ въ своихъ комитетахъ немало времени и болѣе прямой административной работѣ — разсмотрѣнію такъ называемыхъ *private bills* и *provisional orders* — законопроектовъ мѣстнаго значенія и административныхъ инструкцій органамъ мѣстнаго управленія.

„Governance of England“ (1904)—стали указывать, что парламентъ и въ частности нижняя палата утрачиваютъ свое первенствующее значеніе, которое отходитъ, съ одной стороны, къ всеильному кабинету, съ другой—къ организованнымъ въ мощныя политическія партіи избирателямъ. Усиленіе кабинета и усиленіе вліянія внѣпарламентскихъ партій—явленія, тѣсно другъ съ другомъ связанныя. Вслѣдствіе роста и сплоченія партійныхъ организацій въ странѣ усилилась партійная дисциплина въ стѣнахъ нижней палаты; отдѣльные коммонеры все больше и больше принуждаются голосовать согласно съ совѣтами-приказами парламентскихъ партійныхъ вождей, которые одновременно стоятъ во главѣ внѣпарламентскихъ партій національнаго масштаба. Вслѣдствіе рѣшительнаго подчиненія рядовыхъ коммонеровъ вліянію партійныхъ вождей послѣдніе, увѣренные въ поддержкѣ своихъ сторонниковъ въ парламентѣ, придають больше значенія своимъ успѣхамъ въ широкихъ кругахъ избирателей. Оттого видные члены кабинета и даже первые министры часто выступаютъ съ рѣчами по важнѣйшимъ вопросамъ не передъ парламентомъ, а передъ большимъ митингомъ или передъ представителемъ какой-нибудь вліятельной газеты или на обѣдѣ у лондонскаго лорда-мэра. Оттого изложеніе парламентскихъ преній занимаетъ теперь даже въ большихъ газетахъ меньше мѣста, чѣмъ въ сравнительно недавнее время. Нѣсколько неожиданнымъ образомъ къ ослабленію парламента приводитъ ростъ парламентскаго вмѣшательства въ народную жизнь, ростъ парламентскаго законодательства. Парламентъ переобремененъ работою. Необходима строжайшая экономія времени для того, чтобы парламентъ справился съ важнѣйшими, неотложными дѣлами. Все строже и строже становится парламентскій наказъ, все больше стѣсняется свобода говоренія. Кабинетъ забираетъ почти все парламентское время для правительственнаго дѣла, и на долю отдѣльныхъ членовъ, даже вождей оппозиціи, остаются жалкіе обрѣзки, скупы отмѣренные часы, въ которые невозможно провести ни одного сколько-нибудь важнаго и сложнаго билля. Въ глазахъ наиболѣе рѣзкихъ критиковъ нижняя палата превращается постепенно въ *machine à voter*, а смѣняющіе другъ друга у власти главари двухъ главныхъ парламентскихъ партій, двѣ такъ называемыя переднія скамьи,—въ двѣ олигархическія клики, цѣпко держащія власть въ своихъ рукахъ и, вопреки видимой враждебности, связанныя другъ съ другомъ личной дружбой, свойствомъ, род-

ствомъ. Выраженные въ столь рѣзкой формѣ упреки нужно признать крайне преувеличенными. Родственныя и дружескія связи имѣютъ въ глазахъ премьера большое значеніе при подборѣ кабинета, но онѣ должны соединяться съ личными дарованіями; и едва ли можно утверждать, что въ XX вѣкѣ умственный и нравственный уровень министровъ понизился сравнительно съ XIX вѣкомъ. Политическіе дѣятели большой одаренности и теперь пробиваютъ себѣ дорогу къ двумъ переднимъ скамьямъ; и вовсе не случайнымъ является то обстоятельство, что три самыхъ видныхъ партійныхъ вождя нашихъ дней—Асквиль, Л. Джорджъ, Бонаръ Ло—обязаны своимъ высокимъ положеніемъ не породѣ и отцовскому богатству, не родственнымъ и дружескимъ связямъ, а только самимъ себѣ. Справедливо то, что между воюющими другъ съ другомъ партіями нѣтъ бездонныхъ пропастей, непримиримыхъ расхожденій во взглядахъ на основы государственнаго и общественнаго порядка, что парламентская оппозиція часто входитъ въ соглашенія съ правительствомъ относительно направленія парламентскихъ работъ; но отсюда еще очень далеко до утвержденія, будто партійная система изжила себя, будто партійная борьба превратилась въ спортъ или даже въ средство обезпечить политическое господство и высокіе оклады за двумя періодически смѣняющимися другъ друга кружками политикановъ; расхожденія между партіями все еще настолько глубоки, что система двухъ противостоящихъ другъ другу партій или коалицій сохраняетъ большую жизненность. Вѣрно и то, что нижняя палата все больше подчиняется правительству, что надзоръ за правительствомъ осуществляется теперь печатью и внѣпарламентскими организаціями дѣятельнѣе, чѣмъ парламентомъ, что члены кабинета и вожди оппозиціи часто обращаются прямо къ странѣ, къ избирателямъ; но зависимость нижней палаты отъ кабинета еще не стала порабощеніемъ, и парламентъ все еще сохраняетъ огромную политическую силу. Какъ разъ въ исторіи XX вѣка можно указать на примѣры раскола среди парламентскихъ партій—на расколъ среди уніонистовъ въ 1902—1905 гг. по вопросу о протекціонизмѣ и на расколъ среди либераловъ въ 1915—1916 гг. по вопросу о принудительной воинской повинности и о преобразованіи министерства и кабинета.

Политическое вліяніе парламента распредѣляется очень неравномѣрно между двумя палатами. Уже давно пѣры уступили пер-

венство коммонерамъ, и мѣсто наслѣдственныхъ законодателей въ англійской жизни стало еще меньше послѣ проведеннаго въ 1911 году акта о парламентѣ. Основная причина слабости пэровъ въ демократической средѣ состоитъ въ томъ, что они представляютъ только самихъ себя—свою породу, если она у нихъ есть, свои таланты и знанія, если они у нихъ есть, свои капиталы и земли,—что они тѣсно связаны съ земельной и денежной аристократіей. Дополнительная причина ихъ слабости заключается въ томъ, что съ давняго времени они являются твердыней англійскаго консерватизма, ибо въ огромномъ большинствѣ своемъ принадлежатъ къ уніонистамъ. Созданіе новыхъ пэровъ изъ числа либераловъ почти не мѣняетъ дѣла—и потому, что новыхъ либеральныхъ пэровъ все-таки немного сравнительно съ общимъ числомъ пэровъ, и потому, что новые пэры и особенно ихъ дѣти быстро превращаются въ консерваторовъ. Ужъ давно верхняя палата потеряла возможность свергать негодное ей правительство: всѣ либеральные кабинеты XIX и XX вѣка стояли у власти, несмотря на враждебность верхней палаты. Верхняя палата до 1911 года могла поставить либеральный кабинетъ въ очень тягостное положеніе, могла провалить любой билль, прошедшій черезъ палату общинъ, и тѣмъ помѣшать правительству выполнять свою программу, осуществлять данныя избирателямъ обѣщанія. Но она не могла низвергнуть непріятное или ненавистное ей либеральное правительство, потому что не могла оставить его безъ денегъ: уже давно установился порядокъ, по которому всѣ денежные билли должны исходить отъ коммонеровъ и не могутъ быть измѣнены пэрами. Право пэровъ совершенно отвергать денежные билли долго не оспаривалось нижней палатой, но осуществлялось оно очень рѣдко, и когда въ 1860 г. верхняя палата позволила себѣ отвергнуть важный налоговый билль, коммонеры выразили пэрамъ рѣшительное порицаніе и стали соединять всѣ налоговые билли даннаго года въ одинъ финансовый билль. Только въ 1909 году раздраженные финансово-соціальными новшествами радикальнаго кабинета пэры осмѣлились отвергнуть финансовый билль; они дѣлали при этомъ демагогическую оговорку, утверждали, что они только переносятъ свой споръ съ радикальнымъ правительствомъ на судъ народа и безропотно примутъ „народный бюджетъ“ Л. Джорджа, если на общихъ выборахъ избиратели пошлютъ въ нижнюю палату радикальное большинство. Вынужден-

ные принять вызовъ, радикалы поставили на благопріятныхъ имъ двукратныхъ выборахъ 1910 года вопросъ о реформѣ верхней палаты и частично осуществили реформу верхней палаты въ 1911 году. Верхняя палата не можетъ измѣнять и отвергать денежные билли. Всякіе другіе билли она можетъ и измѣнять и отвергать. Но билль, трижды—въ три смежныхъ сессіи—принятый палатою общинъ, послѣ королевскаго утверждѣнія становится закономъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ принятъ, хотя бы пэры трижды отвергли или измѣнили его. И хотя тѣмъ же самымъ закономъ полномочія нижней палаты сокращены съ семи лѣтъ до пяти (впрочемъ фактически и до этого парламентъ рѣдко выживалъ больше пяти лѣтъ), все-таки билли, которые будутъ приниматься коммонерами въ первые годы послѣ общихъ выборовъ, больше не будутъ игрушкою въ рукахъ пэровъ. Актъ о парламентѣ не измѣнилъ состава верхней палаты, хотя онъ начинается выраженіемъ намѣренія въ близкомъ будущемъ перестроить палату на народномъ основаніи и точно опредѣлить ея полномочія. Попрежнему лордами парламента считаются всѣ взрослые наследственные пэры Соединеннаго Королевства, 16 представительныхъ пэровъ Шотландіи и 28 — Ирландіи (ихъ выбираютъ всѣ шотландскіе и ирландскіе пэры; полномочія ирландскихъ пэровъ—пожизненные, у шотландскихъ сохраняются только въ теченіе одного парламента), 26 духовныхъ и 4 апелляціонныхъ лорда. Не слѣдуетъ думать, будто англійскіе пэры—люди очень родовитые. Среди нихъ очень мало людей, которые могутъ возвести свою пэрію къ среднимъ вѣкамъ, не много даже такихъ, предки которыхъ стали пэрами при Тюдорахъ. Король и теперь ежегодно создаетъ новыхъ пэровъ по указанію кабинета. Пэрія жалуется за оказанныя или ожидаемыя заслуги національнаго значенія; но часто ее получаютъ просто очень богатые люди за услуги, оказанныя правящей партіи, иногда просто за частыя и крупныя пожертвованія въ партійную кассу.

И нижняя палата не можетъ считаться выразительницею *всего* населенія. Въ Соединенномъ Королевствѣ нѣтъ ни избирательнаго права для женщинъ, ни всеобщаго избирательнаго права для мужчинъ. Даже послѣ всѣхъ реформъ XIX вѣка въ избирательномъ правѣ осталось много запутаннаго, пестраго, стариннаго, устарѣлаго; право голоса все еще связывается со старинною и сложною системою держаній, правъ на дома и земли. Огромное

большинство избирателей суть „заниматели“ (occupiers), т.-е. люди, которые въ теченіе года для собственной надобности „занимают“ недвижимость съ годовою доходностью не менѣе чѣмъ въ десять фунтовъ. Не будучи всеобщимъ, избирательное право все же есть право широкое: приблизительно у двухъ третей числа взрослыхъ мужчинъ, у восьми миллионѣвъ изъ двѣнадцати, есть право голоса. Нѣтъ и равнаго избирательнаго права: избиратель имѣетъ право голоса во всѣхъ тѣхъ избирательныхъ округахъ, гдѣ у него есть достаточная недвижимость, и онъ имѣетъ возможность осуществить свое право въ нѣсколькихъ округахъ, потому что общіе выборы все еще растягиваются въ Англіи на много дней. И раздѣленіе на избирательные округа все еще очень неравномѣрно: въ ирландскомъ округѣ Килькенни въ 1910 году числилось 1742 избирателя, а въ лежащемъ недалеко отъ Лондона округѣ Ромфордъ почти 56.000, т.-е. въ тридцать два раза больше. Но зато избирательное право есть право прямое и тайное. Къ устарѣлымъ чертамъ англійскаго избирательнаго права принадлежитъ отсутствіе перебаллотировки: избраннымъ считается получившій наибольшее число голосовъ, хотя бы и меньше половины всего числа поданныхъ голосовъ, что случается нерѣдко, когда въ округѣ выступаетъ больше двухъ кандидатовъ. Такой порядокъ выгоденъ для консерваторовъ, потому что консервативные голоса почти никогда не разбиваются, а вредятъ другъ другу либералы и рабочіе. Каждый избирательный округъ посылаетъ только одного депутата, вслѣдствіе чего страдаютъ права меньшинства и нѣтъ возможности установить пропорціональное представительство. Всѣхъ избирательныхъ округовъ въ Соединенномъ Королевствѣ 670 (495 въ Англіи и Уэльсѣ, 72 въ Шотландіи, 103 въ Ирландіи), при чемъ на Ирландію приходится много больше депутатовъ, чѣмъ слѣдовало бы по числу ея населенія. Демократическій характеръ избирательной системы ослабляется еще одною изъ ея устарѣлыхъ чертъ: связанные съ выборами расходы по составленію и провѣркѣ избирательныхъ списковъ, по содержанію избирательныхъ агентовъ, по провѣркѣ спорныхъ выборовъ покрываются не изъ казеннаго, а изъ кандидатскаго кошелька. Съ выборами неизбѣжно связаны и другіе расходы: расходы по найму помѣщеній для митинговъ, по изданію и распространенію агитаціонной литературы, по доставкѣ избирателей къ мѣсту голосованія. Размѣръ выборныхъ расходовъ ограниченъ

закономъ, но допускаемые закономъ расходы все-таки высоки, особенно въ многолюдныхъ округахъ, гдѣ они могутъ доходить до двухъ тысячъ фунтовъ на каждого изъ двухъ кандидатовъ. Отъ кандидата въ депутаты и отъ депутата мѣстное населеніе сверхъ того ждетъ тороватыхъ пожертвованій на благотворительныя, просвѣтительныя, спортивныя учрежденія. Быть членомъ нижней палаты—честь дорогая. Только съ 1911 года коммонеры стали получать жалованье, притомъ небольшое, всего четыреста фунтовъ въ годъ. Если бы коммонеръ покрывалъ всѣ свои политическіе расходы изъ своихъ личныхъ средствъ, то въ палату общинъ могли бы проникать только богатые люди. Люди состоятельные дѣйствительно преобладаютъ въ нижней палатѣ, но ихъ вовсе нѣтъ среди депутатовъ рабочей партіи, ихъ очень мало среди ирландцевъ. И рабочая и ирландская партія беретъ на себя политическіе расходы своихъ кандидатовъ, но зато требуетъ отъ нихъ строгаго послушанія. Впрочемъ и двѣ главныя парламентскія партіи, консервативная и либеральная, тоже уплачиваютъ изъ партійнаго фонда часть кандидатскихъ расходовъ, а общія траты ихъ на выборную кампанію несравненно больше, чѣмъ у ирландцевъ и рабочихъ.

Рабочіе депутаты образовали обособленную и сильную парламентскую партію только послѣ выборовъ 1906 года; до этого они почти всѣ входили въ составъ либеральной партіи. Ирландскіе гомрулеры заняли самостоятельное и вліятельное положеніе еще при Парнеллѣ, въ послѣднюю четверть XIX вѣка. Но даже обособленіе ирландцевъ и рабочихъ не устранило основной особенности англійскаго парламентскаго быта—непрерывной борьбы между двумя парламентскими станами, оспаривающими другъ у друга власть, раздвоенія нижней палаты на правительство его величества и оппозицію его величества; умноженіе числа партій привело лишь къ тому, что иногда, какъ, напримѣръ, послѣ выборовъ 1892 и 1910 гг., вмѣсто правительственной партіи появлялась правительственная коалиція. А раньше, почти въ теченіе двухъ вѣковъ въ нижней палатѣ обычно бывали всего двѣ партіи—виги и гори. Онѣ складываются къ концу XVII вѣка, когда только незначительная часть населенія участвовала и имѣла право участвовать въ политической жизни страны и когда это меньшинство естественно разбивалось на два политическихъ лагеря рѣзкими расхожденіями интересовъ и взглядовъ на такіе вопро-

сы, какъ вопросъ о династіи, о королевской прерогативѣ, о государственной церкви и диссентерахъ. И хотя во главѣ обѣихъ партій очень долго стоятъ представители землевладѣльческихъ интересовъ, хотя въ XVIII вѣкѣ вожди виговъ образуютъ группу болѣе аристократическую, чѣмъ торійскіе лидеры, все-таки тори опираются по преимуществу на деревенскихъ избирателей, послушно идущихъ за своими сквайрами и священниками, а у виговъ создаются тѣсныя связи съ быстро богатѣющими и крѣпнущими торгово-промышленными кругами, такъ что къ политическимъ и религіознымъ расхожденіямъ между двумя партіями присоединяются расхожденія социальныя. Парламентская реформа 1832 года ввела въ составъ избирателей средніе и близкіе къ среднимъ слоеи городского населенія, которые легко примкнули къ двумъ партіямъ, въ значительномъ большинствѣ своемъ къ вигамъ, и такимъ образомъ не внесли существенныхъ перемѣнъ въ партійную жизнь. Только избирательныя реформы 1867 и 1884 годовъ дали голосъ городскимъ рабочимъ и деревенскимъ батракамъ—по англійскому выраженію рядомъ съ „классами“ поставили „массы“—и тѣмъ создали почву для образованія третьей демократической, рабочей, партіи. Но даже организованные индустриальныя рабочіе долгое время были поглощены профессиональными заботами и не чувствовали влеченія къ политикѣ, а рабочіе земледѣльческіе и въ наши дни все еще плохо организованы. И первый сильный ударъ системъ двухъ партій былъ нанесенъ третьей партіей не классового, а національнаго строенія, ирландскими гомрулерами подъ водительствомъ Парнелля въ восьмидесятыхъ и девяностыхъ годахъ XIX вѣка. До этого власть и вліяніе дѣлились только между двумя партіями, и весь политическій порядокъ англійской конституціонной монархіи выросъ въ обстановкѣ двухпартійной парламентской борьбы, испыталь на себѣ ея сильнѣйшее воздѣйствіе, остался мало поколебленнымъ даже въ настоящее время, потому что ирландскіе націоналисты и депутаты рабочей партіи составляютъ менѣе одной пятой всего числа членовъ нижней палаты, а сверхъ того рѣдко держатся обособленно, обычно входятъ въ болѣе или менѣе тѣсное соглашеніе съ либералами. Двѣ главныхъ партіи ведутъ въ нижней палатѣ непрерывную борьбу за власть, но борьбу осторожную и размѣренную, ибо оппозиція его величества есть почти такое же государственное учрежденіе, какъ и правительство его величества.

Вожди оппозиціи—бывшіе или будущіе министры, которые держатся сообразно со своимъ достоинствомъ и почитаютъ себя отвѣтственными за каждое свое политическое выступленіе. Правительство вступаетъ съ оппозиціей въ соглашеніе насчетъ распорядка парламентскихъ работъ, а при обсужденіи вопросовъ внѣшней или общеимперской политики и насчетъ содержанія и тона предполагаемыхъ преній. Даже рядовымъ членамъ враждующихъ партій приходится сговариваться другъ съ другомъ, на примѣръ, чтобы составить „пару“, уѣхать изъ Лондона безъ ущерба для партіи. И все-таки въ нижней палатѣ идетъ постоянная война, требующая строгой дисциплины. И блюстители этой дисциплины, такъ называемые кнуты (whips), играютъ очень важную роль. Кнутъ извѣщаетъ членовъ партіи о времени важнаго голосованія, слѣдить, чтобы они являлись на важныя засѣданія и голосовали такъ, какъ велитъ вождь партіи. Кнуты правительственной партіи даже назначаются на второстепенныя должности въ министерствѣ и получаютъ казенное жалованье. Имъ приходится работать усерднѣе кнутовъ оппозиціи: если оппозиціонное меньшинство сильно опустится, въ этомъ нѣтъ большой бѣды для партіи, но если случайнымъ или неслучайнымъ образомъ правительство окажется въ меньшинствѣ, это всегда есть тяжелый ударъ для партіи, который можетъ даже привести къ отставкѣ кабинета.

Порядокъ кабинетскаго управленія и парламентскаго верховенства такъ давно и такъ тѣсно связанъ въ Англии съ системою двухъ чередующихся у власти партій, что нерѣдко въ наличности двухъ большихъ партій видѣли существо англійской конституціи, главную причину ея жизненности и прочности. Благодаря наличности двухъ партій, постоянно готовыхъ взять въ свои руки управленіе страной, парламентъ всегда можетъ осуществить свое верховенство и на смѣну павшему правительству немедленно выдвинуть новое правительство; связность государственной жизни не нарушается еще и потому, что памятующіе о своей грядущей министерской отвѣтственности вожди оппозиціи стараются примирить партійный интересъ съ государственнымъ, а новые министры съ большою осторожностью уничтожаютъ сдѣланное ихъ врагами и предшественниками. Если же въ странѣ съ кабинетскимъ порядкомъ парламентъ распадается на многочисленныя и малоустойчивыя группы, то послѣднія могутъ конечно входить въ

соглашенія, но въ рѣдкихъ случаяхъ умѣютъ создать прочное большинство; министерства бывають недолговѣчны и не могутъ проводить широкой, значительной программы ни во внѣшней, ни во внутренней политикѣ. Среди управляемыхъ легко развивается недовольство, и политическое верховенство легко ускользаетъ изъ рукъ народнаго представительства.—Въ приведенныхъ соображеніяхъ есть доля истины, но только доля. Если бы англійскій парламентаризмъ былъ дѣйствительно неотдѣлимъ отъ двухпартийной системы, то онъ былъ бы недолговѣченъ, ибо увеличение числа партій неустранимо въ обществѣ со старой, но еще жизненной культурой, съ быстро множащимся достаткомъ, съ обостряющимися противорѣчіями групповыхъ интересовъ. Партіи множатся въ Англии. И хотя одновременно съ увеличеніемъ ихъ числа умалется вліяніе парламента, это умаленіе не такъ значительно, чтобы можно было говорить о разложеніи англійскаго парламентаризма, тѣмъ болѣе, что какъ разъ въ исторіи англійскихъ внѣпарламентскихъ партій обнаруживается крѣпость и гибкость англійскаго политическаго уклада.

Издавна существующія въ Англии парламентскія партіи всегда опирались на внѣпарламентскую организацію, безъ которой трудно было одержать побѣду на общихъ выборахъ. Но внѣ парламента партійныя связи не были крѣпки и не захватывали широкихъ круговъ населенія. Не очень многочисленныя избиратели отличались, по справедливому указанію Беджгота, большою почтительностью и охотно предоставляли высшимъ классамъ занятіе политикой. Лишь реформа 1867 года ввела въ политическую жизнь массу загадочныхъ и потому страшныхъ избирателей. И какъ разъ съ этого момента начинаются попытки тори и виговъ распространить свою старую партійную организацію на всю страну и на новыхъ избирателей. Первыми выступили тори. Сейчасъ же послѣ реформы 1867 года они образовали *національную унію консервативныхъ и конституціонныхъ ассоціацій*. Органомъ уніи является ежегодная конференція, которая выбираетъ 30 членовъ въ исполнительный органъ партіи, въ *советъ*; въ советѣ засѣдаютъ еще 20 человекъ, рекомендованныхъ провинціальными ассоціаціями.

На либераловъ большое вліяніе оказала созданная въ семидесятыхъ годахъ Гаррисомъ, Чемберленомъ и Шнадгорстомъ бирмингамская ассоціація. Политическіе противники завѣряли, что она пересадила на англійскую почву дурныя американскіе нравы,

и потому примѣняли къ ней хулительную американскую кличку caucus. Джозефъ Чемберленъ съ друзьями задумалъ создать сначала въ Бирмингамѣ, а потомъ во всей Англїи цѣлую сѣть партійныхъ учреждений, съ помощью которыхъ новые демократическіе избиратели должны были побѣждать на всѣхъ выборахъ и направлять сначала бирмингамскую, а потомъ и общенглійскую политику. Основными ячейками были первичныя собранія по 16 городскимъ участкамъ (wards), несомнѣнно демократическія, потому что въ нихъ допускались всѣ желающіе и членскій взносъ былъ не великъ и не обязателенъ. Но на демократической основѣ были возведены учрежденія, которыя ставили членовъ партіи въ тѣсную зависимость отъ партійныхъ заправилъ. Первичныя собранія выбирали участковый комитетъ, но комитетъ могъ пополнить свой составъ членами по собственному выбору. Первичныя собранія выбирали по 5 человекъ въ общегородской исполнительный комитетъ, но 80 выборныхъ сами выбирали для пополненія своего состава 30 человекъ. Первичныя собранія выбирали по 30 человекъ въ общегородской генеральный комитетъ, куда входили и всѣ 110 членовъ исполнительнаго комитета. А общее руководство дѣлами партіи принадлежало комитету одиннадцати, при чемъ семерыхъ выбиралъ исполнительный комитетъ изъ своей среды и четверыхъ генеральный комитетъ не изъ своей среды. „Шесть сотенъ“ Бирмингама быстро приобрѣли командуемое положеніе въ городѣ. Враги видѣли въ ассоціаціи хитрую машину-ловушку для уловленія избирателей и установленія демагогической диктатуры партійныхъ воротилъ, но забывали о большихъ дарованіяхъ бирмингамскихъ радикальныхъ вождей и о томъ, что ихъ программа смѣлыхъ политическихъ и соціальныхъ преобразованій находила искренній отзвукъ въ душѣ бирмингамскихъ избирателей. Въ скоромъ времени и въ другихъ большихъ городахъ складываются „сотни“ по бирмингамскому образцу. И уже въ 1877 г. собрался первый съѣздъ такихъ организацій, на которомъ Чемберленъ выступилъ противъ равнодушныхъ къ народному голосу официальныхъ вождей либеральной партіи и настойчиво приглашалъ образовать центральную партійную организацію, поставить рядомъ съ парламентомъ или даже надъ нимъ подлинно либеральный парламентъ, избираемый путемъ всеобщаго голосованія. И хотя бирмингамскія предложенія были не по душѣ умѣреннымъ либераламъ, они послужили толчкомъ для образованія

существующей и теперь *національной либеральной федераціи*, органами которой стали выбираемые мѣстными ассоціациями *советъ* и *генеральный комитетъ* (въ послѣднемъ есть и кооптированные члены). Руководители новой организаціи дѣйствуютъ рѣшительно и шумно. Передъ выборами 1880 года нѣкоторыя ассоціации заявляютъ, что либеральнаго кандидата можно выставить только съ ихъ согласія и что выставленный кандидатъ долженъ дать обязательство подчиняться указаніямъ ассоціации, а послѣ выборовъ комитетъ федераціи приглашаетъ мѣстныя ассоціации внимательно слѣдить за поведеніемъ своихъ депутатовъ и въ случаяхъ строптивости требовать лойяльнаго голосованія или сложенія полномочій. Уже тогда слышатся непрекращающіяся до нашихъ дней обвиненія въ томъ, что партійная организація хочетъ поработить себѣ парламентъ, а клика интригановъ—партійную организацію.

Впечатлѣніе, произведенное новою либеральною организаціей, было такъ велико, что наиболѣе живые и чуткіе консерваторы, съ Рандольфомъ Черчиллемъ во главѣ, находятъ нужнымъ послѣдовать примѣру либераловъ и ввести демократическія новшества въ свою партійную среду. Въ 1883 г. они основываютъ лигу Подснѣжника, въ которой причудливо перепутываютъ сближеніе всѣхъ классовъ, проповѣдь имперіализма, пышные и романтическіе титулы; творцы лиги отвели въ ней много мѣста женщинамъ и привлекли къ партійной работѣ аристократокъ. Одновременно Черчилль потребовалъ отъ консервативныхъ вождей, чтобы и официальная организація партіи прониклась довѣріемъ къ народнымъ массамъ и приняла во вниманіе бирмингамскіе уроки. И въ консервативную партійную организацію дѣйствительно были внесены „демократическія“ измѣненія.

Въ настоящее время стало ясно, что упорно державшіеся, не совсѣмъ исчезнувшіе и теперь страхи передъ ростомъ сложныхъ и сильныхъ партійныхъ организацій были преувеличены. Въ частности не видно, чтобы парламентъ былъ поработченъ партией, сталъ послушнымъ орудіемъ въ рукахъ закулисныхъ партійныхъ интригановъ. Нѣкоторые наблюдатели говорятъ, наоборотъ, о томъ, что парламентскіе вожди подчиняютъ себѣ партійную организацію и черезъ нее добиваются огромнаго вліянія. И у консерваторовъ и у либераловъ вождь парламентской партіи есть въ то же время вождь всей партіи; очень видное мѣсто во внѣпарламент-

ской партійной організації належить и парламентскимъ кнута́мъ. Нельзя утверждать и того, чтобы въ партійной жизни центральныя учрежденія подавляли провинцію: они рѣдко навязываютъ своихъ кандидатовъ мѣстнымъ организаціямъ на выборахъ. Партійныя ассоціаціи, приуроченныя къ парламентскимъ избирательнымъ округамъ, несутъ на себѣ главную долю выборной работы и нерѣдко даютъ чувствовать свою самостоятельность центральнымъ органамъ партіи.

Очень молода и тѣмъ не менѣе очень вліятельна рабочая партія. Она сложилась только въ XX вѣкѣ. Ранѣе даже организованные рабочіе мало интересовались политикой. И у нихъ не было непримиримаго отношенія къ среднимъ и высшимъ классамъ: рабочіе, попадавшіе въ нижнюю палату, считали возможнымъ вступить въ либеральную партію. Соціализмъ, особенно соціализмъ, построенный на принципѣ борьбы классовъ, долгое время не находилъ себѣ благопріятной почвы. Соціалъ-демократическая федерація образовалась еще въ 1881 г., но даже на выборахъ 1906 г., въ моментъ наивысшаго подъема демократическихъ настроеній, она не могла провести въ парламентъ ни одного своего кандидата. И только въ самые послѣдніе годы передъ войной, когда она немного отступилась отъ своего догматизма и сдѣлала нѣкоторыя уступки тредъ-юніонизму, число ея членовъ стало расти; въ 1912 г. федерація переименовалась въ британскую соціалистическую партію. Менѣе догматична и болѣе близка къ рабочему міру, но тоже малолюдна другая соціалистическая организація, основанная въ 1893 г.,—независимая рабочая партія, которая позволяетъ своимъ членамъ вступать въ тредъ-юніоны и примкнула къ сложившемуся въ 1900 г.,—*комитету рабочаго представительства*; вошла въ комитетъ одна, именуемая себя соціалистическою, организація—фабианская, очень малолюдная и больше просвѣтительная, чѣмъ политическая. Комитетъ рабочаго представительства поставилъ себѣ задачу создать *парламентскую* рабочую партію, независимую отъ двухъ главныхъ партій, съ независимой тактикой въ вопросахъ рабочаго законодательства. Въ составъ комитета принимаются только рабочіе союзы. Число членовъ комитета росло очень быстро, и быстро исчезало первоначальное недоверіе тредъ-юніоновъ ко всякому соціализму. Рабочіе были взволнованы и раздражены равнодушіемъ консервативнаго правительства къ судьбѣ рабочихъ и судебными приговорами, поставившими тредъ-юніоны

въ очень трудное положеніе. Широко разлившееся въ рабочей средѣ недовольство рѣзко проявилось на выборахъ 1906 года, когда преобразовавшійся въ рабочую партію комитетъ провелъ въ нижнюю палату 29 своихъ кандидатовъ и сблизился съ независимой рабочей партіей, разрѣшивъ своимъ кандидатамъ выступать съ социалистической программой. Къ рабочей партіи быстро примкнули всѣ значительные тредъ-юніоны, и подъ ея давленіемъ уже въ 1906 г. парламентъ принялъ важный актъ (trade disputes act), которымъ отмѣнялись неблагоприятныя и опасныя рабочимъ союзамъ судебныя рѣшенія предыдущихъ лѣтъ. И социальныя реформы радикальнаго кабинета стояли въ связи съ глубокимъ возбужденіемъ, которое охватило рабочихъ въ XX вѣкѣ и между прочимъ выразилось въ рядѣ большихъ и упорныхъ стачекъ, въ неожиданномъ расцвѣтѣ боевого синдикализма.

Послѣ выборовъ 1906 года демократическая волна поднялась такъ высоко, что въ своей борьбѣ съ радикальнымъ кабинетомъ консерваторы были вынуждены рядиться въ демагогическій костюмъ, ввели въ свою программу референдумъ и стали демократичнѣе демократовъ. Политическое и социальное возбужденіе далеко не было изжито, когда вспыхнула война и наложила свою тяжелую печать на государственный обликъ Англій. И чѣмъ больше затягивалась война, тѣмъ суровѣе становились ея требованія.

II.

Быстро слабѣетъ и падаетъ порядокъ партійнаго министерства и кабинета. Правда, въ первые мѣсяцы войны (до мая 1915 г.) у власти оставался партійный, либеральный кабинетъ Асквита. Но въ первые же дни войны вожди оппозиціи заявили о своемъ рѣшеніи всею силою своего авторитета поддерживать правительство во всемъ, что касается войны. А такъ какъ вопросами войны были отодвинуты далеко назадъ всѣ остальные вопросы, то партійная борьба почти прекратилась, тѣмъ болѣе, что по соглашенію всѣхъ партій парламентъ рѣшилъ отложить до конца войны осуществленіе тѣхъ новыхъ законовъ, которые были предметомъ рѣзкаго столкновенія мнѣній въ странѣ и парламентѣ, — ирландскаго гомруля и отдѣленія церкви отъ государства въ Уэльсѣ. Ослабленіе партійности въ связи съ войной ясно сказалось и въ томъ, что въ качествѣ военнаго министра въ либеральный каби-

нетъ вошелъ генераль (и въ этомъ было новшество: ранѣ военными министрами бывали люди штатскіе) *консервативныхъ* взглядовъ—лордъ Киченеръ.

Первый годъ войны былъ малоудаченъ для англичанъ и на западномъ и на восточномъ фронтѣ, и значительную долю отвѣтственности за неблагопріятный ходъ военныхъ дѣйствій общественное мнѣніе возлагало на министровъ. Значительная часть либеральной партіи издавна тяготѣла къ пасифизму и въ послѣдніе годы передъ войной стояла за сближеніе съ Германіей, осуждая чрезмѣрныя траты на вооруженіе. Немудрено, что либеральныхъ министровъ съ неторопливымъ Асквитомъ во главѣ считали неспособными къ энергичнымъ военнымъ дѣйствіямъ. Въ маѣ 1915 г. кабинетъ Асквита уходитъ въ отставку, несмотря на то, что онъ вовсе не потерялъ большинства въ нижней палатѣ. Новый кабинетъ былъ образованъ тѣмъ же Асквитомъ, но рѣзко отличался отъ своего предшественника, включилъ въ себя вождей обѣихъ партій, былъ правительствомъ коалиціоннымъ, а не партійнымъ. Если въ первые мѣсяцы войны партійная борьба въ нижней палатѣ умолкла потому, что оппозиція стала поддерживать правительство, то съ мая 1915 г. исчезла грань между партіей правительственной и партіей оппозиціонной и роль вождей обезсилѣвшей оппозиціи могли взять на себя только люди гораздо менѣ вліятельные, чѣмъ министры коалиціоннаго кабинета. Правительство однако не стало безотвѣтственнымъ. Въ извѣстной мѣрѣ обязанности оппозиціи перешли къ верхней палатѣ, гдѣ осталось немало независимыхъ и всѣми уважаемыхъ политическихъ дѣятелей, часто и сурово критиковавшихъ правительственную политику; верхняя палата несомнѣнно подняла свой авторитетъ за время войны, и не даромъ въ составѣ пятичленнаго военнаго кабинета, образованнаго Л. Джорджемъ, есть два пэра — Керзонъ и Мильнеръ. Очень большое вниманіе привлекали къ себѣ конгрессы рабочихъ союзовъ, поддержка которыхъ была для правительства не менѣ важна, чѣмъ сочувствіе парламента. И наконецъ дѣйствія правительства подвергаются постоянной критикѣ въ газетахъ, голосъ которыхъ и послѣ введенія военной цензуры звучитъ почти такъ же свободно, какъ въ мирное время. Сѣтованія пасифистской печати заглушаются несравненно болѣе громкими и вліятельными голосами публицистовъ, рѣзко осуждающихъ и коалиціонное министерство за недостаточно умѣлое и энергичное веденіе войны.

И министерство падаетъ въ декабрь 1916 г., несмотря на то, что располагаетъ огромнымъ большинствомъ въ нижней палатѣ. Главною причиною паденія было образование оппозиціи въ нѣдрахъ самого кабинета, и премьеромъ новаго министерства становится вождь этой внутрикабинетской оппозиціи, Л. Джорджъ.

Новый кабинетъ есть тоже кабинетъ коалиціонный, но онъ отличается отъ перваго коалиціоннаго кабинета. Хотя новый премьеръ есть самый популярный изъ либеральныхъ вождей, впрочемъ нѣсколько отошедшій отъ своей партіи за время войны, однако въ правительствѣ консерваторы и рабочіе представлены сильнѣе, чѣмъ либералы. Наиболѣе видные члены парламентской либеральной партіи отказались войти въ новое министерство и вмѣстѣ со своимъ вождемъ Асквитомъ образовали сильную оппозицію, пока, впрочемъ, дружно поддерживающую правительство по всѣмъ военнымъ вопросамъ.

Еще важнѣе другое отличіе новаго министерства. Чѣмъ сложнѣе и труднѣе становилась война, тѣмъ непригоднѣе дѣлался многоголовый кабинетъ для руководства войной, для принятія быстрыхъ и смѣлыхъ рѣшеній. Уже въ обоихъ кабинетахъ Асквита тѣсный внутренній кругъ кабинета сталъ преобразоваться въ *военный* кабинетъ; но члены послѣдняго не занимались исключительно войной и военной дипломатіей, а управляли и специальными вѣдомствами. Л. Джорджъ рѣшилъ совершенно отдѣлать руководство войной отъ управленія государствомъ и совершенно освободить членовъ военнаго кабинета и отъ управленія вѣдомствами и отъ обязанности представлять и защищать правительство въ парламентѣ. Въ его военномъ кабинетѣ пять членовъ, и только у одного изъ нихъ, Бонара Ло, есть свое вѣдомство, финансовое; только на немъ лежитъ обязанность руководить нижнею палатою, быть ея лидеромъ. Остальные четыре члена могутъ посвятить себя всецѣло войнѣ. Особенно рѣзкимъ нарушеніемъ традиціи является то, что первый министръ какъ бы ушелъ отъ парламента, отказался отъ руководства нижнею палатою ¹⁾. Широкій кабинетъ совершенно исчезъ. Всѣ министры, въ томъ числѣ такіе важные, какъ министръ иностранныхъ дѣлъ, опять-таки въ рѣзкомъ разрывѣ съ традиціей, являются не членами кабинета, а простыми министра-

¹⁾ Стоитъ отмѣтить любопытную подробность: у военнаго кабинета появился секретарь и, слѣдовательно, письменное дѣлопроизводство.

ми. Въ связи съ необыкновеннымъ расширеніемъ и усиленіемъ государственнаго вмѣшательства въ народную жизнь во время войны значительно возросло число министровъ и, тоже вопреки обычаю, на нѣкоторыя министерскія должности приглашены люди, которые дотолѣ почти не занимались политикой и даже не были членами парламента, но составили себѣ большое имя въ качествѣ выдающихся специалистовъ. Солидарность министерства не исчезла: если бы премьеръ ушелъ въ отставку, за нимъ должны были бы послѣдовать и всѣ остальные министры. И все-таки каждый министръ чувствуетъ себя больше главою вѣдомства, самостоятельнымъ администраторомъ, нежели членомъ крѣпко сплоченнаго правительства. И уходъ отдѣльнаго министра въ гораздо меньшей степени, нежели прежде, связываетъ остальныхъ членовъ правительства.

Въ самое послѣднее время выяснилось еще одно очень важное послѣдствіе рѣзкаго раздѣленія между малолюднымъ военнымъ кабинетомъ и многоголовымъ министерствомъ специалистовъ-администраторовъ. Въ первые же дни послѣ своего назначенія премьеромъ Л. Джорджъ пригласилъ виднѣйшихъ колоніальныхъ министровъ и индійскихъ администраторовъ принять участіе въ дѣятельности военнаго кабинета. Приглашенные пріѣхали изъ-за моря, и въ маѣ 1917 г. Л. Джорджъ заявилъ, что они присутствовали на четырнадцати засѣданіяхъ кабинета, что ихъ содѣйствіе оказалось чрезвычайно важнымъ и что кабинетъ рѣшилъ впредь ежегодно приглашать колоніальныхъ государственныхъ дѣятелей на общеимперскую сессию, а послѣ войны созоветъ общеимперскую конференцію для пересмотра отношеній между метрополіей и колоніями, для конституціоннаго закрѣпленія общеимперскихъ связей. Такимъ образомъ военному кабинету какъ бы предуказывается миссія стать зерномъ, изъ котораго со временемъ должно вырасти общеимперское правительство, отдѣленное отъ собственно великобританскаго министерства въ гораздо большей степени, чѣмъ это имѣло мѣсто до войны. Будущее покажетъ, въ какой мѣрѣ осуществляются эти широкіе и смѣлые замыслы. Но какова бы ни была ихъ судьба, конституціонныя новшества послѣдняго года еще разъ обнаружили и удивительную гибкость англійской конституціи и великую политическую одаренность англійскаго народа.

Очень важнымъ новшествомъ нужно признать и близкую къ осуществленію реформу избирательнаго права. Въ маѣ 1917 г. пра-

вительство внесло въ нижнюю палату билль о реформѣ, который тѣсно примыкаетъ къ проекту, выработанному специальной парламентской конференціей подѣ председательствомъ спикера. Билль знаменуетъ собою рѣшительное приближеніе къ всеобщему и равному избирательному праву. Право голоса предоставляется всѣмъ мужчинамъ, которые достигли 21 года и прожили въ данномъ избирательномъ округѣ не менѣе полугода. Великая служба, которую сослужили странѣ своимъ напряженнымъ трудомъ женщины во время войны, привела къ тому, чего не могли добиться до войны никакія суффражистки никакими истерическими и сенсационными выступленіями: англійскія женщины получаютъ избирательное право, впрочемъ, пока далеко не всеобщее: правительство предполагаетъ предоставить участіе въ выборахъ женамъ избирателей и тѣмъ женщинамъ не моложе 30 лѣтъ, которыя внесены въ избирательные списки по мѣстнымъ выборамъ. Не можетъ быть сомнѣнія въ томъ, что если опытъ окажется удачнымъ, то въ скоромъ времени женское голосованіе будетъ сравнено съ мужскимъ. И нужно подчеркнуть, что установленное въ биллѣ женское избирательное право, не будучи всеобщимъ, является демократичнымъ, поскольку оно предоставляется всѣмъ женамъ избирателей. Женщины состоятельныхъ классовъ, которымъ принадлежала главная роль въ шумномъ станѣ суффражистокъ, по всей вѣроятности найдутъ билль слишкомъ демократичнымъ: очень многія поборницы женскаго равноправія желали, чтобы право голоса было дано только женщинамъ хозяйственно-самостоятельнымъ и платящимъ налоги. Въ биллѣ есть и другія демократическія черты. Солдаты и матросы доселѣ не имѣли права голоса, теперь они получаютъ его. Пока англійская армія невелика и состояла изъ добровольцевъ, солдатское безправіе было не очень ощутительно. Но съ введеніемъ всеобщей воинской повинности отстраненіе военного люда отъ выборовъ сильно сократило бы число избирателей, голосъ которыхъ трудно было бы считать голосомъ всего народа; и это соображеніе, въ связи съ тѣмъ, что въ настоящее время англійская армія спасаетъ честь и величіе родины и почти совпадаетъ съ гражданствомъ, взяло верхъ надъ очень вѣскими доводами противъ вмѣшательства арміи въ политическую жизнь страны. Билль дѣлаетъ большую уступку демократическому требованію, чтобы у каждаго избирателя былъ только одинъ голосъ. Множественное голосова-

ніе отмѣняется за однимъ исключеніемъ: если кто въ одномъ округѣ имѣеть частную квартиру, а въ другомъ дѣловое помѣщеніе, то онъ можетъ голосовать и въ томъ и другомъ округѣ. Избирательное право станетъ еще болѣе равнымъ, когда будетъ выполнено обѣщаніе билля перераспредѣлить избирательные округа и привести ихъ въ соотвѣтствіе съ численностью населенія. Любопытно, что впредь общіе выборы, прежде растягивавшіеся на нѣсколько недѣль, будутъ во всей странѣ происходить въ одинъ и тотъ же день: голосъ народа будетъ звучать внушительнѣе, и страна не такъ долго будетъ хворать предвыборной лихорадкой.

Въ глазахъ самихъ англичанъ самымъ важнымъ политическимъ новшествомъ является введеніе всеобщей воинской повинности, или, какъ говорятъ англичане, конскрипціи. До войны правившая волнами Британія держала огромный флотъ, но считала себя неуязвимой на сушѣ и имѣла очень маленькую и притомъ добровольческую армію. Англичане не знали самой тяжелой изъ государственныхъ повинностей, и въ англійской жизни былъ очень слабъ налетъ милитаризма, ибо даже очень сильный флотъ вбираетъ въ себя сравнительно небольшую часть населенія. Война разрушила гордую иллюзію англичанъ.—Французы и русскіе оказались слишкомъ слабыми для того, чтобы безъ помощи большой англійской арміи, однѣми своими силами сдержать хищный натискъ нѣмцевъ. И самый флотъ англичанъ оказался недостаточно гибкимъ, чтобы вполнѣ успѣшно бороться съ нѣмецкими подводными лодками, которыя грозятъ рѣзкимъ и опаснымъ сокращеніемъ англійскаго ввоза. Чтобы защитить Англію и Британскую имперію, нужно одолѣть нѣмцевъ не только на водѣ, но и на сушѣ. Борьба изъ-за конскрипціи была долга и упорна. Но когда англичане поняли опасность положенія, они безропотно и рѣшительно пошли на самыя тяжелыя хозяйственныя и личныя жертвы, и миллионы организованныхъ рабочихъ въ огромномъ большинствѣ своемъ твердо стали на защиту національной независимости и національнаго достоинства и сдѣлали возможнымъ быстрое созданіе многомилліонной арміи, которая вопреки всѣмъ насмѣшливымъ предсказаніямъ нѣмцевъ стала грознымъ противникомъ лучшихъ частей нѣмецкаго войска.

Уцѣлѣетъ ли въ Англіи всеобщая воинская повинность послѣ войны? Это зависитъ отъ исхода войны, который все еще остается

темнымъ. Если война какимъ бы то ни было путемъ приведетъ къ серьезному ослабленію европейскаго милитаризма, Англія сможетъ удовольствоваться добровольческой арміей или по крайней мѣрѣ удержать принудительную военную службу въ очень скромномъ размѣрѣ. Если послѣ войны Европѣ суждено войти въ новую полосу вооруженнаго мира, Англія неизбежно вступить на горькую стезю континентальнаго милитаризма. Сохранить ли она при этомъ свой свободный обликъ, свое господство общаго права, свое конституціонное своеобразие? Подождемъ отвѣчать на эти тревожные вопросы. Какъ ни печально наше настоящее, подождемъ разставаться съ надеждами на торжество началъ права и настроеній человѣколюбія.

А. Савинъ.

Библиографія.

Здѣсь указываются только очень немногіе, самые важные трактаты объ англійской конституціи, рассчитанные на образованнаго читателя.

Всего лучше начать съ классическихъ книгъ Беджгота и Дайси (*W. Bagehot. The English constitution, A. V. Dicey. Introduction to the study of the law of the constitution*). Беджготъ изображаетъ основы англійскаго политическаго быта шестидесятихъ годовъ XIX вѣка; особенно важна характеристика парламентаризма. Дайси анализируетъ *юридическіе* принципы, лежащіе въ основѣ англійской конституціи конца XIX вѣка; въ послѣднемъ, восьмомъ, англійскомъ изданіи (1913) помѣщена характеристика новѣйшихъ тенденцій англійскаго конституціоннаго развитія. Обѣ книги написаны съ большимъ литературнымъ талантомъ.

Сухой и полный университетскій курсъ англійскаго конституціоннаго права начала XX вѣка, принадлежащій Ансону (*sir W. Anson. The law and custom of the constitution, 3 v.*), весьма полезенъ для терпѣливаго систематическаго изученія и для справокъ. Сходный по типу, но широковшательный нѣмецкій учебникъ Гатшека (*J. Hatschek. Englisches Staatsrecht, 2 Bd., 1904—6*) заключаетъ въ себѣ много спорнаго и не можетъ быть рекомендованъ начинающимъ; краткій учебникъ того же автора извѣстенъ мнѣ только по заглавію (*J. Hatschek. Staatsrecht von Grossbritannien-Irland, 1914*).

Для ознакомленія съ англійскимъ конституціоннымъ бытомъ начала XX вѣка нужно настойчиво рекомендовать трактатъ американскаго государствовѣда Лоузеля (*A. L. Lowell. The government of England, 2 v., 1908*), не яркій, но замѣчательный по освѣдомленности, полнотѣ и уравновѣженности.

Изучающимъ дѣйствующую конституцію весьма полезно узнать ея недавнее прошлое. Съ англійской конституціонной исторіей послѣдняго полувѣка въ настоящее время всего удобнѣе познакомиться по книгѣ Голланда, который написалъ дополнительный томъ къ извѣстной „Конституціонной исторіи“ Т. Мея (*sir T. E. May. The constitutional history of England, vol. III, by F. Holland, 1912*).

Книги Беджгота, Дайси и первый томъ Лоузеля имѣются въ хорошемъ русскомъ переводѣ.

Государственный строй современной Франціи.

Въ 1870 году 4 сентября во Франціи въ третій разъ была провозглашена республика, которая оказалась гораздо болѣе прочной, нежели двѣ первыя республики, провозглашавшіяся въ 1792 и 1848 гг. Можно даже сказать, что изъ всѣхъ режимовъ, переживавшихся Франціей послѣ „великой революціи“ 1789 года, ни одинъ не былъ столь продолжительнымъ, какъ третья республика, сдѣлавшаяся, конечно, уже окончательною формою государственнаго существованія французской націи. Эта форма, однако, далеко не сразу получила такой характеръ, и республикѣ во Франціи въ первые годы послѣ революціи 4 сентября 1870 г. пришлось выдерживать сильную борьбу съ монархистами, раздѣлившимися, къ счастью для республики, на партіи легитимистовъ, орлеанистовъ и бонапартистовъ, изъ которыхъ каждая имѣла своего претендента на престолъ. Около пяти лѣтъ республика не имѣла даже конституціи, замѣнявшейся отдѣльными законами, и самое существованіе республики въ эти годы было еще какъ бы подъ вопросомъ. Да и послѣ, когда въ 1875 г. страна получила наконецъ конституцію, на республику неоднократно дѣлался натискъ, каждый разъ грозившій ей большею или меньшею опасностью. Въ концѣ-концовъ, однако, республиканская идея вышла побѣдительницею изъ борьбы противъ нея со стороны реакціонныхъ силъ, желавшихъ возвращенія монархическаго прошлаго.

О третьей республикѣ въ ея началѣ можно сказать то же, что и о первыхъ двухъ: до извѣстной степени это была республика безъ республиканцевъ, въ томъ именно смыслѣ, что въ сознаніи большинства націи, по вѣковой ли монархической привычкѣ, или

по соображеніямъ соціального консерватизма, республика не имѣла корней. Крестьянская масса и въ 1792 г., и въ 1848 г., и въ 1870 г. была настроена весьма консервативно, а въ городахъ во всѣ эти три эпохи буржуазія боялась республики въ виду рѣзкихъ демократическихъ движеній въ народной массѣ, принимавшихъ чисто соціальный характеръ. Государственные перевороты обоихъ Бонапартовъ, въ 1799 и 1851 гг., были возможны какъ разъ только вслѣдствіе реакціоннаго настроенія, господствовавшего иногда въ большинствѣ населенія, и вслѣдствіе пораженій, какія были нанесены рабочему классу, въ которомъ республиканская идея была особенно популярна. Во всѣхъ трехъ случаяхъ республика устанавливалась во Франціи силою вещей, и вся тяжесть ея организациі и упроченія падала на республиканскія партіи, которымъ приходилось работать среди общественныхъ классовъ, то прямо враждебныхъ республикѣ, то по меньшей мѣрѣ къ ней индифферентныхъ. Республиканцами по убѣжденію и по желанію только республики во Франціи было лишь незначительное меньшинство, слабость котораго въ извѣстные годы прямо бросается въ глаза. Въ самомъ началѣ революціи 1789 г. въ націи даже совсѣмъ не было республиканцевъ, да и впослѣдствіи ихъ было мало, и роль ихъ была ничтожна. Сколько-нибудь стала оживляться республиканская идея лишь въ тридцатыхъ годахъ прошлаго столѣтія, но послѣ переворота 1851 г. республиканцы совсѣмъ ступшевываются до самаго почти конца второй имперіи.

Среди такихъ обстоятельствъ на долю французскихъ республиканцевъ всѣ три раза выпадала очень трудная задача, справляться съ которою имъ часто было не по плечу. Крушеніе первыхъ двухъ республикъ было не только результатомъ насилія извнѣ, но и внутренней слабости, и вольныхъ или невольныхъ ошибокъ самихъ республиканскихъ партій. Какъ бы, однако, мы ни критиковали политическихъ людей третьей республики, одна заслуга ихъ несомнѣнна: они сумѣли провести республиканскій корабль Франціи среди мелей и подводныхъ камней, находившихся на его пути, къ цѣли его движенія.

Революція 4 сентября 1870 г. поставила во главѣ Франціи наиболѣе видныхъ представителей республиканской партіи, но выборы въ національное собраніе 1871 г. дали монархическое большинство (около 400 изъ 730). Возстаніе парижской коммуны весною того года только усилило консервативное настроеніе

собранія, въ которомъ и значительная часть республиканцевъ больше тяготѣла направо. Болѣе принципиальные республиканцы доказывали, что для выработки конституціи нужно было избрать новое, специально учредительное собраніе, но большинство признало и себя компетентнымъ дать странѣ политическія учрежденія. Въ очень многихъ случаяхъ это собраніе проявляло свою реакціонность. Даже орлеанистъ въ душѣ Тьеръ, поставленный имъ во главѣ государства, ему не угодилъ и скоро долженъ былъ выйти въ отставку, будучи замѣненъ бонапартистомъ маршаломъ Макъ-Магономъ (1873), полномочія котораго были потомъ продлены на семь лѣтъ. Самъ Тьеръ пришелъ къ убѣжденію, что во Франціи при тогдашнемъ положеніи республика была единственною формою, которая менѣе всего раздѣляла французовъ, но комиссія, выбранная по его настоянію для выработки конституціи, состояла большею частью изъ монархистовъ и со своимъ дѣломъ не торопилась. При Макъ-Магонѣ правительство было прочно въ рукахъ монархическихъ партій, и оно не только рѣшило не давать утвердиться республикѣ законнымъ образомъ, но даже въ своихъ официальныхъ актахъ старалось избѣгать самаго названія республики. Реакція царила во всю, и легитимисты въ союзѣ на сей разъ съ орлеанистами даже надѣялись совершенно легальнымъ путемъ провести монархическую реставрацію, при чемъ „законный“ король долженъ былъ бы и предложить конституцію на голосованіе собранія. Комбинація не удалась вслѣдствіе упорства самого претендента, графа Шамбора, внука Карла X. И эта неудача сначала не помѣшала монархическому большинству всячески попрежнему не допускать легального признанія фактически существовавшей республики, при чемъ послѣ провала легитимистско-орлеанистской реставраціи одно время бонапартисты очень хлопотали о возстановленіи имперіи. Лишь благодаря совершенно случайной комбинаціи партійныхъ голосовъ въ засѣданіи 30 января 1875 г. 353 голосами противъ 352, т. е. перевѣсомъ только одного голоса, была принята статья, дававшая главѣ государства титулъ президента республики. Какъ это было случайно, показываетъ тотъ фактъ, что еще наканунѣ 359 голосами противъ 336 была отвергнута статья, начинавшаяся словами: „правительство республики состоитъ“ и т. д., лишь потому, что этими словами санкціонировалось существованіе республики. Авторомъ принятой статьи былъ Валлонъ, котораго даже прозвали за это въ шутку

„отцомъ республики“ и которому принадлежать и еще нѣкоторыя статьи, принятыя въ конституцію.

То, что называется конституціей третьей республики, какъ извѣстно, не является единымъ актомъ, подобнымъ другимъ конституціямъ. Она, наоборотъ, состоитъ изъ цѣлаго ряда отдѣльныхъ актовъ, начиная съ двухъ законовъ 1871 и 1873 гг. о правахъ президента, изданныхъ еще при Тьерѣ, изъ закона о семилѣтнемъ срокѣ (септеннатѣ) пребыванія президента у власти, изданнаго въ 1873 г., но уже при Макъ-Магонѣ, и пяти отдѣльныхъ законовъ собственно 1875 г.: 1) объ организаціи сената, 2) объ организаціи общественныхъ должностей, 3) о взаимныхъ ихъ между собою отношеніяхъ, 4) о выборахъ сенаторовъ и депутатовъ и 5) о государственномъ совѣтѣ. Какъ мы видимъ, конституція третьей республики создавалась по частямъ, а исторія ея выработки показываетъ, что и части-то эти возникали подъ давленіемъ обстоятельствъ и въ силу случайныхъ соглашеній между отдѣльными группами національнаго представительства, безъ единой опредѣленной и ясной идеи. И позднѣе въ нее вносились частичныя измѣненія подъ вліяніемъ преходящихъ условій и въ силу минутныхъ комбинацій. Обстоятельства во Франціи въ 1871—1875 гг. сложились такъ, что республиканскую конституцію пришлось выработать представительному собранію, большинство котораго составляли монархисты, позаботившіеся о томъ, чтобы положеніе президента республики приблизить къ положенію конституціоннаго монарха. Въ общемъ, черезъ все французское политическое законодательство 1871—1875 гг. проходитъ чисто компромиссный характеръ ея происхожденія. Вышло, однако, такъ, что эта конституція оказалась гораздо прочнѣе тѣхъ, которыя создавались раньше, какъ цѣльные акты, созданные по единому плану и по единой основной идеѣ. Въ самомъ дѣлѣ, конституція 1791 г. не дѣйствовала и полного года, конституція III года—около четырехъ лѣтъ, конституція VIII г.—менѣе четырнадцати лѣтъ, хартіи 1814 и 1830 гг.—по шестнадцати и семнадцати лѣтъ, конституція 1848 г.—четыре года, конституція 1852 г.—менѣе восемнадцати лѣтъ.

Конституціи 1875 г. пришлось еще выдержать немалое испытаніе въ слѣдующіе годы. Въ избранную по новому закону палату депутатовъ вошло республиканское большинство въ 360 человекъ противъ 170 монархистовъ, но президентомъ республики оставал-

ся маршалъ Макъ-Магонъ, въ свое время поставленный на этотъ постъ монархистами, желавшими сдѣлать изъ него орудіе реакціи, а при благоприятныхъ обстоятельствахъ и монархической реставраціи. 16 мая 1877 г. президентъ совершилъ цѣлый *coup d'état*, опубликовавъ официальное письмо къ предсѣдателю совѣта министровъ, въ которомъ упрекалъ политику кабинета и ссылаясь на свою, хотя и не предусматриваемую конституціей, отвѣтственность передъ всей Франціей. Министерство вышло въ отставку и было замѣнено новымъ, реакціоннымъ, а палата была распущена, при чемъ приведено было въ дѣйствіе все, чтобы новые выборы не дали оппозиціоннаго большинства. Республиканской партіи, руководимой энергичнымъ Гамбеттой, пришлось прямо бороться за свое существованіе и за самое бытіе республики. Гамбетта говорилъ, что Макъ-Магону предстоитъ или подчиниться, или уйти (*se soumettre ou se démettre*), а маршалъ отвѣчалъ что онъ не уйдетъ (*j'y suis, j'y reste*), но въ концѣ-концовъ, когда на осеннихъ выборахъ 1877 республиканцы одержали блестящую побѣду, Макъ-Магонъ черезъ годъ съ небольшимъ (въ началѣ 1879 г.) вышелъ въ отставку. Въ 1877 г. положеніе дѣлъ во Франціи было столь напряженнымъ, что многіе тогда ожидали настоящаго государственнаго переворота, на который Макъ-Магона прямо подбивали бонапартисты. Избраніе въ преемники ему стараго и испытаннаго республиканца 1848 г. Жюля Гриви положило конецъ столь ненормальному положенію дѣлъ, какое создано при второмъ президентѣ. При этомъ открылась въ исторіи третьей республики эпоха послѣдовательнаго проведенія въ жизнь началъ парламентаризма: Гриви былъ первымъ президентомъ третьей республики, который понималъ свою роль по аналогіи съ положеніемъ конституціоннаго монарха, „царствующаго, но не управляющаго“. Въ его президентство былъ принятъ законъ 1884 г., по которому „республиканская форма не можетъ быть предметомъ пересмотра конституціи“.

Формула, по которой монархъ долженъ только царствовать, но не управлять, принадлежитъ Тьеру, когда онъ при Людовикѣ-Филиппѣ бывалъ главою и правительства, и оппозиціи. Когда онъ самъ былъ президентомъ, онъ менѣе всего слѣдовалъ этой формулѣ, стремясь лично во все входить и всѣмъ руководить, какъ и послѣ него Макъ-Магонъ менѣе всего хотѣлъ быть главою парламентарной республики. Въ лицѣ Гриви Франція полу-

чила перваго президента, смотрѣвшаго на свое званіе, какъ на подобіе монарха, который царствуетъ, но не управляетъ. Въ этомъ отношеніи третья республика не послѣдовала примѣру Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, по конституціи которыхъ министры зависятъ исключительно отъ президента, а пошла по англійскому пути, уже и раньше бывшему испробованнымъ во Франціи въ эпоху монархіи старшей и младшей линіи Бурбоновъ, въ первой половинѣ XIX вѣка.

Таково было происхожденіе въ семидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія государственнаго устройства современной Франціи, отразившаго на себѣ особыя обстоятельства, въ какихъ пришлось вырабатывать конституцію. Третья республика въ самомъ же началѣ испытала на себѣ сильную общественную реакцію, вызванную возстаніемъ коммуны. Тьеръ, подавившій это возстаніе, призналъ республику, какъ форму правленія, наименѣе раздѣляющую французовъ, но находилъ, что „республика будетъ консервативной или ея вовсе не будетъ“. Въ сущности, пророчество Тьера въ ближайшее къ нему время исполнилось, и даже Гамбетта, бывшій въ глазахъ Тьера бѣшенымъ безумцемъ, съ теченіемъ времени отказался отъ своего требованія „настоящей республиканской, какъ онъ выражался, республики“ и пересталъ формуль Тьера противопоставлять свою: „если это консервативная республика, то она и не республика вовсе“. Конституція, конечно, была только формою, которая могла наполняться всякимъ содержаніемъ въ зависимости и отъ настроенія избирателей, посылавшихъ въ законодательныя учрежденія тѣхъ или другихъ представителей, и отъ партійныхъ комбинацій въ самихъ палатахъ. Конституція измѣнялась мало, но политика третьей республики эволюционировала въ общемъ справа налѣво, въ сторону того, что Гамбетта первоначально имѣлъ въ виду, говоря о „настоящей, республиканской республикѣ“. Дѣло шло не безъ колебаній изъ стороны въ сторону, не безъ возвращеній вспять и опасныхъ кризисовъ, но демократія и республика все болѣе и болѣе упрочивались и развивались въ смыслѣ осуществленія въ жизни отвлеченныхъ началъ „Декларации правъ человѣка и гражданина“ эпохи первой революціи.

Основною демократическою чертою нынѣ дѣйствующей республиканской конституціи является всеобщее избирательное право, которое было унаслѣдовано отъ предыдущихъ режимовъ. Фран-

ція первая ввела этотъ принципъ въ жизнь націи еще во время первой революціи, послѣ крушенія въ 1792 году монархической конституціи 1791 г., еще дѣлившей гражданъ на активныхъ и пассивныхъ. Въ первой половинѣ XIX в. всеобщаго избирательнаго права во Франціи не было, но едва произошелъ февральскій переворотъ 1848 г., какъ всеобщее избирательное право въ странѣ было восстановлено, и, удержавшись въ эпоху второй имперіи, оно просуществовало до паденія послѣдней въ 1870 г. Такимъ образомъ, французы въ данную минуту непрерывно пользуются имъ уже около семидесяти лѣтъ, подавъ Европѣ первый примѣръ его установленія. Прежнія французскія конституціи торжественно заявляли о томъ, что верховная власть въ государствѣ принадлежитъ народу, какъ это, между прочимъ, было сдѣлано и въ конституціи 1848 г. Вообще въ конституціи 1875 г. отсутствуетъ не только какая-либо декларация правъ, но даже и отдѣлъ о правахъ гражданъ, столь обычный въ актахъ подобнаго рода, въ данномъ случаѣ замѣняющійся специальными законами о такъ называемыхъ свободахъ. Для характеристики конституціи 1875 г. весьма показательно, что даже въ органическомъ законѣ о выборѣ депутатовъ, датированномъ 30 ноября этого года, всеобщее избирательное право совсѣмъ не названо, а по вопросу о томъ, кому принадлежитъ право избранія депутатовъ, дѣлается простая ссылка на другой законъ о муниципальных выборахъ, изданный 7 іюля 1874 г., гдѣ есть особая статья о составленіи избирательныхъ списковъ.

Въ сущности третья республика только восприняла отъ предъидущаго режима то, что уже прочно вошло въ жизнь и сдѣлалось общимъ достояніемъ политическаго сознанія націи.

Въ эпоху второй имперіи, при существованіи официальныхъ кандидатуръ и административнаго давленія на избирателей, всеобщее избирательное право оказывалось одною изъ основъ тогдашняго демократическаго цезаризма, и не даромъ же примѣръ Франціи позволилъ Бисмарку не побояться ввести и въ Греманию въ 1867 г. всеобщее избирательное право. Мы видѣли, какое употребленіе сдѣлали изъ него французы въ 1871 г., пославъ палату депутатовъ монархическое большинство. Республиканизация политическихъ выборовъ во Франціи происходила постепенно, и если современную палату депутатовъ все еще находятъ „буржуазной“, то это нужно понимать не по отношенію къ демокра-

тическому государственному строю, а по отношенію къ социальнымъ требованіямъ передовыхъ политическихъ партій.

Въ своемъ экономическомъ развитіи современная Франція съ остановившимся въ ней ростомъ населенія, съ достаточнымъ количествомъ собственныхъ пищевыхъ продуктовъ, съ дороговизною въ ней каменнаго угля и т. п. отстала отъ Англии и отъ Германіи въ процессѣ индустриализаціи и капиталистической конценраціи. До сихъ поръ Франція остается страной съ относительно большимъ процентомъ земледѣльческаго населенія, мелкаго крестьянскаго хозяйства и мелкой же обрабатывающей промышленности ремесленно-кустарнаго типа,—однимъ словомъ, того, что принято называть мелкой буржуазіей. Она, эта мелкая буржуазія, очень густо заполняетъ въ странѣ промежуточное мѣсто между представителями крупнаго капитала, съ одной стороны, и какъ городского, такъ и сельскаго пролетаріата—съ другой. Въ этомъ промежуточномъ классѣ, весьма многочисленномъ и въ общемъ вліятельномъ, выработались свои настроеніе и идеологія, которыя проникаютъ и въ пролетарскія массы. Отсутствіе въ странѣ болѣе рѣзкаго классоваго раздѣленія, характеризующаго, напримѣръ, Англию, сказывается и на томъ, что классовая борьба во Франціи не выражается въ существованіи болѣе опредѣленныхъ и особенно рѣзко очерченныхъ партійныхъ программъ: скорѣе здѣсь наблюдается извѣстная градація, постепенность переходовъ, промежуточныхъ звеньевъ. Такой социальный составъ населенія Франціи необходимо постоянно имѣть въ виду, когда приходится говорить о функционированіи тамъ всеобщаго избирательнаго права. Въ націи есть очень много элементовъ, поддерживающихъ партію умѣренныхъ республиканцевъ, которая, занимая промежуточное положеніе между правыми и лѣвыми, становится то на одну, то на другую сторону, въ зависимости отъ того, съ какой стороны въ данный моментъ, по ея мнѣнію, грозитъ болѣшая социальная опасность.

Одно время умѣренные республиканцы болѣе соотвѣтствовали общему настроенію націи, но потомъ сталъ еще больше усиливаться радикализмъ, который, однако, сохранялъ идеологію мелкой буржуазіи, соединяя ее съ традиционными лозунгами временъ великой революціи. Въ отдѣльныхъ случаяхъ масса избирателей распредѣляла свои голоса на выборахъ въ зависимости отъ практическихъ злобъ текущаго дня, а не на основаніи отвлеченныхъ

партийныхъ программъ. Третья республика очень много сдѣлала для распространенія образованія въ народной массѣ, и демократическіе избиратели все сознательнѣе и сознательнѣе относятся къ подачѣ голосовъ на выборахъ. Широкая свобода предвыборной агитаціи при отсутствіи административнаго давленія или вмѣшательства въ ихъ производство тоже дѣлаетъ свое дѣло, помогая правильной организаціи дѣйствительной воли народа. Во всякомъ случаѣ эта воля въ выборахъ, происходившихъ въ началѣ XX в., проявлялась непосредственнѣе и полнѣе, чѣмъ въ началѣ третьей республики, когда и народная масса была менѣе образована, и не всѣ привычки, привитыя къ политической жизни режимомъ второй имперіи, уступили мѣсто настроенію и поведенію, болѣе приличествующимъ политической свободѣ.

Французская республиканская конституція предоставляетъ активное избирательное право всѣмъ мужчинамъ, не лишеннымъ политическихъ и гражданскихъ правъ, имѣющимъ опредѣленное мѣсто жительства и достигшимъ 21 года, вмѣстѣ съ тѣмъ не состоящимъ на дѣйствительной военной службѣ. Для пассивнаго избирательнаго права возрастной цензъ повышается до 25 лѣтъ. Депутаты избираются на 4 года, непременно въ воскресный день, по одному депутату на округъ (*scrutin individuel*), съ раздѣленіемъ округа на два участка, если въ округѣ болѣе ста тысячъ жителей. Одно время во Франціи велась сильная агитація въ пользу замѣны этой системы другою—по общему списку для цѣлаго департамента (*scrutin de liste*), что давало возможность одному и тому же лицу выставить свою кандидатуру сразу въ нѣсколькихъ департаментахъ, и на время эта система была даже испробована (въ восьмидесятыхъ годахъ), но потомъ возстановлены были прежніе выборы по округамъ и множественныя кандидатуры запрещены.

Главнымъ защитникомъ выборовъ по департаментскимъ спискамъ былъ Гамбетта, надѣявшійся быть выбраннымъ сразу въ нѣсколькихъ департаментахъ, какъ это случилось съ Тьеромъ въ 1871 г., но президентъ Греви тогда противился этому, находя, что такая система слишкомъ напоминаетъ „тріумфальную колесницу государей и полководцевъ“. Впослѣдствіи ея, дѣйствительно, вздумалъ воспользоваться генераль Буланже, около котораго сгруппировались люди, стремившіеся къ низверженію республики. Далѣе, съ 1889 г. во Франціи введена система легаль-

ныхъ кандидатуръ, т.-е. предоставлено право быть избранными только тѣмъ лицамъ, которыя офиціально ставятъ свою кандидатуру. Избраніе совершается абсолютнымъ большинствомъ поданныхъ голосовъ, при отсутствіи котораго назначается перебаллотировка между всѣми кандидатами, и дѣло рѣшается уже относительнымъ большинствомъ. Фактически безнадежныя кандидатуры при этомъ снимаются, а по отношенію къ другимъ обыкновенно происходятъ соглашенія между партіями, благодаря которымъ перебаллотировка бываетъ только между двумя кандидатами.

Въ послѣдніе годы передъ міровой войной во Франціи велась агитація въ пользу введенія пропорціональной системы выборовъ. Она была поставлена, какъ ближайшая проблема, программами нѣкоторыхъ министерствъ, и лѣтомъ 1912 г. даже законопроектъ, составленный въ такомъ смыслѣ, былъ принятъ палатою депутатовъ. У принципа пропорціональныхъ выборовъ нашлись, однако, энергичные противники, указывавшіе на то, что реформа, какъ выгодная для побѣжденныхъ партій, была бы опасной для республики, и они достигли того, что въ 1913 г. сенатъ отвергъ принятую палатою реформу. Послѣдніе передъ міровой войной политическіе выборы во Франціи (весною 1914 г.) прошли по старой, т.-е. мажоритарной, системѣ.

Вслѣдствіе главнымъ образомъ увеличенія городского населенія число депутатовъ постоянно возрастало: въ 1902 году ихъ было 591, въ 1914 г.—уже 602. Кстати, для характеристики общаго настроенія націи въ этомъ году слѣдуетъ отмѣтить, что откровенно правыя партіи въ ней были представлены только 76 депутатами, составлявшими лишь около 15% всей палаты, а консервативныхъ республиканцевъ насчитывалось лишь 54 человекъ, или 9%: всѣ остальные были болѣе или менѣе лѣвыми съ преобладаніемъ объединенныхъ чистыхъ радикаловъ и радикаловъ-соціалистовъ (236 депутатовъ, т.-е. около 40%) и соціалистовъ (132, или 22%). Эти цифры показываютъ, насколько вообще къ нашему времени полѣвѣла французская палата депутатовъ и насколько въ ней усилились демократическіе элементы.

Для облегченія рабочему классу участія въ подачѣ голосовъ выборы и перебаллотировки происходятъ обязательно по воскресеньямъ и не иначе, какъ въ мѣстахъ, близкихъ населенію, т.-е. въ малонаселенныхъ пунктахъ—по общинамъ (коммунамъ), въ многолюдныхъ—по секціямъ (кварталамъ). Въ общемъ, абсенте-

измъ избирателей во Франціи уменьшается, но онъ весьма не-одинаковъ въ разныхъ частяхъ страны.

Кромѣ выборовъ въ палату депутатовъ, во Франціи происходятъ еще и выборы въ сенатъ, играющій роль верхней палаты. Законъ, учреждавшій вторую палату, опредѣлялъ ея составъ въ 300 членовъ, изъ коихъ 225 выбирались населеніемъ по довольно-таки сложной системѣ, а остальные 75 должны были кооптироваться самимъ сенатомъ и притомъ оставаться въ немъ пожизненно. Въ 1884 г., однако, произошла отмѣна на будущее время института такихъ несмѣняемыхъ сенаторовъ съ оставленіемъ въ составѣ сената до смерти тѣхъ изъ нихъ, которые уже въ немъ были раньше. За этимъ исключеніемъ всѣ сенаторы сдѣлались выборными на девятилѣтніе сроки съ обновленіемъ состава сената по третямъ черезъ каждые три года.

Для выборовъ сенаторовъ конституція 1875 г. учредила въ департаментахъ (и колоніяхъ) особыя коллегіи, въ составъ которыхъ входятъ всѣ депутаты даннаго департамента, члены генеральнаго и окружныхъ совѣтовъ (органовъ самоуправленія) и особые, спеціально для этого избранные делегаты отъ муниципальных совѣтовъ. Такъ какъ сельскихъ коммунъ неизмѣримо больше, чѣмъ городскихъ, а каждый муниципальный совѣтъ, невзирая на численность населенія, посылалъ въ избирательную коллегію по одному делегату, то, конечно, въ дѣлѣ выборовъ въ сенатъ деревни имѣли гораздо больше значенія, чѣмъ города, да и вообще малыя коммуны по сравненію съ болѣе населенными. Не забудемъ, что національное собраніе 1871—1875 г. было настроено очень консервативно: въ немъ самомъ преобладалъ сельскій элементъ.

Въ 1884 г., когда былъ отмѣненъ институтъ несмѣняемыхъ сенаторовъ, и въ системѣ выборовъ въ сенатъ была произведена реформа: число делегатовъ отъ коммунъ было поставлено въ нѣкоторое соотношеніе съ числомъ членовъ муниципальных совѣтовъ, которое само отражало на себѣ большую или меньшую населенность коммунъ, хотя при этомъ все-таки пропорціональности не было. Гдѣ въ совѣтѣ было десять членовъ, посылался одинъ делегатъ; гдѣ ихъ было двѣнадцать, начали посылать двоихъ, шестнадцать—троихъ и т. д. до 24 тамъ, гдѣ муниципальных совѣтниковъ имѣлось 36 и выше, а для Парижа было установлено тридцать делегатовъ. Среднее число сенаторовъ отъ ка-

ждаго департамента это — три, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ ихъ бываетъ и меньше, и больше: напримѣръ, по одному отъ территории Бельфора, отъ Алжира и отъ колоній, а кое-гдѣ по два или же по четыре и пяти, отъ сѣвернаго департамента даже 8, а отъ Парижа и полный десятокъ.

Къ выборамъ сенаторовъ примѣняется система общихъ списковъ (*scrutin de liste*).

При учрежденіи во Франціи сената имѣлось въ виду созданіе консервативнаго законодательнаго учрежденія, какъ своего рода сдержки по отношенію къ возможнымъ увлеченіямъ палаты депутатовъ и какъ регулятора взаимныхъ отношеній между законодательною и исполнительною властями. При возникновеніи сената была даже идея сдѣлать изъ него представительство избраннаго меньшинства, но предложеніе въ этомъ смыслѣ было отвергнуто, какъ аристократическое, хотя и организациія, придуманная въ 1875 г., была далека отъ демократизма. Послѣ 1884 г. французскій сенатъ сдѣлался болѣе демократичнымъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ равной мѣрѣ сталъ и болѣе безсильнымъ. Въ интересахъ большей консервативности сената и возрастной цензъ для сенаторовъ повышень до сорока лѣтъ.

Въ видѣ фактической справки укажу еще, что до 1884 г. всѣхъ выборщиковъ въ сенатъ было 42.382, въ томъ числѣ 555 депутатовъ, 3081 членъ генеральныхъ совѣтовъ и 3529 окружныхъ, да 35.127 муниципальных делегатовъ (около, значить, 90%), а послѣ 1884 г. число выборщиковъ возросло до 76.000, благодаря увеличенію количества муниципальных делегатовъ. Во всякомъ случаѣ выборы въ сенатъ не прямые, да и равными тоже быть названы не могутъ, вслѣдствіе чего сенатъ, при продолжительности вдобавокъ мандатовъ своихъ членовъ, не можетъ считаться въ такой степени, какъ палата депутатовъ, выразителемъ господствующаго мнѣнія въ странѣ. Болѣе лѣвыя партіи относились къ сенату всегда отрицательно, хотя и здѣсь происходила иногда перемѣна мнѣній, какъ это случилось съ Гамбеттой, который сначала высказывался въ смыслѣ полной ненужности сената, а потомъ отзывался о немъ сочувственно, называя его „верховнымъ совѣтомъ общинъ Франціи“. По мѣрѣ того какъ и составъ сената „лѣвѣлъ“, онъ все менѣе дѣлался тормозомъ для законодательной дѣятельности народнаго представительства; случалось даже, что нѣкоторыя прогрессивныя мѣры принимались

въ сенатѣ нѣсколько болѣе значительнымъ большинствомъ, чѣмъ въ палатѣ депутатовъ. Такъ было, на примѣръ, съ закономъ объ отдѣленіи церкви отъ государства въ 1905 г. Больше обращали на себя вниманіе противоположные случаи, когда законопроектъ, принятый палатою, проваливался или, по крайней мѣрѣ, тормозился въ сенатѣ. Примѣръ этого мы уже видѣли въ вопросѣ о введеніи во Франціи пропорціональныхъ выборовъ; другими примѣрами могутъ служить законопроекты о подоходномъ налогѣ, о рабочихъ пенсіяхъ, объ еженедѣльномъ обязательномъ отдыхѣ и т. под.: они то отклонялись, то подвергались передѣлкамъ, то откладывались въ долгій ящикъ.

Объ французскія палаты равноправны и въ законодательной сферѣ и въ дѣлѣ контроля надъ исполнительной властью. Президенты и бюро обѣихъ избираются ими самими; члены и той и другой получаютъ одинаковое вознагражденіе (9 т. фр.); право законодательной инициативы равнымъ образомъ принадлежитъ обѣимъ, и правительственные законопроекты могутъ вноситься безразлично въ одну или въ другую, кромѣ финансовыхъ и бюджета. Впрочемъ, сенатъ толковалъ послѣдній законъ въ томъ смыслѣ, что имъ сенату не возбраняется возстановлять въ бюджетѣ статьи, отвергнутыя палатою, и это иногда вызывало ея протесты и приводило поэтому къ настоящимъ конфликтамъ между обоими собраніями. Нѣкоторая спорность проявлялась иногда и по вопросу объ отвѣтственности министровъ. Палата депутатовъ обыкновенно считаетъ своимъ исключительнымъ правомъ требовать отставки министерства путемъ вотума недовѣрія ему, и тотъ же самый взглядъ неоднократно высказывался и въ сенатѣ, не вызывая въ немъ разногласія. Тѣмъ не менѣе рѣдкіе случаи низверженія министерства по вотуму недовѣрія сенатомъ все-таки были. Гораздо опредѣленнѣе судебная отвѣтственность министровъ (и президента республики) передъ палатами: депутатамъ принадлежитъ право преданія суду, самый же судъ происходитъ въ сенатѣ, превращающемся въ верховный трибуналъ. Впрочемъ, тотъ судъ лишь факультативенъ по отношенію къ министрамъ (но не по отношенію къ президенту), такъ какъ, на примѣръ, въ 1893 г. одинъ изъ тогдашнихъ министровъ (Байо) судился не сенатомъ, а съ другой стороны, сенату могутъ быть подсудны покушенія на государственную безопасность, совершенныя кѣмъ бы то ни было; въ послѣднемъ смыслѣ извѣстны очень

громкіе въ свое время процессы генерала Буланже (1889) и главы лиги патриотовъ Деруледа (1899). Въ своихъ внутреннихъ распорядкахъ одна палата отъ другой совершенно независима, потому что ихъ наказы не являются предметомъ законодательства, а собственнымъ дѣломъ обѣихъ палатъ, вполнѣ отъ нихъ зависящимъ.

Двухпалатная система принята во Франціи только для обычнаго законодательства, чрезвычайное же, касающееся конституціонныхъ законовъ, можетъ совершаться только въ совмѣстномъ засѣданіи членовъ обѣихъ палатъ, которое является въ такихъ случаяхъ національнымъ собраніемъ со всею полною учредительной власти. Въ такомъ собраніи предсѣдательствуетъ президентъ сената, а для законности его рѣшеній требуется, чтобы таковыя принимались большинствомъ не просто только поданныхъ голосовъ, а всѣхъ членовъ собранія. Национальному же собранію принадлежитъ право избранія президента республики, которое осуществляется безъ всякихъ преній и закрытою подачею голосовъ, при чемъ требуется абсолютное большинство просто только поданныхъ голосовъ и допускается неопредѣленное количество перебаллотировокъ. Послѣдніе выборы президента республики были 17 янв. 1913 г. въ Версалѣ, вообще являющемся мѣстомъ, предназначеннымъ для засѣданій національнаго собранія. Официальному избранію предшествовали пробныя баллотировки на частныхъ собраніяхъ лѣвыхъ, голоса которыхъ почти поровну раздѣлились между Памсомъ (323 голоса) и Пуанкарэ, въ то время предсѣдателемъ совѣта министровъ (309 голосовъ), но въ самомъ національномъ собраніи большинствомъ 483 голосовъ противъ 296 прошелъ второй изъ нихъ, получившій на пробной баллотировкѣ четырнадцатью голосами меньше, чѣмъ другой кандидатъ лѣвыхъ. Конечно, Пуанкарэ послѣ этого не могъ оставаться во главѣ министерства, и президентъ Фальеръ, срокъ службы котораго кончился 18 февраля, поручилъ образованіе министерства другому лицу (Бріану).

Французская конституція допускаетъ переизбраніе президента республики послѣ семилѣтняго срока, на который онъ выбирается. Третій же президентъ республики, Греви, избранный 30 января 1879 г., былъ передъ окончаніемъ срока переизбранъ и только случайно не пробылъ на своемъ посту всѣ вторыя семь лѣтъ. Предшественники Пуанкарэ (Лубе и Фальеръ) рѣшительно откло-

няли свои кандидатуры, и, повидимому, такой образъ дѣйствій отслужившаго свой срокъ президента войдетъ въ обычай.

По сравненію съ властью президента Соединенныхъ Штатовъ власть французскаго президента въ республикѣ имѣетъ нѣсколько меньшее значеніе, но зато въ области управленія его власть нѣсколько шире, нежели та, какую обладаетъ англійскій король. Въ общемъ, положеніе его напоминаетъ то, въ какомъ находится конституціонный монархъ. Подобно послѣднему онъ признается неотвѣтственнымъ, съ оговоркою только относительно случая государственной измѣны, когда онъ подлежитъ верховному суду сената. За всѣ акты, совершаемые имъ въ качествѣ главы государства, отвѣтственность падаетъ на министра, контрассигнировавшаго тотъ или другой исходящій отъ него документъ, за очень немногими исключеніями, въ родѣ посланія палатамъ о выходѣ въ отставку или телеграммъ другимъ главамъ государства въ разныхъ торжественныхъ случаяхъ и т. п. Во всѣхъ внѣшнихъ сношеніяхъ президентъ является представителемъ Франціи, вслѣдствіе чего иностранные послы и посланники аккредитуются при немъ, и онъ можетъ вступать съ ними въ переговоры даже безъ участія отвѣтственнаго министра. Внутри государства ему принадлежитъ право законодательной инициативы, которою онъ можетъ пользоваться лишь при посредствѣ министерства, равно какъ право требовать отъ палатъ пересмотра уже принятыхъ ими законопроектовъ. Право созывать, отсрочивать и закрывать сессіи палаты входитъ тоже въ кругъ предметовъ его компетенціи, но досрочно распустить палату депутатовъ онъ можетъ только съ согласія сената, что дѣлаетъ это право призрачнымъ. Сношенія президента съ палатами происходятъ въ формѣ посланій. Назначеніе на гражданскія и военныя должности зависитъ отъ президента. Наконецъ, ему принадлежитъ еще право помилованія преступниковъ, отъ котораго, впрочемъ, нужно отличать право амнистіи, принадлежащее законодательнымъ палатамъ. Хотя всѣ эти права свои, какъ главы государства, президентъ осуществляетъ черезъ назначаемыхъ имъ министровъ, несущихъ на себѣ отвѣтственность передъ палатами, это не устраняетъ возможности для него оказывать и личное вліяніе на дѣла уже по одному тому, что онъ можетъ предсѣдательствовать въ совѣтѣ министровъ, имѣя въ немъ и своего замѣстителя. Президентъ республики назначаетъ еще и членовъ государственнаго совѣта, сохранившагося во

Франціи еще изъ наполеоновской эпохи, съ функціями какъ совѣщательнаго учрежденія, для предварительнаго разсмотрѣнія законопроектовъ, проектовъ декретовъ и т. д., такъ и административнаго суда, вѣдѣнію котораго подлежатъ жалобы на превышеніе власти подчиненными органами управленія.

По отношеніямъ, существующимъ между законодательною и исполнительною властями, Франція является парламентарной республикой, какъ Англія—парламентарной монархіей, въ отличіе отъ такихъ дуалистическихъ государствъ, каковы республика Соединенныхъ Штатовъ или прусская монархія. Во Франціи министерство отвѣтственно передъ парламентомъ, который своимъ вотумомъ недовѣрія заставляетъ министерство выходить въ отставку. Борьба оппозиціи съ находящимся у власти министерствомъ во Франціи происходитъ обыкновенно не во время преній по законопроектамъ или отвѣтнаго адреса, а по поводу запросовъ (интерпелляцій) всему ли министерству или отдѣльнымъ министрамъ. По запросамъ происходятъ пренія, заканчивающіяся голосованіемъ простыхъ или мотивированныхъ переходовъ къ очереднымъ дѣламъ: принятіе или отверженіе палатою перехода съ прямымъ или косвеннымъ одобреніемъ или неодобреніемъ дѣятельности министерства рѣшаетъ судьбу министерства, которое или остается, или выходитъ въ отставку. Возможность роспуска палаты и новыхъ выборовъ, какъ въ Англіи, въ случаѣ конфликта между палатой и кабинетомъ, по французской конституціи, въ сущности, исключается необходимостью испрашивать согласіе сената. Въ этомъ отношеніи у англійской конституціи больше гибкости, нежели у французской, въ смыслѣ возможности апеллировать къ избирателямъ, являющейся своего рода демократическимъ референдумомъ. Въ дѣлѣ составленія новаго министерства президентъ республики во Франціи играетъ такую же точно роль, какъ король въ Англіи.

Министерства во Франціи слѣдующія: 1) юстиціи, 2) иностранныхъ дѣлъ, 3) внутреннихъ дѣлъ и культовъ, 4) народнаго образованія, 5) финансовъ, 6) военное, 7) морское, 8) торговли и промышленности, 9) земледѣлія, 10) публичныхъ работъ, 11) колоній и 12) труда и общественнаго страхованія. Это послѣднее министерство было создано простымъ правительственнымъ декретомъ при Клемансо (въ 1906 г.), что вызвало протестъ въ парламентъ, съ указаніемъ, чтобы правительство впредь такъ не поступало. Новое

министерство тѣмъ не менѣе удержалось въ составѣ правительства. Первымъ министромъ труда и общественнаго страхованія былъ социалистъ Вивіани, у котораго на этомъ посту было уже нѣсколько преемниковъ (Бонкуръ, Рену, Леонъ Буржуа, Шеронъ и т. д.).

Одною изъ особенностей французскаго парламентаризма сравнительно съ англійскимъ нужно признать большую недолговѣчность французскихъ министерствъ. Въ двадцать три года послѣ отставки Тьера смѣнилось тридцать четыре министерства, въ десять лѣтъ послѣ отставки Макъ-Магона—четырнадцать, а въ первые годы XX в. до начала міровой войны—тринадцать министерствъ, при чемъ только за послѣдніе три съ небольшимъ года было семь-восемь министерствъ. Правда, довольно часто одни и тѣ же люди, только въ разныхъ комбинаціяхъ, возвращались къ власти, но именно постоянные кризисы указываютъ, какъ непрочны были эти министерскія комбинаціи. Только по временамъ министерства были болѣе долговременными: съ конца XIX в. министерство Вальдека-Руссо—три года (1899—1902), Комба—два съ половиной (до начала 1905 г.), Клемансо—три года (1906—1909). Бывали случаи и до крайности скоротечныхъ министерствъ: кабинетъ Рибо въ 1914 г. палъ въ первый же день своего существованія.

Причины паденія министерствъ во Франціи бывали иногда совершенно случайныя, и самые кризисы наступали вполнѣ неожиданно по неособенно серьезнымъ поводамъ. Въ 1909 г. Клемансо палъ исключительно вслѣдствіе собственной несдержанности, обидѣвъ палату однимъ неосторожнымъ выраженіемъ. Главная общая причина неустойчивости французскихъ министерствъ заключалась въ крайней раздробленности тамошнихъ политическихъ партій. На родинѣ парламентаризма, въ Англии, долгое время было только двѣ партіи, тори и виги, смѣнявшія одна другую во власти и въ оппозиціи, да и позднѣе, съ отпаденіемъ отъ либераловъ партіи уніонистовъ и образованіемъ партій ирландскихъ націоналистовъ и трудовиковъ (Labour party), все-таки сохранялось въ общемъ прежнее отношеніе. Въ третьей республикѣ всегда было много политическихъ группировокъ съ большою расплывчатостью программъ, съ крайне слабою организованностью во время какъ избирательныхъ кампаній, такъ и парламентскихъ сессій. Министерства поэтому не могли опираться на постоянное большинство съ опредѣленною программой: въ громад-

номъ большинствѣ случаевъ большинство образовывалось коалиціонное и могло по этой причинѣ легко распадаться. Одни монархисты, когда-то игравшіе большую роль, дѣлились на легитимистовъ, орлеанистовъ и бонапартистовъ, изъ коихъ послѣдніе принимали потомъ разные облики, а въ республиканскомъ лагерѣ то и дѣло возникали новые термины—оппортунистовъ, націоналистовъ, ревизионистовъ, прогрессистовъ и пр. и пр. Комбинаціи между разными партіями происходили тоже весьма разныя и прямо неожиданныя, какъ то было въ такъ называемомъ буланжистскомъ движеніи конца XIX вѣка, когда подъ однимъ и тѣмъ же знаменемъ шли и реакціонеры, и радикалы. Классификаціи французскихъ партій даются политическими писателями тоже неодинаковыя, постоянно мѣняющіяся. Сами партіи мѣняли свою тактику. Умѣренные республиканцы сближались то съ правыми, то съ лѣвыми, смотря по тому, откуда въ данный моментъ грозила бѣлая опасность. Съ конца XIX в., когда началось особое усиленіе лѣвыхъ, умѣренные стали сближаться съ правыми, которые въ свою очередь начали официально примыкать къ республикѣ, дабы въ ней поддерживать болѣе консервативныя теченія (такъ называемыя „gaillés“). Отъ консерваторовъ и умѣренныхъ защищать республику приходилось даже на рубежѣ XIX и XX столѣтій путемъ концентраціи республиканскихъ партій, среди которыхъ, однако, тоже были большія раздѣленія. Здѣсь приходится различать радикаловъ и социалистовъ съ промежуточною группою радикаловъ-социалистовъ и съ раздѣленіемъ социалистовъ, по крайней мѣрѣ, на двѣ главныя группы—министеріалистовъ и революціонеровъ, не говоря уже о другихъ оттѣнкахъ.

Французскіе социалисты никогда не составляли такой единой, компактной, организованной и дисциплинированной партіи, какъ германская социаль-демократія. Они издавна дробились на разныя группы, то сближавшіяся, то расходившіяся. Первый случай вступленія социалиста (Милльерана) въ министерство (Вальдека-Руссо), относящійся къ 1899 г., произвелъ новый расколъ въ социалистической средѣ, раздѣленіе между министеріалистами и революціонерами. Въ слѣдующихъ кабинетахъ (Комба и Рувье) уже не было ни одного социалиста, но были зато радикалы-социалисты, а съ 1906 г. опять въ составъ министерства стали приглашаться социалисты, и въ 1909 г. даже во главѣ министерства сталъ социалистъ (Брианъ).

Коалиціоннымъ министерствамъ, опиравшимся на „блоки“, приходилось вести борьбу на два фронта, но это мѣшало имъ дѣйствовать въ болѣе опредѣленномъ направленіи, болѣе же однородныя министерства, какъ умѣренныя, такъ и радикальныя, вынуждались искать поддержки либо слѣва, либо справа, иногда не удовлетворяя ни ту, ни другую стороны. Во всякомъ случаѣ во Франціи къ началу XX в. намѣтилось два главныхъ теченія, одно въ смыслѣ „соціальной охраны“ (conservation sociale), другое въ пользу соціальныхъ преобразованій. Къ этому времени наиболѣе видную роль стали играть радикалы со своею чисто политическою программою, заключающею въ себѣ требованія о пересмотрѣ конституціи въ самомъ демократическомъ духѣ, о реформѣ избирательнаго права, о расширеніи компетенціи мѣстнаго самоуправленія, объ избираемости судей, о постепенномъ увеличеніи правъ женщинъ, о подоходномъ налогѣ, о прогрессивномъ обложеніи наслѣдствъ, о націонализаціи желѣзныхъ дорогъ и рудниковъ, о государственной монополизациі страхового дѣла и пр. и пр., но очень-очень многіе радикалы отшатнулись отъ соціальныхъ реформъ подъ вліяніемъ испуга передъ усиленіемъ, во-первыхъ, стачечнаго движенія, во-вторыхъ, такъ называемаго революціоннаго синдикализма, принципиально отрицавшаго способности парламентской борьбы, и, въ-третьихъ, проповѣди „антипатріотизма“, казавшагося крайне опаснымъ въ національномъ отношеніи. Все это и сказалось особенно на общемъ политическомъ разбродѣ, симптомомъ котораго были столь частые министерскіе кризисы послѣднихъ трехъ лѣтъ передъ началомъ великой войны.

Радикалы и социалисты ищутъ поддержки у рабочихъ и крестьянъ, у мелкой буржуазіи, у мелкихъ чиновниковъ и служащихъ въ разныхъ предпріятіяхъ и т. п., консерваторы и умѣренныя—въ рядахъ болѣе крупной буржуазіи и въ верхнихъ слояхъ бюрократіи, равно какъ у духовенства, все еще вліятельнаго во французскомъ обществѣ. Съ самаго начала третьей республики однимъ изъ наиболѣе упорныхъ и опасныхъ ея враговъ былъ клерикализмъ, съ которымъ республиканцамъ и пришлось главнымъ образомъ вести борьбу (особенно въ области народнаго просвѣщенія). Католическое духовенство, руководимое іезуитами, принимало дѣятельное участіе во всѣхъ подкопахъ подъ республику и прямыхъ на нее атакахъ, начиная съ президентства

Макъ-Магона и кончая походами реакціонеровъ въ союзѣ съ частью радикаловъ подѣ шовинистическими и антисемитическими знаменами генерала Буланже и инициаторами знаменитаго дѣла Дрейфуса. Особенно большую опасность представляли собою клерикальные происки, благодаря тому, что клерикалы оказывали громадное вліяніе не только на старыя аристократическія и богатыя буржуазныя семьи, но и на командный составъ арміи, на генераловъ и офицеровъ, большею частью принадлежавшихъ къ этимъ семьямъ. Отъ опасности со стороны клерикально-милитаристской реакціи республикѣ удалось освободиться только въ самомъ концѣ XIX вѣка, а въ началѣ XX столѣтія въ религіозной жизни Франціи произошло коренное измѣненіе, заключающееся въ отдѣленіи церкви отъ государства.

Общая картина политической жизни Франціи въ началѣ XX вѣка не была бы полной, если бы мы не остановились на этомъ важномъ событіи. Во Франціи, какъ и въ другихъ европейскихъ государствахъ, всегда существовала тѣсная связь между государствомъ и церковью, между политикой и религіей. Въ эпоху первой революціи государство взяло на себя даже реформу церковнаго устройства на принципѣ превращенія священниковъ въ государственныхъ чиновниковъ, что привело къ борьбѣ духовенства съ правительствомъ и разрыву между церковью и государствомъ. Республиканская конституція 1795 г. стала въ этомъ вопросѣ на ту точку зрѣнія, которая неминуемо вела къ отдѣленію церкви отъ государства, т. е. на точку зрѣнія невмѣшательства политики въ религію и обратно—религіи въ политику, но въ началѣ XIX в. Наполеонъ возстановилъ связь между государствомъ и церковью: конкордатъ 1801 г. передалъ въ руки свѣтской власти назначеніе на епископскія каѳедры и ввелъ оплату духовенства жалованьемъ изъ государственной казны. Въ XIX в. Франція пережила три революціи и смѣнила нѣсколько политическихъ режимовъ, но конкордатъ продолжалъ регулировать взаимныя отношенія правительства и духовенства, какъ бы находившагося на государственной службѣ, хотя и имѣвшаго надъ собою и другую власть въ лицѣ папы. Съ самаго начала третьей республики возникла между обѣими силами борьба: свѣтское государство боролось съ клерикальной школой, съ религіозными конгрегаціями, ставившими себя политическія цѣли, и съ неповиновеніемъ духовенства законамъ государства. Передовыя партіи стали требовать отдѣле-

нія церкви отъ государства, но республиканское правительство опасалось осуществить это требованіе, какъ рискованный экспериментъ. Однако обстоятельства сложились такъ, что въ министерства Комба и Рувье вопросъ объ отдѣленіи церкви отъ государства былъ и поставленъ, и рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ. Соотвѣтственный законъ былъ принятъ въ 1905 г. палатою депутатовъ и сенатомъ приблизительно большинствомъ двухъ третей голосовъ. Выборы 1906 г., понизившіе число членовъ консервативной оппозиціи въ палатѣ съ 232 до 174, показали, что большинство населенія одобрило эту мѣру. Нужно прибавить, что законъ 1905 г. говоритъ объ отдѣленіи церквей (а не церкви) отъ государства, имѣя въ виду не одинъ только католицизмъ, но также протестантизмъ и іудейскую вѣру.

Этимъ закономъ, обезпечивая свободное отправленіе культовъ съ нѣкоторыми ограниченіями въ интересахъ общественнаго порядка, республика въ то же время объявляла, что „не признаетъ, не оплачиваетъ и не поддерживаетъ никакого культа“, а потому „исключаетъ изъ бюджета государства, департаментовъ и общинъ всякіе расходы, вытекающіе изъ отправленія культовъ“. Закономъ, далѣе, давалось разрѣшеніе устраивать богослужебныя ассоціаціи съ правомъ вступать между собою въ союзъ съ центральнымъ управленіемъ. Это не упраздняло во Франціи католическую церковь, но передъ государственнымъ закономъ превращало ее въ союзъ частныхъ сообществъ, каковыя могутъ образовываться гражданами и для другихъ цѣлей. Такова принципиальная сторона закона о „сепараціи“ церквей и государства, установившаго во Франціи то же отношеніе между областями политики и религіи, какое въ Сѣверной Америкѣ возникло съ самаго начала поселенія въ ней англійскихъ колонистовъ, съ тѣмъ, однако, различіемъ, что во Франціи все еще приходится имѣть дѣло съ наслѣдіемъ стараго порядка.

Законодательству пришлось регулировать массу новыхъ вопросовъ, вытекавшихъ изъ прежнихъ отношеній (о храмахъ, о благотворительныхъ учрежденіяхъ, о пенсіяхъ духовнымъ лицамъ извѣстныхъ категорій и т. п.), со стороны же папы послѣдовалъ запретъ образовывать богослужебныя ассоціаціи и т. п., и все это вносило осложненія въ практическое примѣненіе закона. Вѣроятно, еще нескоро и власти, и духовенство, и населеніе привыкнутъ ко всѣмъ послѣдствіямъ, вытекающимъ изъ отдѣленія

церкви отъ государства и во Франціи установится въ полномъ объемѣ тотъ порядокъ вещей, который вошелъ въ плоть и кровь гражданъ великой заатлантической республики.

Еще однимъ наслѣдіемъ, полученнымъ третьей республикой отъ прежнихъ режимовъ, былъ бюрократизмъ всего управленія страной. Еще при старой монархіи во Франціи вводилась система административной централизаціи и опеки, такъ что въ ближайшемъ, начиная съ XVII—XVIII вв., прошломъ страны не было такихъ основъ мѣстной свободы, на которыхъ въ Англии и въ Сѣверной Америкѣ выросло широкое общинное и областное самоуправленіе. Правда, въ эпоху первой революціи сдѣлана была попытка полной децентрализаціи путемъ передачи всего управленія въ руки мѣстныхъ выборныхъ властей, но, какъ извѣстно, попытка эта не удалась, и революція въ сущности содѣйствовала еще большей централизаціи. Революція раздѣлила Францію на совершенно искусственно выкроенныя административныя единицы приблизительно равновеликихъ и равнонаселенныхъ департаментовъ, а Наполеонъ I поставилъ во главѣ ихъ префектовъ, чиновниковъ, всецѣло подчиненныхъ центральному правительству и облеченныхъ отъ него широчайшими полномочіями. Всѣ послѣдующія правительства пользовались этимъ послушнымъ орудіемъ власти, т.-е. и монархія обѣихъ линій Бурбоновъ, и вторая республика, и особенно имперія Наполеона III. Въ серединѣ XIX в. въ обществѣ было распространено убѣжденіе, что централизація является однимъ изъ превосходнѣйшихъ приобрѣтеній революціи, которому будто бы даже завидуетъ вся Европа. Въ свое время даже либералы стояли за сохраненіе этой системы, опасаясь, что при развитіи мѣстной свободы и самоуправления выиграютъ только мѣстные люди, пользующіеся соціальнымъ вліяніемъ, но способные защищать только консервативные интересы, — соображеніе, не лишенное значенія въ тѣ времена, когда во Франціи еще не было всеобщаго избирательнаго права. Макъ-магоновская реакція семидесятыхъ годовъ показала, какую опасность представляла собою власть префектовъ на мѣстахъ, но и республиканцы не были сначала склонны выпустить изъ рукъ это орудіе, когда оно могло служить ихъ власти. Притомъ все это вѣлось въ привычки, въ нравы и управляющихъ, и управляемыхъ, хотя, конечно, силою вещей республика не могла не толкаться къ тому, чтобы расширять свободу мѣстной жизни.

Старая организація департаментовъ съ возглавляющими ихъ префектами и округовъ съ ихъ подпрефектами сохраняется до сихъ поръ, да и въ большихъ коммунахъ, т.-е. городахъ съ населеніемъ выше 20 тыс., мэры назначаются также правительствомъ (между прочимъ, и въ Парижѣ, гдѣ есть мэры отдѣльныхъ округовъ и нѣтъ общаго мэра, замѣняющагося префектомъ). Но рядомъ съ этими правительственными чиновниками имѣются еще органы мѣстнаго самоуправленія, выбираемые всеобщою подачею голосовъ, а именно совѣты генеральные въ департаментахъ, окружные въ округахъ и муниципальные въ коммунахъ, какъ называются безразлично и города, и села (бурги), и деревни, при чемъ въ небольшихъ коммунахъ имѣются и выборные мэры. Сама жизнь дѣлаетъ эти органы все болѣе самостоятельными въ управленіи странюю. Кромѣ того, населеніе Франціи за послѣднее время все болѣе и болѣе организуется для самостоятельности на мѣстахъ въ профессиональныхъ синдикатахъ и въ кооперативахъ.

Синдикальное движеніе захватило во Франціи даже низшіе ряды чиновниковъ. Старая бюрократическая дисциплина въ началѣ XX в. не была уже, какъ прежде, подобіемъ военной дисциплины. Около 1906 г. съ особою силою проявилось это движеніе среди служащихъ государства, а въ 1909 г. даже образовалась „генеральная федерація служащихъ (employés) государства, департаментовъ и общинъ“, которая передъ началомъ великой войны насчитывала уже болѣе трехсотъ тысячъ членовъ. Она, впрочемъ, заявила, что въ борьбѣ за свои профессиональные интересы отказывается отъ забастовокъ. Таковую же синдикальную организацію устроили и учителя. Въ государственной жизни Франціи это—совсѣмъ новое явленіе, наносящее ударъ старому бюрократическому строю, который находилъ поддержку нерѣдко и въ самихъ дѣятеляхъ третьей республики. Въ министерство Клемансо палатѣ пришлось считаться съ этимъ движеніемъ и принять особый чиновническій уставъ, ограждавшій недостаточно прежде защищенные права служащихъ государства. Идеи, привычки и приемы управленія, унаслѣдованные третьей республикой отъ второй имперіи, все болѣе и болѣе отходятъ въ прошлое, и все болѣе осуществляются теперь принципы личной и общественной свободы, возвѣщенные еще „Деклараціей правъ чловѣка и гражданина“.

Хотя, какъ мы видѣли, въ конституціи третьей республики отсут-

ствуесть всякое подобіе такой деклараціи, но зато третья республика издала цѣлый рядъ законовъ, обезпечивающихъ и упорядочивающихъ пользованіе всякими свободами, начиная со свободы вѣры, слова, печати и кончая свободою собраній, сообществъ и союзовъ. Только личная неприкосновенность еще не такъ хорошо обезпечена, какъ въ Англіи Habeas-corporis-act'омъ; по крайней мѣрѣ, такъ думаютъ и сами французы, сравнивающіе свои порядки съ тѣми, которые господствуютъ по ту сторону Ламанша.

Н. Каръевъ.

Литература.

Современныя конституціи. Сборникъ подъ ред. *В. М. Гессена* и бар. *Б. Э. Помпе*. Спб., 1907, т. II, стр. 533—561 (конституціонные законы Франціи).—*Н. Каръевъ*. Исторія Западной Европы въ новое время, томы VI и VII (главы о Франціи при третьей республикѣ, доведенныя до 1914 г., съ подробными указаніями на литературу).—*Ш. Сеньбосъ*. Политическая исторія современной Европы (отдѣлъ о Франціи).—*А. Лоуэлъ*. Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы (1905).—Государственный строй и политическія партіи въ Западной Европѣ (сборникъ статей подъ ред. *В. Смирнова*).—*А. Эменъ*. Общія основы конституціоннаго права (1898) и др.

Соединенные штаты Америки.

I.

Общая характеристика политического строя Съв.-Амер. Соединенныхъ Штатовъ.

Съверо-Американскіе Соединенные Штаты представляютъ собой федерацію, или союзное государство. Эта федерація состоитъ изъ такъ называемыхъ „штатовъ“, пользующихся самой широкой свободой и самостоятельностью. Каждый изъ штатовъ— а ихъ въ настоящее время около пятидесяти—имѣетъ своего выборнаго губернатора. Губернаторы штатовъ ни въ коемъ случаѣ не являются лицомъ, подчиненнымъ федеральному правительству, уже по одному тому, что сфера вѣдѣнія федеральной администраціи и администраціи отдѣльныхъ штатовъ совершенно различна.

Каждый изъ штатовъ имѣетъ равнымъ образомъ свое особое законодательное собраніе, состоящее всегда изъ двухъ палатъ и пользующееся весьма широкой компетенціей, обнимающей многіе важнѣйшіе интересы гражданъ. Каждый изъ штатовъ имѣетъ свою собственную конституцію, т.-е. свои собственные основные законы, осуществляющіе волю населенія штата и издаваемые особымъ порядкомъ, отличнымъ отъ того, согласно которому происходитъ изданіе обычныхъ законовъ въ тѣхъ же штатахъ. Надо сказать, что названіе великой американской демократіи United States of America въ точномъ переводѣ этихъ словъ на русскій языкъ означаетъ „Соединенныя Государства Америки“, такъ какъ слово „state“ значитъ собственно государство. Согласно давно установившейся традиціи, слово это стали переводить на русскій языкъ словомъ „штатъ“, представляющимъ въ сущно-

сти, нѣмецкое слово Staat — государство, — написанное русскими буквами ¹⁾).

Называя себя „государствами“ со времени своего отдѣленія отъ Англіи, бывшія ея колоніи хотѣли, конечно, этимъ показать, что каждая изъ нихъ представляетъ собой самостоятельную политическую единицу и что союзъ между ними состоялся лишь на почвѣ добровольныхъ взаимныхъ уступокъ и соглашеній, одинаково обязательныхъ для каждой изъ договаривающихся сторонъ. Американская федеральная конституція представляетъ собой дѣйствительно своего рода договоръ, при чемъ происхожденіе его, какъ результатъ свободнаго соглашенія въ свое время суверенныхъ политическихъ единицъ, отразилось весьма оригинальнымъ образомъ на „Исторіи великой американской демократіи“ ²⁾).

Переходя теперь къ нѣкоторымъ другимъ фактамъ, характеризующимъ американскую федерацію, мы должны сказать, что въ отношеніи пространства и населенія контрастъ между отдѣльными штатами этой федераціи весьма значителенъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ числѣ американскихъ штатовъ мы имѣемъ съ одной стороны Нью-Йоркъ, гдѣ число жителей доходитъ до $9\frac{1}{2}$ милліон. (т.-е. превышаетъ число жителей Греціи, Даніи и Норвегіи, вмѣстѣ взятыхъ), и Пенсильванію съ $8\frac{1}{2}$ мил. жителей и съ другой — штаты Невада и Аризона, имѣющіе первый 80.000 и второй 200.000 жителей.

Не меньшій контрастъ наблюдается и въ размѣрахъ территоріи отдѣльных штатовъ. Такъ, напр., штатъ Родъ-Айлэндъ имѣетъ поверхность въ одну тысячу квадратныхъ миль, штатъ Нью-Джерси — около семи ст. половиной тысячъ, между тѣмъ какъ штаты Колорадо и Невада имѣютъ каждый болѣе 100.000 кв. миль, Калифорніа болѣе 150.000, а Техасъ даже 262.000. Этотъ послѣдній штатъ болѣе значителенъ, чѣмъ вся Франціа, европейская территорія которой немного превышаетъ 200.000 кв. миль.

Во второй половинѣ XVIII вѣка контрастъ между размѣромъ и населенностью отдѣльныхъ американскихъ колоній Англіи, поднявшихъ возстаніе противъ своей метрополи, былъ далеко не

1) Нѣмецкое названіе С. Штатовъ — Vereinigte Staaten des Amerikas.

2) См. нашу книгу, носящую такое названіе. Въ этой книгѣ подробно изложена юридическая распря между южными и сѣверными штатами, — распря, которая привела къ междоусобной войнѣ и закончилась побѣдой сѣвера. Эта побѣда рѣшила извѣстнымъ образомъ и юридическій споръ.

такъ великъ, какъ теперь, но все-таки и тогда онъ былъ весьма значителенъ. Поэтому составителямъ дѣйствующей доннынъ федеральной конституціи, т.-е. основныхъ законовъ, регулирующихъ относительныя права федераціи и отдѣльныхъ ея членовъ (штатовъ), пришлось употребить много времени и труда, чтобы придти къ какому-нибудь соглашенію относительно организаціи федераціи вообще и федеральной законодательной власти въ особенности. Въ самомъ дѣлѣ, съ одной стороны надо было удовлетворить весьма естественному притязанію болѣе населенныхъ штатовъ на нѣкоторыя преимущества въ отношеніи вліянія на законодательство республики; съ другой стороны, надо было предоставить штатамъ со сравнительно весьма малочисленнымъ населеніемъ достаточную гарантію въ томъ, что безъ ихъ согласія нельзя будетъ проводить никакихъ важныхъ законодательныхъ мѣропріятій.

Послѣ долгихъ споровъ, вызванныхъ разсмотрѣніемъ множества разныхъ проектовъ, удалось наконецъ найти средство для примиренія указанныхъ противорѣчивыхъ требованій. Это средство состоитъ въ раздѣленіи федеральной законодательной власти между двумя палатами собранія народныхъ представителей, называемаго въ Америкѣ конгрессомъ. Одна изъ этихъ палатъ, называемая палатой представителей (House of Representatives), выбирается на два года населеніемъ всего Союза, т.-е. всей федераціи, при чемъ каждый штатъ посылаетъ въ эту палату такое число представителей, которое соотвѣтствуетъ населенности штата согласно одинаковому для всѣхъ штатовъ расчету (теперь полагается одинъ представитель на 200.000 жителей). Вопросъ о томъ, кто въ томъ или иномъ штатѣ можетъ принимать участіе въ выборахъ членовъ федеральной палаты представителей, предоставляется на рѣшеніе властей каждаго отдѣльнаго штата, т.-е., въ сущности, на рѣшеніе выбирающаго эти власти населенія.

Въ настоящее время въ значительномъ большинствѣ штатовъ избирательныя права предоставлены всѣмъ лицамъ мужского пола, достигшимъ совершеннолѣтія (21 года), а въ нѣкоторыхъ (12) штатахъ—и женщинамъ. Въ первое время существованія Американской республики и вплоть до середины прошлаго вѣка почти во всѣхъ штатахъ существовали разныя ограниченія въ избирательныхъ правахъ, при чемъ въ большинствѣ штатовъ отъ избирателей требовался нѣкоторый имущественный цензъ.

Другая палата американскаго конгресса называется сенатомъ. Члены сената выбираются населеніемъ отдѣльныхъ штатовъ на шесть лѣтъ по два отъ каждаго штата, независимо отъ размѣровъ территоріи или количества населенія штата ¹⁾.

Имѣя въ виду, что всякая законодательная мѣра требуетъ обязательно согласія обѣихъ палатъ, малые штаты получили увѣренность, что они всегда смогутъ оказать противодѣйствіе тѣмъ законопроектамъ, которые были бы для нихъ невыгодны. Способъ, избранный американскимъ конституціоннымъ конвентомъ для примиренія интересовъ большихъ и малыхъ штатовъ, оказался, какъ показываетъ болѣе чѣмъ столѣтній опытъ С. Штатовъ, весьма удачнымъ и цѣлесообразнымъ. Эта удача побудила швейцарцевъ при организациі федеральнаго правительства (конституція 1848 г.) послѣдовать примѣру С. Штатовъ и создать федеральное законодательное собраніе по образцу американскаго конгресса.

II.

Американская федеральная конституція. Ея устойчивость и живучесть. Процессъ внесенія поправокъ.

Создатели американской федеральной конституціи, которые работали надъ ея составленіемъ въ 1787 году, вслѣдъ за успѣшнымъ окончаніемъ революціи, подъ свѣжимъ впечатлѣніемъ дискредитированія всякой власти вообще и центральной государственной власти въ особенности, старались возможно болѣе ограничить компетенцію федеральнаго правительства и конгресса, какъ одного изъ органовъ этого правительства. Въ самомъ дѣлѣ, если мы обратимся къ изученію конституціи Соед. Штатовъ, то мы увидимъ, что она состоитъ главнымъ образомъ изъ статей, устанавливающихъ органы федеральнаго правительства, способы ихъ избранія и подробное исчерпывающее перечисленіе предметовъ вѣдѣнія каждаго изъ нихъ въ отдѣльности и всего федеральнаго

¹⁾ Впрочемъ, такой порядокъ выбора сенаторовъ существуетъ лишь нѣсколько летъ. Ранѣе сенаторы выбирались законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ, а не населеніемъ. Это—результатъ постоянной демократизаціи политическаго строя Соед. Штатовъ Америки. То же самое справедливо и относительно политическихъ правъ женщинъ.

правительства вообще. Американская федеральная конституція была выработана, какъ мы сказали, въ 1787 году. Она была составлена „конституціоннымъ конвентомъ“, или, какъ говоримъ мы, русскіе, учредительнымъ собраніемъ. Члены этого собранія были выбраны населеніемъ каждаго штата для этой специальной цѣли ¹⁾. Затѣмъ федеральная конституція поступила на разсмотрѣніе, а затѣмъ и на голосованіе населенія каждаго изъ штатовъ. На это ушло полтора года.

Только послѣ того какъ конституція была повсемѣстно утверждена народомъ (1789 г.), можно было приступить къ организациі общаго для всѣхъ штатовъ федеральнаго правительства ²⁾.

Согласно выработанной въ 1787 году конституціи, высшая въ Союзѣ законодательная, исполнительная и судебная власть, каждая въ отдѣльности и всѣ въ совокупности, имѣетъ строго опредѣленныя права и полномочія. Увеличить или вообще такъ или иначе измѣнить эти права и полномочія можетъ только тотъ самый державный американскій народъ, который своимъ одобреніемъ далъ силу акту, выработанному конституціоннымъ конвентомъ, т.-е. учредительнымъ собраніемъ, вдохнувъ въ него, такъ сказать, дыханіе жизни.

Въ самомъ дѣлѣ, процессъ измѣненія американской федеральной конституціи весьма сложенъ и крайне затруднителенъ. *Вырабатывать* и *предлагать* тѣ или иныя поправки къ конституціи можетъ конгрессъ, для чего требуется, чтобы въ пользу такого предложенія подали свои голоса *два трети* членовъ *каждой изъ палатъ* конгресса. Вырабатывать ихъ можетъ и особый конвентъ, или учредительное собраніе, выбираемое населеніемъ всѣхъ штатовъ. Но предварительно вопросъ о самой необходимости какихъ-либо измѣненій въ конституціи долженъ быть рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ законодательными собраніями двухъ третей шта-

¹⁾ Иначе сказать, американское учредительное собраніе (Constitutional Convention) не имѣло иныхъ задачъ и цѣлей, кромѣ выработки федеральной конституціи. Оно не имѣло никакого отношенія къ управленію страной или къ изданію обыкновенныхъ законовъ. Въ этомъ оно рѣшительно отличается отъ нашего будущаго Учредительнаго Собранія.

²⁾ Мы лишь въ самыхъ общихъ чертахъ излагаемъ здѣсь происхождение нынѣшней американской конституціи. Болѣе подробныя и болѣе точныя свѣдѣнія можно найти въ нашей книгѣ „Исторія вел. амер. демократіи“ и въ классическомъ трудѣ Дж. Брайса „Американская республика“, 3 тома.

товъ Союза. Для *утвержденія* поправокъ къ федеральной конституціи необходимо созвать въ каждомъ штатѣ особый „конвентъ“, т. е. учредительное собраніе лицъ, уполномоченныхъ только для этого народомъ. Такіе конвенты *утверждаютъ* или отвергаютъ поправки къ конституціи, возникшія однимъ изъ указанныхъ выше способовъ. *Утвержденіе поправки* можетъ состояться также путемъ вотированія ея обыкновенными законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ, но при условіи, что въ пользу поправки выскажутся законодательныя собранія трехъ четвертей всѣхъ штатовъ Союза.

Изъ этого видно, до какой степени трудно добиться измѣненія американской федеральной конституціи и какъ сильно долженъ желать той или иной поправки весь американскій народъ для того, чтобы между его представителями въ національномъ законодательномъ собраніи (въ конгрессѣ) и въ законодательныхъ собраніяхъ почти пятидесяти (48) отдѣльныхъ штатовъ могло оказаться надлежащее согласіе ¹⁾. Процессъ измѣненія федеральной конституціи такъ затруднителенъ и требуетъ столь продолжительнаго времени, что за долгій періодъ агитаціи по поводу той или иной поправки успѣетъ обновиться составъ нижнихъ палатъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ ²⁾ и федеральной палаты представителей. Такимъ образомъ настроеніе представительныхъ собраній явится достаточно точнымъ отраженіемъ настроенія всего американскаго народа. Мы говорили это къ тому, чтобы показать, что если даже, — какъ это до сихъ поръ всегда бывало въ дѣйствительности по весьма понятнымъ соображеніямъ ³⁾, — поправки къ федеральной конституціи предлагаются обыкновенно конгрессомъ и вносятся на утвержденіе обыкновенныхъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, то такой порядокъ измѣненія конституціи фактически почти равносильенъ обращенію къ самому народу.

„Въ теченіе перваго столѣтія существованія С. Штатовъ, — говоритъ профессоръ Харвардскаго университета А. Бушнелль

1) Мы беремъ сравнительно болѣе легкій путь измѣненія федеральной конституціи, исходящій изъ конгресса.

2) Члены нижнихъ палатъ отдѣльныхъ штатовъ, какъ и члены федеральной палаты представителей, избираются на два года.

3) Т. е. вслѣдствіе крайней затруднительности созыва особыхъ конвентовъ во всѣхъ штатахъ.

Хартъ,—разными членами конгресса было предложено болѣе 1900 поправокъ къ конституціи, но изъ нихъ только 19 получили согласіе требуемыхъ двухъ третей членовъ обѣихъ палатъ конгресса. Изъ этихъ 19 только 15 вошли въ концѣ-концовъ въ конституцію“¹⁾. Съ тѣхъ поръ, какъ профессоръ Хартъ написалъ эти строки, была принята еще одна поправка къ конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Согласно этой поправкѣ былъ измѣненъ способъ выборовъ членовъ федеральнаго сената. Какъ мы уже говорили, прежде они выбирались законодательными *собраніями* отдѣльныхъ штатовъ, теперь они выбираются *населеніемъ* отдѣльныхъ штатовъ. Американская федеральная конституція не претерпѣла рѣшительно никакихъ измѣненій, въ нее не было внесено ни единой поправки за время между 1802 и 1865 годами, т.-е. въ теченіе *большой половины XIX вѣка*. За это время въ Европѣ была масса политическихъ бурь и тревоженій: во многихъ странахъ, какъ, напр., во Франціи, произошло нѣсколько революцій. То же самое справедливо въ меньшей мѣрѣ и въ отношеніи всѣхъ другихъ странъ континентальной Европы.

Вообще число всѣхъ поправокъ, которыя внесены въ американскую конституцію до настоящаго времени, достигаетъ, какъ видно изъ приведенныхъ нами словъ проф. Харта, всего шестнадцати. За тотъ же срокъ Франція имѣла почти столько же разныхъ конституцій²⁾.

Есть много вопросовъ, на которыхъ можно было бы остановиться, если бы мы вздумали изучать американскую федеральную конституцію хотя бы въ важнѣйшихъ ея чертахъ. Недостатокъ мѣста заставляетъ насъ остановиться только на одномъ такомъ вопросѣ.

Какъ же достигается въ Америкѣ то, что федеральное правительство не переходитъ границъ, которыя ему поставлены союзной конституціей? какъ достигается, напр., что конгрессъ не издаетъ законовъ, выходящихъ за предѣлы его компетенціи? Въ Америкѣ федеральнымъ судамъ, члены которыхъ, какъ необходимо прибавить, назначаются пожизненно, принадлежитъ право по жалобамъ частныхъ лицъ объявлять законы, изданные конгрессомъ съ со-

1) Alfr. Bushnell Hart. „Actual government as applied under American conditions“. New-York, 1903, p. 59.

2) См. A. Esmein. „Éléments de droit Constitutionnel française et comparé“, 1903 или A. Dicey. „Introduction to the Study of the law of the Constitution“, 1902.

блюденіемъ всѣхъ надлежащихъ формъ, но, по мнѣнію суда, выходящіе изъ компетенціи федеральнаго правительства, *противными конституціи* и потому *недѣйствительными* (т.-е. не подлежащими выполнению). Такого рода полномочій, вообще говоря, не имѣтъ судъ ни въ одной другой странѣ, и указываемое нами обстоятельство принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ характерныхъ особенностей государственнаго строя великой американской демократіи ¹⁾).

Замѣчательно, что американскій народъ обнаруживаетъ такое же недовѣріе или, вѣрнѣе, такую же осторожность и по отношенію къ законодательнымъ властямъ отдѣльныхъ штатовъ. Каждый штатъ имѣтъ свою особую конституцію, содержащую также точное перечисленіе правъ и полномочій главныхъ органовъ правительственной власти въ штатѣ и въ томъ числѣ правъ и *полномочій законодательнаго собранія штата*. Конституція штата обыкновенно вырабатывается учредительнымъ собраніемъ, которое называется въ Америкѣ конституціоннымъ конвентомъ. Члены учредительнаго собранія не имѣютъ другихъ задачъ, кромѣ выработки новой конституціи штата или частичнаго исправленія старой.

Проектъ конституціи, выработанной учредительнымъ собраніемъ, поступаетъ затѣмъ на утвержденіе населенія штата путемъ всеобщаго голосованія. Какъ видимъ, процессъ измѣненія конституціи отдѣльныхъ штатовъ весьма сложенъ и требуетъ значительнаго времени. Впрочемъ, процессъ внесенія частичныхъ поправокъ въ конституціи отдѣльныхъ штатовъ не такъ затруднителенъ. Для *предложенія* поправокъ въ однихъ штатахъ требуется соответственная резолюція нѣсколькихъ выбираемыхъ одно послѣ другого законодательныхъ ²⁾ собраній. Въ другихъ штатахъ требуется одна такая резолюція. Однако резолюція должна быть принята не простымъ, а квалифицированнымъ большинствомъ членовъ обѣихъ палатъ законодательнаго собранія. Утвержденіе измѣненной конституціи и отдѣльныхъ поправокъ *всегда* происходило путемъ народнаго голосованія. Хотя процедура, которая необходима

¹⁾ Мы разбираемъ болѣе подробно этотъ вопросъ въ нашей книгѣ „Права человека и гражданина“.

²⁾ Т.-е. резолюція предлагается однимъ законодательнымъ собраніемъ и затѣмъ, когда по наступленіи законнаго срока составъ законодательнаго собранія обновляется, та же резолюція вотируется и этимъ собраніемъ. Утвержденіе конституціи и отдѣльныхъ къ ней поправокъ происходитъ всегда путемъ народнаго голосованія.

для всяких поправокъ къ федеральной конституціи, гораздо болѣе сложна, однако измѣненіе конституціи отдѣльныхъ штатовъ представляетъ собой все-таки дѣло весьма трудное. Оно можетъ окончиться успѣхомъ лишь въ тѣхъ весьма рѣдкихъ случаяхъ, когда измѣненія конституціи или той или иной поправки къ ней дѣйствительно желаетъ значительное большинство населенія штата ¹⁾.

Конституціи отдѣльныхъ штатовъ, которыя были пересмотрѣны въ послѣднее время, отличаются особой подробностью въ установленіи границъ властей штата вообще и въ частности власти законодательныхъ собраній. Ненарушимость конституцій отдѣльныхъ штатовъ, какъ и федеральной конституціи, достигается предоставленіемъ суду права объявлять (въ случаѣ возникновенія какой-либо тяжбы) тотъ или иной законъ, изданный законодательнымъ собраніемъ штата, противнымъ конституціи штата и потому недѣйствительнымъ.

Впрочемъ, и самыя конституціи отдѣльныхъ штатовъ могутъ быть признаваемы судомъ недѣйствительными въ тѣхъ своихъ статьяхъ, которыя, по мнѣнію судей, противорѣчатъ федеральной конституціи, какъ верховному закону всего Союза.

Такимъ образомъ въ Соединенныхъ Штатахъ существуетъ четыре разряда законодательныхъ нормъ, имѣющихъ разную степень авторитетности: федеральная конституція, федеральные законы, конституція отдѣльныхъ штатовъ, законы отдѣльныхъ штатовъ. Высшій авторитетъ имѣетъ, само собою разумѣется, федеральная конституція, и одна изъ главныхъ задачъ верховнаго федеральнаго суда заключается въ томъ, чтобы истолковывать ея смыслъ и значеніе (при возникновеніи соответственныхъ тяжбныхъ дѣлъ) и тѣмъ оберегать державную волю американскаго народа, запечатлѣнную въ федеральной конституціи.

III.

Компетенція федеральнаго правительства.

Обратимся теперь къ той части федеральной конституціи, которая говоритъ о сферѣ компетенціи федеральнаго правительства вообще и законодательной власти въ особенности.

¹⁾ См. объ этомъ цитированный трудъ проф. А. В. Hart, стр. 60, или Mc. Clain. „Constitutional Law of the United States“, 1905, p. 28.

Для того, чтобы наша характеристика компетенции американской федеральной законодательной власти была возможно болѣе точна, мы обратимся къ самому тексту конституціи и приведемъ съ небольшими пропусками всю ту ея часть, которая относится къ занимающему насъ вопросу.

Вотъ что читаемъ мы въ отдѣлѣ 8 первой статьи (section 8 of the 1 article) американской федеральной конституціи:

„Конгрессъ имѣетъ право устанавливать и взимать пошлины, налоги и акцизные сборы, принимать мѣры для общей защиты и общаго благоденствія.

Заключать займы для нуждъ Соединенныхъ Штатовъ...

Регулировать торговыя сношенія федераціи съ иностранными государствами и отдѣльныхъ штатовъ между собою...

Устанавливать одинаковыя для всего Союза правила натурализаціи...

Чеканить монету, устанавливать мѣры и вѣсы...

Учреждать почтовыя конторы...

Содѣйствовать развитію наукъ и полезныхъ искусствъ...

Объявлять войну...

Производить наборъ солдатъ и устанавливать средства, идущія на содержаніе арміи.

Дѣлать постановленія объ образованіи и содержаніи союзнаго флота...

Издавать всякіе законы, которые могутъ оказаться необходимыми и полезными (necessary and proper) для осуществленія только что перечисленныхъ правъ, равно какъ и всѣхъ вообще полномочій, предоставляемыхъ настоящей конституціей правительству Соединенныхъ Штатовъ или какому-либо изъ органовъ Союзнаго управленія“¹⁾.

Ограниченность полномочій, предоставленныхъ конституціей федеральному правительству, и строгое соблюденіе принципа, согласно которому народъ, т.-е. населеніе отдѣльныхъ штатовъ, считается удерживающимъ за собой всю полноту правъ въ тѣхъ областяхъ, которая не отмежеваны федеральнымъ властямъ, могли бы парализовать всякія усилія федеральнаго правительства отвѣ-

¹⁾ Въ Америкѣ имѣются тысячи изданій федеральной конституціи съ комментаріями; см. одно изъ прекрасныхъ изданій „Manual of the Constitution of the United States“ by J. W. Andrews.

чать тѣми или иными мѣрами на вновь возникающія социальныя проблемы, если бы правительству не оказывалъ серьезной поддержки послѣдній пунктъ приведеннаго выше восьмого отдѣла первой статьи федеральной конституціи.

Этотъ отдѣлъ, или, вѣрнѣе, этотъ маленькій пунктъ отдѣла, сыгралъ огромную роль въ процессѣ развитія компетенціи американскаго федеральнаго правительства. Онъ позволилъ федеральному правительству взять на себя многія въ высшей степени важныя функціи, напр., извѣстный контроль надъ желѣзными дорогами, которыя въ Америкѣ почти всегда частныя, или надъ народившимися въ сравнительно недавнее время трестами и синдикатами ¹⁾. Такое расширение функцій федеральнаго правительства было безусловно необходимо не только въ видахъ лучшаго обезпеченія благоденствія Соединенныхъ Штатовъ, но даже просто для огражденія нѣкоторыхъ элементарныхъ правъ всей народной массы. Между тѣмъ въ американской конституціи, выработанной людьми XVIII вѣка, нѣтъ и, конечно, не могло быть никакихъ прямыхъ указаній на возможность такого рода функцій федеральнаго правительства. Въ самомъ дѣлѣ, никакая человѣческая мудрость не могла въ концѣ XVIII вѣка предугадать тѣхъ серьезныхъ социальныхъ проблемъ, которыя стали передъ людьми конца XIX и начала XX вѣка вслѣдствіе необычайнаго развитія частнаго желѣзнодорожнаго строительства ²⁾ и чрезвычайнаго сосредоточенія капитала въ рукахъ отдѣльныхъ лицъ и акціонерныхъ компаній.

Такимъ образомъ, „содѣйствіе общему благосостоянію“ и „право издавать законы, которые могутъ оказаться необходимыми и полезными для осуществленія всѣхъ полномочій, предоставленныхъ конституціей правительству С. Штатовъ или какому-либо изъ органовъ федеральнаго управленія“—эти два ³⁾ пункта федеральной конституціи сильно помогли американскимъ государственнымъ людямъ разрѣшить болѣе или менѣе удовлетворительно важнѣйшія проблемы XIX вѣка безъ прямого нарушенія федеральной конституціи. Такъ, напр., какъ только народъ и избранные имъ

¹⁾ См. нашу книгу „Документальная исторія одной стачки“.

²⁾ См. сочиненіе Брайса, недавно вышедшій новый трудъ по американскому государственному праву *Ms. Claim* и толковое изданіе американской конституціи проф. *Andrews'a*.

³⁾ См. крайне любопытныя историческія справки по этому вопросу въ *Manual of the Constitution of the United States* by *J. Andrews*, 145—155.

законодатели убѣдились въ необходимости „въ видахъ содѣйствія общему благосостоянію“ извѣстнаго контроля надъ дѣйствіями (всегда частныхъ) желѣзныхъ дорогъ и трестовъ и синдикатовъ, конгрессъ сталъ издавать разные законы, которые онъ считалъ ведущими къ указаннымъ цѣлямъ. Поступая такимъ образомъ, конгрессъ былъ увѣренъ, что въ случаѣ возникновенія какого-нибудь процесса федеральный судъ станетъ на ту же точку зрѣнія и не признаетъ законодательныхъ мѣръ конгресса противными конституціи и потому недѣйствительными.

Это ожиданіе, конечно, не всегда оправдывалось. Въ новѣйшей американской исторіи можно указать на рядъ случаевъ ¹⁾, когда законы конгресса при возникновеніи судныхъ дѣлъ были въ той или иной своей части или даже цѣликомъ объявляемы судомъ неконституціонными. Однако, чтобы поступить такимъ образомъ, судъ долженъ быть глубоко убѣжденъ, что его мнѣніе раздѣляютъ значительные слои американскаго общества и что, напротивъ, члены конгресса недостаточно точно выразили желанія и настроеніе общества, издавая тѣ или иные законы.

IV.

Президентъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ. Процессъ выборовъ.

Официальнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ дѣйствительнымъ главой правительства Соединенныхъ Штатовъ является президентъ республики, выбираемый на четыре года. Онъ избирается, однако, не прямымъ народнымъ голосованіемъ, а такъ называемыми „выборщиками“ (selectors), избираемыми въ свою очередь населеніемъ отдѣльныхъ штатовъ. Число выборщиковъ, на которое имѣтъ право тотъ или иной штатъ, равно всему числу представителей этого штата въ конгрессъ, т.-е. совокупному числу представителей этого штата въ федеральной палатѣ представителей и въ сенатѣ. Итакъ, если имѣтъ въ виду внѣшнюю форму выборовъ, то съ извѣстной точки зрѣнія президентъ Соед. Штатовъ выбирается,

¹⁾ См. цитированныя выше наши книги „Исторія великой американской демократіи“ и „Документальная исторія одной стачки“. См. также цитированное сочиненіе Брайса или книгу „Carrol Wright. Industrial Evolution of the United States“ (переведена на русскій языкъ).

повидимому, тѣмъ же порядкомъ, какъ и президентъ Швейцарской конфедераціи или Французской республики: всѣ они выбираются путемъ такъ называемой системы двустепенныхъ выборовъ. Но какая разница въ составѣ и роли выборщиковъ... Во Франціи и Швейцаріи президента выбираютъ члены обыкновеннаго законодательнаго собранія. Точнѣе говоря, во Франціи президента республики выбираютъ члены такъ называемаго *Національнаго собранія*, образуемаго соединеннымъ засѣданіемъ *сената и палаты депутатовъ*; въ Швейцаріи—членами такъ называемаго Федеральнаго собранія, образуемаго опять-таки *соединеннымъ засѣданіемъ* Національнаго совѣта и Совѣта кантоновъ. Для только что названныхъ собраній выборъ главы государства составляетъ одинъ изъ многихъ и важныхъ актовъ, совершаемыхъ ими по крайнему своему разумѣнію, т.-е. согласно общимъ ихъ взглядамъ на текущіе вопросы политической жизни. Не то мы видимъ въ Америкѣ. Тамъ президента выбираютъ лица, *не импюшія никакихъ другихъ функций*, кромѣ избранія главы исполнительной власти въ государствѣ. Съѣхавшись въ столицу своего штата, они подають свои голоса въ пользу того или иного кандидата на постъ президента республики и въ пользу другого кандидата на постъ вице-президента. Затѣмъ они разъѣзжаются по домамъ, такъ какъ вся ихъ миссія выполнена.

Такая организація выборовъ президента С. Штатовъ, установленная самой федеральной конституціей, привела къ результатамъ, которыхъ не ожидали и совсѣмъ не желали,—американскому учредительному собранію. Дѣло въ томъ, что составители американской федеральной конституціи не желали предоставить выбора главы исполнительной власти конгрессу, такъ какъ опасались, что это сдѣлаетъ президента республики зависимымъ отъ конгресса и что такимъ образомъ будетъ нарушенъ принципъ о раздѣленіи властей. Съ другой стороны, члены конституціоннаго конвента не сочли возможнымъ рискнуть на прямое, непосредственное избраніе президента всѣми гражданами, такъ какъ они недостаточно довѣряли политическому развитію и чутью народныхъ массъ. Они искали какого-нибудь средняго пути и остановились на мысли предоставить народу только избраніе просвѣщенныхъ и опытныхъ гражданъ въ качествѣ такъ называемыхъ „выборщиковъ“, которые уже сами, по своему крайнему разумѣнію, могли бы избрать лицо, достойное занять высшій постъ въ государствѣ.

„Составители федеральной конституціи, — говоритъ Дж. Брайсъ, — повидимому, были болѣе всего довольны именно этой частью выработанной ими системы политическаго строя Соед. Штатовъ, хотя ни одинъ вопросъ не представилъ для нихъ такихъ затрудненій, какъ установленіе способа выборовъ президента республики. Между тѣмъ, ни въ чемъ другомъ ихъ предположенія и ожиданія не оказались столь далекими отъ того, что осуществилось затѣмъ въ политической дѣйствительности Соед. Штатовъ“¹⁾.

Въ самомъ дѣлѣ, политическая жизнь Соединенныхъ Штатовъ протекала въ этомъ отношеніи совершенно иначе, чѣмъ это представляли себѣ дѣятели конституціоннаго конвента 1787 года. Съ самаго же начала дѣйствія федеральнаго правительства американскій народъ, избирая выборщиковъ, дѣлалъ это подъ условіемъ подачи ими голоса за опредѣленнаго кандидата²⁾. Никакой федеральный законъ не мѣшаетъ, конечно, выборщику игнорировать данное имъ обѣщаніе и подать свой голосъ за кого ему угодно, но на самомъ дѣлѣ этого до сихъ поръ никогда не случилось. Такимъ образомъ двустепенность выборовъ президента Американской республики обратилась въ простую формальность, и президентъ Соединенныхъ Штатовъ является въ полномъ смыслѣ слова избранникомъ всего американскаго народа, чего, какъ извѣстно, никакъ нельзя сказать про президента Швейцарской конфедераціи или Французской республики³⁾.

V.

Президентъ, какъ глава исполнительной власти.

Обратимся теперь къ изученію правъ и полномочій президента С. Штатовъ и посмотримъ, во-первыхъ, что говоритъ по этому поводу федеральная конституція. Относящаяся сюда статья II

1) J. Bryce. „The American Commonwealth“, vol. I, 83.

2) Выборъ же кандидатовъ на постъ президента республики производится существующими политическими партіями. Такимъ образомъ избраніе того или иного кандидата знаменуетъ торжество той или иной партіи.

3) Во Франціи согласно конституціи Второй республики (1848—1852) глава государства (президентъ) выбирался прямымъ всеобщимъ народнымъ голосованіемъ. Этотъ порядокъ облегчилъ, какъ извѣстно, успѣхъ кандидатуры Наполеона Бонапарта, вполнѣдствіи Наполеона III. См. нашу книгу „Глава государства“, откуда заимствованы факты и соображенія, заключающіеся въ настоящей главѣ.

(article II) конституціи гласить слѣдующее: „Исполнительная власть въ С. Штатахъ вѣряется президенту республики. Онъ остается въ своей должности четыре года и выбирается вмѣстѣ съ вице-президентомъ республики слѣдующимъ образомъ...“ (далѣ идетъ указаніе уже описанныхъ нами порядковъ избранія президента).

Президентъ является главнокомандующимъ арміею и флотомъ Соединенныхъ Штатовъ. Онъ можетъ требовать отъ каждаго изъ главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ федеральнаго управленія представленія письменнаго мнѣнія касательно любого вопроса, входящаго въ область ихъ вѣдомства.

Президентъ имѣетъ право помилованія лицъ, осужденныхъ за нарушеніе федеральныхъ законовъ.

Президентъ С. Штатовъ имѣетъ право по совѣщанію съ сенатомъ и съ его согласія (with the advice and consent of the Senate) заключать трактаты съ иностранными государствами при непременномъ условіи утвержденія этихъ трактатовъ двумя третями наличнаго числа сенаторовъ. Ему принадлежитъ право при условіи согласія сената назначить пословъ и консуловъ Соед. Штатовъ, членовъ Верховнаго суда и всѣхъ другихъ должностныхъ лицъ Соед. Штатовъ, для назначенія которыхъ настоящей конституціей не указано другого порядка.

Президентъ долженъ отъ времени до времени дѣлать конгрессу сообщенія о состояніи Союза и рекомендовать вниманію членовъ конгресса тѣ мѣры, которыя онъ находитъ необходимыми или полезными. Онъ имѣетъ право при чрезвычайныхъ случаяхъ созывать обѣ палаты конгресса или только одну изъ нихъ. Въ случаѣ разногласія между палатами относительно времени отсрочки засѣданій онъ можетъ самъ отсрочивать эти засѣданія на такое время, какое считаетъ наиболѣе умѣстнымъ.

Президентъ, вице-президентъ и всѣ другія гражданскія должностныя лица федеральнаго правительства могутъ быть лишены своихъ должностей, если они осуждены особымъ порядкомъ (an impeachment—см. предпоследнее примѣчаніе) за измѣну, взяточничество или другое важное преступленіе. Вотъ почти все, что мы находимъ въ американской федеральной конституціи относительно правъ и полномочій президента республики, какъ главы исполнительной власти въ государствахъ.

Впрочемъ, только что приведенную цитату изъ американской федеральной конституціи слѣдуетъ дополнить слѣдующимъ пунк-

томъ первой статьи той же конституціи. Хотя въ этой статьѣ говорится главнымъ образомъ о полномочіяхъ конгресса, въ ней устанавливается въ то же время и роль президента по отношенію къ конгрессу, т.-е. участіе президента въ законодательствѣ федераціи.

Всякій законопроектъ, который утвержденъ палатой представителей и сенатомъ, долженъ быть представленъ президенту Соед. Штатовъ. Если онъ одобряетъ законопроектъ, онъ его подписываетъ; если онъ не одобряетъ проекта, онъ его возвращаетъ со своими возраженіями той палатѣ, которой принадлежитъ инициатива проекта. Палата вноситъ въ свой журналъ возраженія президента и приступаетъ къ пересмотру его. Если послѣ такого пересмотра за проектъ подадутъ свои голоса двѣ трети членовъ палаты, то онъ пересылается въ другую палату. Если послѣ пересмотра въ этой второй палатѣ при голосованіи въ пользу его вотируютъ двѣ трети членовъ палаты, то проектъ становится закономъ ¹⁾.

Если президентъ, получивъ законопроектъ, утвержденный конгрессомъ, не вернетъ его въ теченіе десяти дней послѣ того, какъ проектъ былъ ему переданъ, то проектъ становится закономъ такимъ же образомъ, какъ будто онъ былъ подписанъ президентомъ.

Вотъ и все, что мы находимъ въ текстѣ американской федеральной конституціи относительно правъ и полномочій президента республики.

Итакъ, подобно прусскому или саксонскому королю, президентъ С. Штатовъ управляетъ страной черезъ посредство министровъ, имъ назначаемыхъ и передъ нимъ однимъ отвѣтственныхъ. Правда, конституція требуетъ, чтобы всѣ высшія назначенія, дѣлаемые президентомъ, утверждались предварительно сенатомъ; однако фактически сенатъ никогда не рѣшается мѣшать свободному выбору президентомъ своихъ министровъ. Президентъ можетъ, такимъ образомъ, назначать министрами кого ему угодно, при чемъ нерѣдко министрами дѣлаются лица, никогда не бывшія сенаторами или депутатами.

Все это рѣзко противорѣчитъ порядкамъ такъ называемаго парламентарнаго режима, при которомъ министрами назначаются всегда лица, принадлежащія къ числу членовъ законодательнаго

¹⁾ Т.-е. безъ подписи президента республики.

собранія (парламента) и притомъ пользующіяся тамъ въ данное время доминирующимъ вліяніемъ и авторитетомъ, благодаря чему всѣ или по крайней мѣрѣ всѣ сколько-нибудь важные предлагаемые ими законопроекты встрѣчаютъ одобреніе и поддержку большинства народныхъ представителей.

Подобно министрамъ короля прусскаго, министры президента С. Штатовъ не составляютъ какой-либо солидарной между собой группы или коллегіи: каждый изъ нихъ отвѣтствененъ передъ президентомъ только за себя.

Мало того, въ теченіе долгаго времени послѣ установленія дѣйствующаго доннынъ строя федеральнаго правительства въ Америкѣ президенты вовсе не собирали своихъ министровъ на совѣтъ. Впослѣдствіи мало-по-малу и въ Америкѣ президенты стали созывать на совѣтъ своихъ министровъ, предсѣдательствуя лично на такихъ собраніяхъ. Однако для президента Соединенныхъ Штатовъ мнѣнія министровъ не имѣютъ обязательнаго значенія. Онъ поступаетъ по своему усмотрѣнію, да иначе оно и быть не можетъ: федеральная конституція не знаетъ никакого „совѣта министровъ“ и возлагаетъ всю отвѣтственность за высшее управленіе страной на главу исполнительной власти, т.-е. на президента республики. Президентъ со своей стороны не можетъ уклоняться отъ этой отвѣтственности, ссылаясь на какое-либо иное лицо или учрежденіе.

Однако было бы неосновательно выводить изъ нашихъ словъ, что американскіе министры — пѣшки въ рукахъ президента республики или что они не имѣютъ какихъ-либо твердыхъ политическихъ убѣжденій. Нѣтъ, это почти всегда люди, весьма выдающіеся по своимъ дарованіямъ, и всегда видные члены той политической партіи, къ которой принадлежитъ президентъ республики; иначе онъ, конечно, не назначилъ бы ихъ министрами. Уже одинъ фактъ принадлежности къ одной и той же политической партіи, и притомъ именно къ той, къ которой принадлежитъ самъ президентъ республики, гарантируетъ, конечно, извѣстную общность взглядовъ министровъ между собой и всѣхъ ихъ съ президентомъ республики: мы разумѣемъ общность взглядовъ на главные очередные политическіе и общественные вопросы.

Обязанность каждаго министра при случайныхъ, хотя бы и важныхъ, разногласіяхъ между нимъ и президентомъ республики подчиняться мнѣнію послѣдняго находить себѣ простое и доста-

точное объясненіе въ принципѣ, который можно формулировать такимъ образомъ: окончательное рѣшеніе того или иного вопроса должно всегда принадлежать тому лицу, на кого законъ возлагаетъ исключительную или даже хотя бы главную за него отвѣтственность.

VI.

Участіе президента въ законодательствѣ федераціи. Общій взглядъ на отношенія между президентомъ и конгрессомъ.

Въ предшествующей главѣ мы ознакомились съ правами и полномочіями президента Соединенныхъ Штатовъ, являющагося, какъ мы теперь знаемъ, не только номинальнымъ, но и дѣйствительнымъ главой исполнительной власти въ государствѣ. Положеніе президента Соединенныхъ Штатовъ радикально отличается отъ положенія президента Французской республики, который, подобно англійскому королю, является лишь номинальнымъ главой государства, гдѣ вся дѣйствительная власть сосредоточена въ рукахъ перваго министра и его кабинета, опирающагося во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ на поддержку парламента, т.-е. законодательнаго собранія.

Въ Америкѣ мы видимъ совершенно иныя отношенія между законодательной и исполнительной властью. Политическій строй Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ въ основѣ идею возможно болѣе полной раздѣльности и самостоятельности законодательной и исполнительной власти. Каждая изъ нихъ имѣетъ совершенно самостоятельное происхожденіе ¹⁾, для каждой изъ нихъ установлены опредѣленная компетенція и извѣстныя границы. Оставаясь въ своей сферѣ и не выходя за предѣлы своихъ правъ и полномочій, исполнительная и законодательная власти дѣйствуютъ самостоятельно, мало смущаясь тѣмъ несочувствіемъ, которое могутъ внушить дѣйствія одной власти органамъ другой.

Принципъ раздѣленія власти и сосредоточенія отвѣтственности проведенъ въ Америкѣ такъ далеко, что министры, какъ агенты исполнительной власти, даже не участвуютъ въ засѣданіяхъ се-

¹⁾ Въ парламентарныхъ странахъ министерство, вообще говоря, составляется изъ членовъ законодательнаго собранія.

ната или палаты депутатовъ, хотя, впрочемъ, федеральная конституція не содержитъ прямого запрещенія министрамъ показываться въ конгрессѣ и обращаться къ нему съ рѣчами. Хотя такимъ образомъ это только обычай, но этотъ обычай приобрѣлъ съ теченіемъ времени такую прочность и силу, какъ будто онъ имѣлъ своимъ источникомъ прямой законъ. Установленію его, вѣроятно, значительно содѣйствовало то обстоятельство, что въ извѣстномъ смыслѣ онъ представляетъ собой логическій результатъ строгаго проведенія въ жизнь доктрины раздѣленія властей.

Таковы въ общихъ чертахъ отношенія между министрами и конгрессомъ. Но вѣдь министры въ Америкѣ являются, какъ мы знаемъ, не болѣе какъ исполнителями воли президента. Посмотримъ теперь, каковы отношенія между конгрессомъ и самимъ президентомъ республики. Какъ мы знаемъ изъ приведенныхъ въ предшествующей главѣ статей федеральной конституціи, „президентъ имѣетъ право отъ времени до времени дѣлать конгрессу сообщенія о положеніи дѣлъ Союза и предлагать вниманію конгресса тѣ мѣропріятія, которыя онъ, президентъ, находитъ необходимыми и полезными“. Изъ этого видно, что ни министры республики, ни самъ президентъ не имѣютъ, въ сущности, настоящей законодательной инициативы.

Въ самомъ дѣлѣ, президентъ можетъ рекомендовать конгрессу какія угодно мѣры, но конгрессъ можетъ совершенно игнорировать всѣ такого рода указанія и рекомендаціи президента. Это не значитъ, конечно, что президентъ пишетъ свои „посланія“ (messages) къ конгрессу совершенно впустую. Нѣтъ, тѣ періодическія посланія, съ которыми президентъ обращается къ конгрессу при началѣ каждой сессіи, при вступленіи въ свои обязанности главы государства и въ другіе важные политическіе моменты, — всѣ такія посланія имѣютъ весьма серьезное общественное значеніе. Дѣло въ томъ, что президентскія посланія только по формѣ обращены къ конгрессу, на самомъ дѣлѣ, въ виду полной гласности всѣхъ такихъ актовъ президента, его посланія конгрессу обращены, въ сущности, ко всему народу. Въ самомъ дѣлѣ, хотя эти посланія занимаютъ иногда 16—20 печатныхъ страницъ, они моментально перепечатаются многотысячной американской прессой и подвергаются самому тщательному разбору и обсужденію. Благодаря этому посланіе президента можетъ иногда создать извѣстное общественное настроеніе; во вся-

комъ случаѣ оно направляетъ всегда общественное мнѣніе въ ту или иную сторону, а съ этимъ приходится неминуемо считаться и самому конгрессу. Чтобы это понять, не слѣдуетъ забывать, что конгрессъ, какъ и всѣ другіе органы власти въ Америкѣ, если грѣшитъ чѣмъ-либо въ занимающемъ насъ отношеніи, то, конечно, не игнорированіемъ общественнаго мнѣнія и настроенія. Наоборотъ, онъ грѣшитъ скорѣе чрезмѣрной готовностью слѣдовать за каждымъ сильнымъ движеніемъ общественнаго чувства и мысли, какъ бы ни были рѣзки и неожиданны случающіеся при этомъ повороты.

Возвращаясь къ вопросу о посланіяхъ президента къ конгрессу, мы должны сказать, что эти посланія въ исключительныхъ случаяхъ имѣютъ огромное вліяніе не только на то или иное рѣшеніе очередныхъ политическихъ или соціальныхъ вопросовъ, но и на политическіе идеалы ближайшихъ, а иногда и болѣе далекихъ поколѣній американскихъ гражданъ. Въ самомъ дѣлѣ, нѣкоторыя посланія Вашингтона и Линкольна можно встрѣтить во множествѣ разныхъ изданій, назначенныхъ для употребленія въ школахъ. Кромѣ того, эти посланія издаются еще и самостоятельно въ видѣ дешевыхъ брошюръ и дорогихъ изящныхъ книгъ ¹⁾.

Мы всѣ знаемъ теперь, какое огромное значеніе не только для Америки, но и для всего міра имѣли нѣкоторыя посланія къ конгрессу теперешняго президента Вудро Вильсона,—посланія, вызванныя различными обстоятельствами войны. Въ такомъ видѣ представляется положительная роль президента республики въ законодательствѣ. Если мы обратимся теперь къ его отрицательной роли въ томъ же отношеніи, т.-е. къ возможности для него не допускать осуществленія тѣхъ или иныхъ мѣропріятій, которыя конгрессъ, наоборотъ, находитъ желательными, то, какъ это отчасти уже намъ извѣстно, перспектива получается совершенно иная. Однако, въ виду важности вопроса, мы позволимъ

1) Впрочемъ, можно указать и на болѣе близкій къ намъ примѣръ: бывшій президентъ С. Штатовъ Т. Рузвельтъ пользуется уже давно такой популярностью, что однимъ крупнымъ издателемъ было выпущено рассчитанное на широкіе круги общества собраніе посланій Рузвельта къ конгрессу и нѣкоторыхъ другихъ его официальныхъ бумагъ и т. п. Можно кстати замѣтить, что Рузвельтъ весьма много написалъ въ своей жизни. Онъ—авторъ нѣкоторыхъ весьма длинныхъ трудовъ по исторіи Соед. Штатовъ. Одно время онъ былъ предсѣдателемъ Американскихъ Историческихъ Ассоціацій.

себѣ повторить своими словами требованія закона, т.-е. федеральной конституціи. Всѣ билли, или, иначе, всѣ законопроекты, рассмотрѣнные и одобренные конгрессомъ, пріобрѣтаютъ силу закона только послѣ того, какъ они подписаны президентомъ республики. Получивъ законопроектъ на подпись, президентъ республики, какъ мы видѣли, можетъ поступить по отношенію къ нему однимъ изъ трехъ способовъ. Онъ можетъ просто игнорировать законопроектъ: въ такомъ случаѣ законопроектъ все равно получаетъ силу закона по истеченіи десяти дней и безъ подписи президента. Такіе случаи бывають, конечно, очень рѣдко. Въ самомъ дѣлѣ, подобный образъ дѣйствія президента можно разсматривать скорѣе всего какъ болѣе или менѣе бесплодную демонстрацію, на которую онъ можетъ рѣшиться лишь въ виду какихъ-либо особыхъ обстоятельствъ ¹⁾.

Президентъ можетъ подписать представленный ему законопроектъ, какъ это онъ и дѣлаетъ въ большинствѣ случаевъ ²⁾. Наконецъ, президентъ, какъ мы знаемъ, можетъ вернуть законопроектъ конгрессу для пересмотра, или, какъ принято говорить, наложить на законопроектъ свое veto, или запрещеніе. Президентъ въ такихъ случаяхъ направляетъ представленный законопроектъ въ ту палату конгресса, которой принадлежитъ инициатива законопроекта, и указываетъ соображенія, не позволяющія ему подписать проектъ. Палата по выслушаніи возраженій президента снова обсуждаетъ и вотируетъ законопроектъ обычнымъ порядкомъ. Если при этомъ за проектъ подадутъ голоса не менѣе двухъ третей членовъ палаты, то законопроектъ съ возраженіями президента пересылается въ другую палату. Если и въ этой палатѣ, несмотря на возраженіе президента, на сторонѣ проекта окажется большинство двухъ третей членовъ, то проектъ становится закономъ безъ подписи президента республики. Та-

1) Такъ поступилъ однажды Гроверъ Кливлендъ, когда ему надо было подписать законопроектъ, проведенный черезъ конгрессъ его партией, но вовсе его не удовлетворявшій. Кливлендъ не хотѣлъ губить законопроекта, но желалъ чѣмъ-нибудь показать членамъ конгресса и всему американскому народу, что онъ находитъ законопроектъ весьма неудовлетворительнымъ.

2) Громадное большинство законопроектовъ, вносимыхъ въ ту или иную палату конгресса, погибаетъ, такъ сказать, естественной смертью во время прохожденія разныхъ стадій, установленныхъ палатскими уставами. До президентской подписи восходитъ около одной десятой проектовъ. См. A. Bushnell Hart, цитир. сочин., 256.

ковъ, какъ мы знаемъ, порядокъ, установленный американской федеральной конституціей.

Единодушіе между палатами, необходимое для того, чтобы сообщить проекту силу закона вопреки президентскому veto, наблюдается, конечно, очень рѣдко, вслѣдствіе чего наложение на законопроектъ президентскаго veto въ огромномъ большинствѣ случаевъ влечетъ за собою гибель проекта. При этомъ слѣдуетъ отмѣтить то замѣчательное обстоятельство, что въ Америкѣ по мѣрѣ утвержденья демократическихъ принциповъ въ теченіе XIX вѣка случаи пользованія правомъ veto какъ президентомъ республики, такъ и губернаторами отдѣльныхъ штатовъ (губернаторамъ принадлежитъ право veto относительно законопроектовъ, утвержденныхъ законодательными собраніями штатовъ) становятся все болѣе и болѣе частыми. Что, можетъ быть, еще болѣе замѣчательно, вообще говоря, популярность лицъ, широко пользующихся своимъ правомъ veto, отъ этого только увеличивается ¹⁾. Народъ видитъ въ этомъ доказательство рѣшительности и смѣлости своего избранника (губернаторы штатовъ избираются населеніемъ), который не стѣсняется дѣйствовать наперекоръ законодательнымъ собраніямъ, гдѣ, какъ во всякихъ коллективныхъ учрежденіяхъ, чувство отвѣтственности сравнительно слабо, гдѣ въ случаѣ дурныхъ результатовъ въ той или иной мѣрѣ одна группа старается всегда свалить отвѣтственность на другую и гдѣ, наконецъ, болѣе возможны и въ силу приведенныхъ соображеній имѣютъ больше шансовъ на успѣхъ происки разныхъ лицъ и корпорацій (торговыхъ и иныхъ компаній, синдикатовъ, желѣзнодорожныхъ обществъ и т. п.), заинтересованныхъ въ томъ или иномъ направленіи законодательства. До сихъ поръ за все время существованія Соед. Штатовъ случаевъ пользованія президентами правомъ veto было около 500. Джефферсонъ и оба Адамса (первые президенты республики послѣ Вашингтона) не пользовались вовсе правомъ veto. Джексонъ за свои два срока (1829—1837) президентства наложилъ свое veto 12 разъ. Джонсонъ (1865—1869)—21 разъ, генераль Грантъ (герой междоусобной войны, президентъ между 1869 и 1877 гг.)—43 раза, Гро-

¹⁾ См. объ этомъ классической трудъ Брайса „The American Commonwealth“ или прекрасную книгу проф. А. Bushnell Hart'a „Actual Government“ etc. New-York, 1903, 254—256.

веръ Кливелендъ, который былъ избираемъ два раза президентомъ республики, но не подъ рядъ (между 1885 и 1889 г. и между 1893 и 1897 г.), воспользовался своимъ правомъ veto ни больше, ни меньше какъ 301 разъ. При этомъ замѣчательно, что почти ни одинъ изъ трехсотъ ¹⁾ биллей, отвергнутыхъ Кливелендомъ, не получилъ затѣмъ требуемыхъ двухъ третей голосовъ въ конгрессѣ. Еще болѣе любопытно то обстоятельство, что успѣху кандидатуры Кливеленда на президентскій постъ сильно содѣйствовало его столь же смѣлое и рѣшительное пользованіе правомъ veto въ бытность губернаторомъ штата Нью-Йорка.

Интересно сопоставить съ этимъ, что, напр., въ Германской имперіи императору вовсе не принадлежитъ право veto и что, хотя въ конституціонныхъ государствахъ королямъ обыкновенно принадлежитъ условное или, какъ, напр., въ Англіи, даже безусловное право veto, короли пользуются этимъ правомъ все рѣже и рѣже. Въ Англіи король считается даже фактически утратившимъ это право просто въ силу того, что короли не пользовались правомъ veto болѣе двухсотъ лѣтъ.

Знаменательно и то обстоятельство, что, въ противоположность тому, что мы видимъ въ Америкѣ, въ европейскихъ государствахъ степень популярности главы исполнительной власти, т.-е. короля, зависитъ, вообще говоря, въ большей или меньшей мѣрѣ именно отъ сравнительной пассивности его отношенія къ политическимъ теченіямъ, борющимся между собой въ обществѣ и въ законодательныхъ собраніяхъ, и отъ готовности уступить преобладающимъ въ данное время вѣяніямъ.

Чѣмъ же объясняется столь неодинаковая мѣрка въ оцѣнкѣ дѣятельности главы исполнительной власти въ Европѣ и Америкѣ? Намъ кажется, что указываемое нами обстоятельство можетъ быть вполне удовлетворительно объяснено слѣдующими соображеніями.

Президентъ С. Штатовъ выбирается на четырехлѣтній срокъ, какъ одинъ изъ наиболѣе даровитыхъ и популярныхъ представителей извѣстной политической партіи. Принимая во вниманіе ту роль, которую, какъ мы видѣли, играетъ президентъ С. Штатовъ

¹⁾ См. цитированное сочиненіе проф. Харвардскаго университета А. Bushnell Hart'a, стр. 225.

въ администраціи страны, предоставленіе ему широкихъ полномочій слѣдуетъ понимать какъ обезпеченіе возможности партіи, побѣдившей на выборахъ, принести странѣ всю ту пользу, которую она способна оказать, и исполнить всѣ свои обѣщанія. Таковыми слѣдуетъ, конечно, считать всѣ такъ называемыя платформы или программы политическихъ партій, во имя которыхъ ведется предвыборная и выборная агитація и борьба.

Въ монархіяхъ короли пользуются властью пожизненно: иногда эта власть достается имъ въ очень молодые годы, такъ какъ вездѣ для королей срокъ совершеннолѣтія (а слѣдовательно, и возможности вступленія на тронъ) наступаетъ на нѣсколько лѣтъ раньше, чѣмъ для обыкновенныхъ гражданъ.

Бываютъ, наконецъ, случаи—какъ это имѣло мѣсто при воцареніи королевы Викторіи,—что верховная исполнительная власть въ государствѣ достается молодой неопытной дѣвушкѣ.

При возможности такихъ обстоятельствъ элементарное благоразуміе требуетъ, конечно, сосредоточенія всего бремени управленія, а слѣдовательно, и всей за него отвѣтственности, на министрахъ и вмѣстѣ съ тѣмъ подчиненія этихъ послѣднихъ бдительному и всестороннему контролю народныхъ представителей.

Таковы нѣкоторыя, но далеко не всѣ соображенія, которыя можно привести въ пользу указанныхъ нами особенностей американскаго политическаго строя.

VII.

Американскій сенатъ, какъ органъ законодательной власти.

Американскій сенатъ, вообще говоря, организованъ аналогично верхнимъ палатамъ большинства культурныхъ странъ современнаго міра. Одной изъ оригинальныхъ особенностей американскаго сената слѣдуетъ считать то обстоятельство, что онъ не только *de jure*, но и *de facto* пользуется по меньшей мѣрѣ одинаковымъ съ другой палатой вліяніемъ на законодательство страны. Впрочемъ, въ этомъ общемъ положеніи имѣется одно довольно существенное исключеніе. Оно ясно выражено въ слѣдующихъ словахъ, которыми начинается отдѣлъ седьмой первой статьи федеральной конституціи: „Всѣ билли (законопроекты), устанавливающіе какіе-либо налоги или иные сборы съ населенія, должны *исходить*

(*originate*) отъ палаты представителей. Сенатъ можетъ предлагать къ нимъ поправки и вообще вносить въ нихъ измѣненія, какъ и въ другіе билли, поступающіе къ нему изъ палаты представителей“. Нельзя сомнѣваться, что эта статья внесена въ американскую федеральную конституцію подъ вліяніемъ примѣра Англій, гдѣ инициатива денежныхъ биллей принадлежитъ, какъ извѣстно, только палатѣ общинъ.

Законопроектъ, осуществленіе котораго требуетъ денежныхъ затратъ, можетъ въ Англій возникать только въ палатѣ общинъ. Правительство ¹⁾ вноситъ его на разсмотрѣніе и утверженіе, во-первыхъ, въ палату общинъ. Подвергшись здѣсь необходимымъ измѣненіямъ и поправкамъ, билль (если онъ не отвергнутъ вообще палатой общинъ) поступаетъ въ палату лордовъ, которая ни юридически, ни фактически не имѣетъ права вносить въ него какихъ-либо своихъ поправокъ.

Такимъ образомъ составители американской конституціи послѣдовали примѣру Англій только наполовину. По примѣру Англій, они предоставили инициативу денежныхъ биллей палатѣ представителей. Они не нашли, однако, возможнымъ обречь федеральный сенатъ на столь пассивную роль, какую въ отношеніи денежныхъ биллей играетъ англійская палата лордовъ. Да и въ самомъ дѣлѣ, было бы весьма странно обречь сенатъ, состоящій, какъ и другая палата конгресса, изъ народныхъ представителей, на такую же роль, которую въ Англій играетъ палата лордовъ, состоящая, какъ извѣстно, почти исключительно изъ лицъ, получающихъ право участія въ законодательствѣ страны по наслѣдству.

Мы указали на права сената, какъ они формулированы федеральной конституціей. Если мы обратимся къ практикѣ американскаго управленія по занимающему насъ вопросу, то мы увидимъ, что палата представителей до сихъ поръ тщательно оберегаетъ свою привилегію инициативы финансоваго законодательства, а сенатъ съ своей стороны пользуется весьма широко своимъ правомъ внесенія поправокъ ²⁾ въ финансовыя (какъ и всякіе другіе) билли, поступающіе къ нему изъ другой палаты.

¹⁾ Въ Англій законопроекты, увеличивающіе податное бремя, могутъ быть вносимы въ парламентъ *только правительствомъ*.

²⁾ См. James Bryce, *The American Commonwealth*, vol. I, ch. X (The Senate).

VIII.

Административныя функціи американскаго сената.

Какъ мы знаемъ, президентъ Соединенныхъ Штатовъ считается главой исполнительной власти, лично отвѣтственнымъ передъ народомъ за управленіе страной. Весьма естественно поэтому, что ему принадлежитъ и право назначенія лицъ, которымъ поручаются разныя федеральныя должности. Вотъ чѣмъ, между прочимъ, объясняется то обстоятельство, что въ Америкѣ министры назначаются и увольняются президентомъ республики и отвѣтственны только передъ нимъ.

Сенатъ, вообще говоря, не пытается и никогда не пытался вмѣшиваться въ выборъ президентомъ министровъ и нѣкоторыхъ другихъ высшихъ (напр., пословъ и посланниковъ Соединенныхъ Штатовъ) лицъ, обязанности которыхъ таковы, что предполагаютъ полное довѣріе къ этимъ лицамъ со стороны отвѣтственной главы государства.

Иначе стоитъ вопросъ относительно пользованія президентомъ своимъ правомъ назначать десятки тысячъ низшихъ служащихъ федеральнаго правительства: таможенныхъ, почтовыхъ чиновниковъ и т. п. Въ первое время существованія республики число такихъ лицъ было сравнительно незначительно, но затѣмъ, по мѣрѣ расширенія функцій федеральнаго правительства и по мѣрѣ необыкновеннаго расширенія самой территоріи Союза, число лицъ, состоящихъ на федеральной службѣ, чрезвычайно увеличилось и стало измѣряться тысячами. Смѣны президентомъ республики особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда новый президентъ принадлежалъ къ другой политической партіи, весьма естественно, влекли за собой назначеніе совершенно новаго состава должностныхъ лицъ федеральнаго правительства и притомъ не только высшихъ, — что вполне понятно, но и въ извѣстныхъ границахъ даже необходимо, — но и низшихъ. Такая замѣна однихъ служащихъ другими совершалась сравнительно легко тогда, когда въ сенатѣ большинство принадлежало къ той же политической партіи, къ которой принадлежалъ новый президентъ республики. Однако, вообще говоря, сенатъ вовсе не былъ расположенъ смотрѣть на свое право утверждать предполагаемыя назначенія президента

какъ на простую формальность; онъ нерѣдко позволялъ себѣ настойчиво отвергать тѣ или иныя кандидатуры президента ¹⁾).

Поступая такимъ образомъ, сенатъ исходилъ частью изъ указанныхъ выше принципиальныхъ соображеній (возможное ограниченіе власти президента), частью изъ желанія возвысить свой собственный авторитетъ и приобрести извѣстное вліяніе на раздачу должностей (то, что мы, русскіе, назвали бы „правомъ протекціи“). Въ концѣ-концовъ установился такой обычай: президентъ, когда ему приходится замѣстить сколько-нибудь важную федеральную должность въ томъ или иномъ штатѣ, дѣлаетъ это по согласію съ представителемъ этого штата въ сенатѣ, принадлежащимъ къ той же политической партіи, къ которой принадлежитъ самъ президентъ. Мы не будемъ удивляться возникновенію такого обычая, если примемъ во вниманіе, что онъ въ сущности одинаково выгоденъ для всѣхъ сенаторовъ...

Мы считаемъ неумѣстнымъ входить здѣсь въ дальнѣйшія подробности этой системы замѣщенія федеральныхъ должностей, извѣстной въ Америкѣ подъ названіемъ „spoils system“, или, какъ переводятъ иногда это выраженіе на русскій языкъ, „системы дѣлежа добычи“ (побѣдителями на президентскихъ выборахъ). Въ общемъ она всегда дѣйствовала развращающимъ образомъ на федеральное правительство. Она послужила причиной того, что президенты республики бывали всегда осаждаемы разными искателями должностей и болѣе или менѣе вліятельными лицами, желавшими оказать кому-нибудь „протекцію“. Однимъ словомъ, въ Вашингтонѣ образовалась отчасти та нездоровая общественная атмосфера, которая въ большей или меньшей мѣрѣ наблюдается во всѣхъ столицахъ континентальной Европы.

Обѣ главныя американскія политическія партіи выражали неоднократно намѣреніе прекратить этотъ порядокъ вещей, но такъ какъ онъ былъ выгоденъ всегда именно той партіи, которая располагала въ данное время властью, то всякаго рода политическимъ дѣятелямъ надо было проявить чрезвычайное самопожертвованіе для того, чтобы отказаться отъ одного изъ наиболѣе вѣрныхъ способовъ вербовать себѣ надежныхъ политическихъ союзниковъ и агентовъ. Только смерть президента Гарфильда,

¹⁾ См. цитиров. соч. проф. Харвардскаго университета А. Bushnell Hart. „Actual Government“ etc., 271.

убитаго (1881 г.) однимъ обманувшимся въ своихъ надеждахъ искателемъ должности, только этотъ трагическій фактъ настолько возбудилъ общественное мнѣніе, что народъ властно потребовалъ отмѣны прежнихъ порядковъ замѣщенія федеральныхъ должностей, и политическіе дѣятели, засѣдающіе въ конгрессѣ, оказались вынужденными уничтожить мало-по-малу эту язву, дискредитировавшую американскую демократію.

Первымъ шагомъ въ указываемомъ направленіи было изданіе въ 1883 г. такъ называемаго „Civic Service Act“, или „закона о гражданской службѣ“. Этимъ закономъ, въ частности котораго мы не можемъ, конечно, здѣсь входить, значительная часть федеральныхъ должностей была объявлена подлежащими замѣщенію только такими лицами, которыя выдержали установленный составительный экзаменъ. Назначеннымъ такимъ образомъ лицамъ было гарантировано оставленіе на должности, пока они добросовѣстно исполняютъ свои профессиональныя обязанности, и движеніе по службѣ въ зависимости отъ способностей и усердія, но безъ какого-либо отношенія къ ихъ политическимъ взглядамъ. Самое назначеніе производится, конечно, президентомъ республики, сообразно указаніямъ особой внѣпартійной комиссіи ¹⁾ изъ трехъ членовъ.

Новый законъ былъ распространенъ, однако, только на должности второстепенныя и третьестепенныя. Около пяти тысячъ должностей болѣе важныхъ и вліятельныхъ замѣщаются попрежнему по усмотрѣнію президента республики, хотя, какъ мы знаемъ, президентъ долженъ при этомъ заручиться согласіемъ сената. Всѣ назначенія на эти должности дѣлаются на четыре года, т.-е. на срокъ, на который избирается народомъ самъ президентъ. Смѣна президента такимъ образомъ само собой дѣлаетъ вакантными всѣ указанныя высшія должности, при чемъ даже въ случаѣ выбора президента на второй срокъ многія должности замѣняются новыми лицами. „Вторичное назначеніе,—говоритъ проф. Хартъ,—явленіе рѣдкое; оставленіе того же лица въ третій разъ—явленіе весьма рѣдкое“ ²⁾.

¹⁾ Civil Service Commission. Кстати сказать, Т. Рузвельтъ, впоследствии президентъ республики, былъ въ числѣ первыхъ членовъ комиссіи. Съ этого времени началась его извѣстность, какъ энергичнаго общественнаго дѣятеля, чуждаго узкой партійности.

²⁾ А. Bushnell Hart, цитир. сочин., 283.

Какъ мы уже говорили, предоставленіе президенту права замѣщать по своему выбору всѣ болѣе важныя должности федеральной администраціи является до извѣстной степени естественнымъ результатомъ той отвѣтственности, которую президентъ Соединенныхъ Штатовъ несетъ за управленіе страной передъ лицомъ избравшаго его народа. Въ этой отвѣтственности президента ¹⁾ конгрессъ почти не участвуетъ, что представляетъ полную противоположность тѣмъ порядкамъ управленія, которые существуютъ въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ ²⁾. Замѣна болѣе или менѣе значительной части служащихъ новыми лицами, которая происходитъ, какъ мы сказали, даже въ случаѣ переизбранія президента на второй срокъ, объясняется слѣдующимъ обстоятельствомъ, неизвѣстнымъ европейцамъ и даже для нихъ малопонятнымъ.

Дѣло въ томъ, что американцы на предоставленіе кому-нибудь болѣе или менѣе видной должности смотрятъ какъ на большую милость или привилегію. Между тѣмъ основные принципы демократическаго строя общества требуютъ, чтобы всякія привилегіи, если вообще тѣ или иныя изъ нихъ оказываются неизбѣжными, предоставлялись если не сразу, то, по крайней мѣрѣ, послѣдовательно возможно большому числу лицъ.

Кромѣ этого, американцы справедливо находятъ, что продолжительное занятіе человѣкомъ той или иной должности—даже должности не особенно видной—воспитываетъ въ человѣкѣ чувство обособленности отъ „толпы“ или народной массы и даже вызываетъ взглядъ на эту массу, такъ сказать, сверху внизъ. „Ты былъ не болѣе какъ одинъ изъ многихъ миллионовъ гражданъ, и обратись опять въ такового, дабы ты не возмнилъ многого о себѣ и дабы всѣ вообще чиновники всегда помнили, что нѣтъ же власти, иже не отъ народа, и служили поэтому народу вѣрой и правдой“—такова философія излагаемыхъ нами явленій, къ оцѣнкѣ которыхъ поэтому не слѣдуетъ подходить съ тѣми мѣрками, къ которымъ привыкли у себя дома жители континентальныхъ странъ Европы.

¹⁾ Какъ руководителя или главы администраціи.

²⁾ Какъ извѣстно, при такомъ режимѣ министры во всѣхъ дѣйствіяхъ по управленію страной должны сообразоваться съ желаніями парламентскаго большинства. Потеря поддержки этого большинства неминуемо влечетъ за собой отставку министерства и вступленіе во власть другихъ людей, возрѣнія которыхъ совпадаютъ съ измѣнившимся настроеніемъ парламента.

Итакъ, назначенія на всѣ болѣе важныя должности по федеральному управленію дѣлаются президентомъ республики, но для своей дѣйствительности требуютъ санкціи сената, при чемъ эта санкція считается, вообще говоря, сама собою разумѣющейся лишь въ отношеніи лицъ, назначаемыхъ президентомъ въ качествѣ начальниковъ разныхъ министерствъ и дипломатическихъ представителей Соед. Штатовъ въ другихъ странахъ. Такимъ образомъ, американскій сенатъ оказывается не только законодательнымъ, но и административнымъ учрежденіемъ, хотя въ послѣднемъ отношеніи роль его не активная, какъ въ области законодательства, а пассивная, аналогичная президентскому veto въ области законодательства.

Вмѣшательство сената въ администрацію Соединенныхъ Штатовъ не ограничивается санкціей тѣхъ назначеній, которыя дѣлаются президентомъ на разныя должности, но выражается также въ извѣстномъ контролѣ иностранной политики президента Соединенныхъ Штатовъ. Въ самомъ дѣлѣ, федеральная конституція, предоставляя президенту право заключать договоры съ иностранными государствами, требуетъ въ то же время, чтобы онъ дѣлалъ это „по совѣту съ сенатомъ и съ согласія послѣдняго“. Мало того, для утвержденія договора, заключеннаго президентомъ, „необходимо согласіе двухъ третей наличнаго состава сенаторовъ“. Это право сената утверждать трактаты, заключенные президентомъ, и необходимость согласія на нихъ столь значительнаго большинства сенаторовъ заставляютъ президента при возникновеніи вопросовъ о торговыхъ и иныхъ договорахъ съ другими государствами освѣдомляться предварительно о взглядахъ и мнѣніяхъ сенаторовъ. Это, конечно, значительно увеличиваетъ престижъ и вліяніе сенаторовъ и соотвѣтственно уменьшаетъ престижъ президента. „Американцы,—говоритъ глубокой знатокъ государственнаго права Дж. Брайсъ,—считаютъ сенатъ однимъ изъ самыхъ удачныхъ учрежденій, созданныхъ ихъ конституціей, памятникомъ, достойнымъ мудрости и прозорливости составителей этой конституціи. Иностранные писатели обыкновенно повторяли эти похвалы и можетъ быть даже нѣсколько преувеличили достоинства сената вслѣдствіе недостаточности своихъ свѣдѣній“¹⁾... Какъ однако надо понимать убѣжденіе американцевъ въ томъ, что сенатъ является

1) См. объ этомъ классической трудъ Брайса.

очень удачнымъ учрежденіемъ? По мнѣнію американцевъ, „сенать достигъ главной цѣли, которую имѣли въ виду составители конституціи: онъ сталъ центромъ тяжести американскаго правительства и приобрѣлъ достаточный авторитетъ, чтобы, съ одной стороны, регулировать и сдерживать „демократическую опрометчивость“ палаты представителей, а съ другой—„монархическія замашки“ президента республики. Поставленный между ними, сенать сдѣлался по необходимости соперникомъ и противникомъ ихъ обоихъ. Палата представителей не можетъ ничего довести до конца безъ содѣйствія сената. Для президента сенать можетъ также составить серьезную преграду. Однако все это касается лишь функцій сената, какъ учрежденія, не допускающаго совершенія тѣхъ или иныхъ актовъ или создающаго разныя препятствія для ихъ совершенія. У сената есть и положительная роль“.

Положительная сторона дѣятельности сената отличается менѣе блестящимъ успѣхомъ какъ въ дѣлѣ составленія хорошихъ собственныхъ законопроектовъ, такъ и въ качествѣ поправокъ, вносимыхъ сенатомъ въ законопроекты, поступающіе изъ палаты представителей. Однако при оцѣнкѣ всего этого слѣдуетъ имѣть въ виду, что люди, работавшіе надъ составленіемъ американской конституціи, предпочитали создать скорѣе прочныя, устойчивыя учрежденія, чѣмъ такія, которыя могли бы проявлять энергичную созидательную работу. Они охотно жертвовали производительной энергіей созданныхъ ими учреждений, чтобы усилить ихъ способность противодѣйствія рѣзкимъ перемѣнамъ въ государственномъ строѣ.

„Итакъ, про американскій сенать никакъ нельзя сказать, что онъ служитъ выразителемъ принциповъ аристократическихъ, или принциповъ, не пользующихся сочувствіемъ народной массы, или даже просто консервативныхъ принциповъ. Каждая изъ главныхъ политическихъ партій поочередно располагала въ сенатѣ большинствомъ голосовъ, при чемъ различіе въ силѣ этихъ партій въ сенатѣ было въ теченіе послѣдняго десятилѣтія незначительно. Ни по одному изъ главныхъ вопросовъ, вызывавшихъ въ народѣ разномысліе, сенать не составлялъ въ теченіе сколько-нибудь продолжительнаго времени рѣшительной оппозиціи палатѣ представителей¹⁾... Всѣ колебанія общественнаго мнѣнія отражаются

1) Bryce, vol. I, 119.

на дѣятельности сената: подобно палатѣ представителей, онъ не осмѣливается дѣйствовать наперекоръ народнымъ стремленіямъ, потому что подобно палатѣ состоитъ подѣ контролемъ главныхъ политическихъ партій, которыя, подчиняясь господствующимъ въ данное время теченіямъ, стараются въ то же время воспользоваться ими для своихъ цѣлей“. „При всемъ томъ колебанія общественнаго мнѣнія вліяютъ на сенатъ менѣе сильно, чѣмъ на палату представителей. Они отражаются на его дѣятельности медленно и постепенно благодаря тому, что личный составъ сената возобновляется черезъ каждые два года не полностью, а на одну треть. Поэтому иногда случается, что извѣстное направленіе общественнаго мнѣнія начинаетъ измѣняться прежде, чѣмъ успѣетъ отразиться на составѣ сената.

„Такимъ образомъ сенатъ въ системѣ учрежденія федеральнаго управленія играетъ роль противовѣса“¹⁾.

Такъ характеризуетъ и оцѣниваетъ американскій сенатъ величайшій въ Европѣ знатокъ американскихъ учреждений и одинъ изъ самыхъ авторитетныхъ писателей по вопросамъ государственнаго права.

Впрочемъ, у насъ есть и болѣе вѣскія доказательства всеобщаго признанія разумности и цѣлесообразности американскаго сената, чѣмъ даже свидѣтельство Д. Брайса, какъ ни вѣсокъ его авторитетъ по занимающему насъ вопросу. Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ тотъ фактъ, что всѣ федеральныя государства, образовавшіяся во второй половинѣ XIX и въ началѣ XX вѣка или реорганизовавшія свой политическій строй примѣнительно къ нуждамъ новѣйшаго времени и указаніямъ своего и чужого политическаго опыта, ввели у себя, между прочимъ, законодательное учрежденіе, организованное по образцу американскаго сената, при чемъ никто не только не скрывалъ этого подражанія, а всѣ прямо его признавали, ссылаясь именно на опытъ С. Штатовъ.

Такъ было сдѣлано въ Швейцаріи при двукратномъ общемъ пересмотрѣ государственнаго строя Конфедерации (въ 1848 и 1874 гг.); такъ поступили въ Канадѣ при составленіи основныя дѣйствующей конституціи, изданной, какъ извѣстно, въ 1867 г.; наконецъ, такимъ же образомъ поступили составители

¹⁾ J. Bryce. „The American Commonwealth“, vol. I. The Senate: its working and influence (pp. 108, 120).

конституції Австралійской федерації, образованієм которой ознаменовалось начало XX вѣка ¹⁾.

Мы подчеркиваемъ эти факты, такъ какъ они имѣютъ отношеніе къ занимающему теперь русское общество вопросу о преимуществахъ однопалатнаго и двухпалатнаго законодательнаго собранія. Какъ мы позволяемъ себѣ повторить вновь, не слѣдуетъ думать, что предпочтеніе, которое американцы оказываютъ двухпалатной системѣ, находится въ необходимой связи съ федеративнымъ характеромъ Американской республики. Во всѣхъ пятидесяти отдѣльныхъ штатахъ законодательныя собранія имѣютъ двухпалатный составъ, хотя рѣшительно никто не мѣшаетъ гражданамъ отдѣльныхъ штатовъ ввести у себя во всякое время однопалатное законодательное собраніе, такъ какъ пересмотръ конституції отдѣльныхъ штатовъ совершается легко и во всякомъ случаѣ далеко не представляетъ такихъ затрудненій, какія встрѣчаетъ даже частичная поправка къ федеральной конституціи.

IX.

Американская палата представителей. Роль ея въ ряду главныхъ органовъ государственнаго управленія.

Изъ содержанія предшествующихъ главъ читатель знаетъ, какъ своеобразна роль американскаго сената въ ряду главныхъ органовъ федеральнаго управленія и какъ отличается американскій сенатъ въ этомъ и во многихъ другихъ отношеніяхъ отъ верхнихъ палатъ другихъ конституціонныхъ государствъ нашего времени.

Функции другой палаты конгресса, т. наз. палаты представителей, равно какъ и распорядокъ ея работъ также весьма значительно различаются отъ функций и распорядка работъ законодательныхъ собраній другихъ странъ. Это послѣднее, какъ мы сейчасъ увидимъ, объясняется своеобразнымъ строемъ всей системы государственнаго управленія великой заатлантической республики и въ особенности стремленіемъ американцевъ проводить возможно болѣе систематически принципъ раздѣленія власти, допуская какія-либо исключенія въ этомъ отношеніи лишь постольку, по-

¹⁾ См. нашу книгу „Соціологическіе этюды“ (статья „Соед. Штаты Австраліи“).

скольку это необходимо для предотвращения всесилія того или иного органа управления даже въ его специальной сферѣ.

Обособленіе исполнительной и законодательной власти, имѣвшее въ глазахъ составителей федеральной конституціи главной цѣлью возможно полное огражденіе самостоятельности законодательнаго собранія, доходитъ въ Америкѣ до того, что министры (назначаемые, какъ мы знаемъ, президентомъ съ чисто номинальной санкціей сената) не только не располагаютъ, какъ это наблюдается въ большинствѣ конституціонныхъ странъ, монополіей законодательной инициативы ¹⁾, не только не руководятъ преніями народныхъ представителей при разсмотрѣніи поступающихъ къ нимъ законопроектовъ, но не принимаютъ участія въ законодательной дѣятельности народныхъ представителей и не имѣютъ даже права входа въ конгрессъ ²⁾.

Такимъ образомъ, въ Америкѣ народнымъ представителямъ принадлежитъ не только разсмотрѣніе и утвержденіе законопроектовъ, но и самая ихъ инициатива. Правда, законопроекты конгресса нуждаются въ санкціи главы исполнительной власти, но отказъ президента республики подписать законопроектъ, одобренный конгрессомъ, можетъ оказаться безрезультатнымъ въ случаѣ вторичнаго принятія проекта значительнымъ большинствомъ законодателей, что нами было уже выяснено выше. Желаніе обезпечить народнымъ представителямъ возможно большую независимость по отношенію къ исполнительной власти побудило составителей федеральной конституціи безусловно запретить членамъ конгресса занимать какую-либо должность на службѣ федеральнаго правительства, не исключая и должности министра. Однимъ изъ естественныхъ результатовъ такого запрещенія оказалось указанное только что совершенное устраненіе министровъ отъ какой-либо законодательной работы.

Для того, чтобы понять этотъ ригоризмъ составителей американской конституціи, намъ нужно перенестись въ XVIII вѣкъ и вспомнить, до какого деспотизма доходила высшая исполнительная власть во всѣхъ культурныхъ странахъ того времени. Из-

¹⁾ См. по этому поводу нашу книгу „Парламентаризмъ“ или только что вышедшій прекрасный этюдъ М. Острогорскаго „Конституціонная эволюція Англіи“. Петроградъ, 1916.

²⁾ Точнѣе сказать, они могутъ тамъ быть, какъ всѣ американскіе граждане, въ качествѣ постороннихъ лицъ, т. е. зрителей.

вѣстно, что она поглощала, въ сущности, власть законодательную и судебную и сдѣлалась такимъ образомъ всеильной, неограниченной. Даже въ Англіи, наилучше управляемомъ и наиболѣе свободномъ государствѣ того времени, король имѣлъ возможность оказывать значительное воздѣйствіе на членовъ парламента путемъ раздачи имъ и ихъ родственникамъ должностей, подкупомъ и другими путями, болѣе или менѣе неблаговидными и даже безчестными. Намъ, людямъ двадцатаго вѣка, легко видѣть, что составители американской конституціи преувеличивали опасность, грозившую законодательной власти отъ власти исполнительной. Какъ это можно видѣть изъ обстоятельствъ возникновенія и изъ развитія американской революціи, выразившейся въ разрывѣ политической связи между Англіей и ея колоніями, уже тогда, т.-е. во второй половинѣ XVIII вѣка, американцы, иначе сказать, англичане, жившіе въ Америкѣ, настолько цѣнили свободу, такъ умѣли ее охранять, такъ разумно ею пользоваться, такъ искусно выбирать лицъ, достойныхъ общественнаго довѣрія, наконецъ, такъ зорко слѣдить за всѣми дѣйствіями своихъ избранниковъ, что образованной ими федеральной республикѣ вовсе не было необходимости принимать такія чрезвычайныя мѣры къ тому, чтобы предотвратить возможность чрезмѣрнаго усиленія власти президента республики и подчиненія имъ своему вліянію народныхъ представителей. Между тѣмъ устраненіе министровъ отъ всякаго участія въ законодательной работѣ привело къ нѣкоторымъ послѣдствіямъ, весьма неблагопріятнымъ для интересовъ народа, которому должны служить его избранники, засѣдающіе въ сенатѣ и въ особенности въ палатѣ представителей. Въ самомъ дѣлѣ, въ этой послѣдней палатѣ около 400 членовъ, при чемъ каждый изъ нихъ имѣетъ одинаковое право вносить законопроекты. Въ то же время палата представителей не имѣетъ такихъ естественныхъ руководителей, какими въ другихъ странахъ являются министры, какъ лица, въ силу своего положенія находящіяся въ особенно благопріятныхъ условіяхъ для того, чтобы знать, съ одной стороны, денежныя и всякія иныя средства, которыя имѣются въ государственномъ казначействѣ, и, съ другой стороны, потребности государства и народа въ его цѣломъ.

Сосредоточеніе законодательной инициативы въ немногихъ рукахъ, въ рукахъ министровъ, важно и въ томъ отношеніи, что только при такомъ условіи можетъ быть извѣстная согласован-

ность въ предлагаемыхъ законопроектахъ, необходимая между ними послѣдовательность, конечно, основательная ихъ подготовка цѣлымъ штатомъ специалистовъ по всѣмъ вопросамъ, которые имѣются въ распоряженіи каждаго правительства. Правда, иной порядокъ законодательства въ Америкѣ не приноситъ тамъ всего того вреда, который онъ могъ бы приносить въ Европѣ, вслѣдствіе того, что функціи американскаго (федеральнаго) правительства сравнительно ограничены и огромное множество дѣлъ, которыя рѣшаются національными правительствами въ централизованныхъ странахъ Европы, входитъ въ Америкѣ въ компетенцію правительствъ отдѣльныхъ штатовъ. Однако неудобство американскихъ порядковъ все-таки очень значительно. Дѣло въ томъ, что наблюдаемый повсемѣстно процессъ расширенія функцій центрального правительства замѣчается и въ Америкѣ. Этотъ процессъ совершается тамъ не путемъ соотвѣтственныхъ измѣненій въ текстѣ федеральной конституціи, а путемъ распространительнаго толкованія остающейся неизмѣнною по формѣ конституціи Соединенныхъ Штатовъ.

Это было неизбѣжно. Составители федеральной конституціи не могли предвидѣть всѣхъ возможныхъ послѣдствій установленныхъ ими же порядковъ. Такъ, во времена Вашингтона палата представителей, при населеніи страны въ 3 милліона, не имѣла и ста членовъ. Теперь, при населеніи въ 100 милл., ихъ насчитывается, какъ мы видѣли, до четырехсотъ. Между тѣмъ въ первое время существованія республики одинъ представитель приходился на 30.000 жителей, а теперь одинъ представитель приходится на 150.000 жителей. Такимъ образомъ, въ первое время существованія американской федераціи какъ число законодателей, такъ и въ особенности число дѣлъ, подлежащихъ ихъ разсмотрѣнію, было гораздо меньше, чѣмъ теперь. Въ первые годы существованія республики конгрессу приходилось обсуждать не болѣе десяти или, самое большее, двадцати законопроектовъ въ сессію. Въ послѣднее время число законопроектовъ, вносимыхъ въ палату представителей, опредѣляется не десятками, а тысячами. Трудно повѣрить, а между тѣмъ это фактъ, что въ исключительные годы число биллей, поступающихъ въ палату представителей, превышаетъ за 10.000. Это количество во много разъ превышаетъ число законопроектовъ, поступающихъ въ англійскую палату общинъ, компетенція которой между тѣмъ гораздо болѣе обширна, чѣмъ сфера вѣдѣнія, предоставляемая федеральной конституціей кон-

грессу. Конечно, большинство биллей, предлагаемых членами американской палаты представителей, обречены заранее на смерть, даже по мнѣнію тѣхъ лицъ, которыя предлагаютъ ихъ вниманію своихъ товарищей по палатѣ.

Въ самомъ дѣлѣ, внесеніе многихъ биллей имѣетъ въ основѣ одно лишь желаніе—привлечь хотя бы такимъ образомъ общественное мнѣніе къ тому или иному вопросу. Иногда это дѣлается для того также, чтобы сдѣлать пріятное избирателямъ, безъ всякаго убѣжденія въ существованіи какихъ-либо шансовъ на успѣхъ законопроекта. Иногда дѣлается это и по другимъ менѣе достойнымъ мотивамъ, на разсмотрѣніи которыхъ мы не можемъ здѣсь останавливаться.

Какъ бы то ни было, внесеніе такой огромной массы биллей ставитъ палату въ весьма затруднительное положеніе. Палата должна такъ или иначе на нихъ отозваться и придумать способъ для отдѣленія биллей, имѣющихъ какіе-либо шансы на успѣхъ, отъ тѣхъ, которые заранее обречены на гибель. Этотъ способъ по необходимости долженъ отличаться отъ тѣхъ пріемовъ, которые приняты законодательными собраніями такихъ странъ, гдѣ не отстраняютъ столь ревниво агентовъ исполнительной власти, т.-е. министровъ, отъ всякаго участія въ занятіяхъ народныхъ представителей, какъ власти законодательной. Достигается это слѣдующимъ образомъ.

Какъ только новая палата представителей соберется на первую свою сессию, она начинаетъ свои занятія съ выбора спикера (speaker) или предсѣдателя палаты. Повидимому, въ этомъ нѣтъ ничего особеннаго: повидимому, американская палата представителей, поступая такимъ образомъ, слѣдуетъ лишь прецедентамъ, выработаннымъ англійской палатой общинъ. Однако это сходство только внѣшнее, такъ какъ роль спикера американской палаты представителей не имѣетъ почти ничего общаго съ ролью спикера палаты общинъ.

Спикеръ палаты общинъ, какъ и всякій другой членъ палаты, принадлежитъ, конечно, къ той или иной политической партіи. Однако, какъ только его выберутъ спикеромъ, онъ тотчасъ перестаетъ быть членомъ какой-либо политической партіи въ парламентѣ или даже внѣ его.

Исполняя обязанности предсѣдателя палаты, спикеръ во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ долженъ обнаруживать полный нейтралитетъ

между направленьями, борющимися за вліяніе въ палатѣ. Какъ въ предоставленіи слова тому или иному изъ ораторовъ, такъ и во всемъ распорядкѣ занятій палаты, поскольку этотъ распорядокъ зависитъ отъ спикера, онъ долженъ обнаруживать самое полное безпристрастіе. Для обезпеченія такого безпристрастія неписанный законъ палаты общинъ требуетъ, чтобы членъ парламента, избранный разъ спикеромъ, былъ переизбираемъ вновь на эту должность до тѣхъ поръ, пока вслѣдствіе старости или болѣзни онъ не пожелаетъ самъ ее оставить. Спикеру назначается всегда огромная пенсія въ нѣсколько десятковъ тысячъ рублей ¹⁾.

Такимъ образомъ членъ парламента, избранный спикеромъ, можетъ уже потому быть безпристрастнымъ, что онъ ни въ какомъ отношеніи не зависитъ болѣе отъ того, какъ измѣняются въ парламентѣ относительная сила и вліяніе разныхъ партій ²⁾.

Роль спикера американской палаты представителей совершенно иная: онъ является фактическимъ вождемъ той партіи, которая располагаетъ большинствомъ голосовъ въ палатѣ. Поэтому, тогда какъ въ Англии выборъ спикера является результатомъ любовнаго соглашенія обыкновенно враждебныхъ между собой партій, — необходимость въ которомъ возникаетъ только тогда, когда прежній спикеръ сходитъ съ политической сцены, — въ Америкѣ при выборѣ спикера каждой новой палаты происходитъ упорная борьба не столько, впрочемъ, между партіями (такъ какъ преобладаніе той или другой изъ нихъ болѣе или менѣе твердо опредѣляется исходомъ выборовъ), сколько между отдѣльными выдающимися дѣятелями той партіи, которая въ данной палатѣ располагаетъ большинствомъ голосовъ. Каждый выдающийся членъ этой партіи усиленно добивается чрезвычайно вліятельнаго положенія спикера палаты.

Дѣло въ томъ, что спикеръ американской палаты является фактическимъ руководителемъ ея работъ и такимъ образомъ играетъ роль лидера палаты общинъ, которымъ, какъ извѣстно, бываетъ первый министръ, если онъ состоитъ членомъ нижней палаты. Предоставляя слово тому или иному изъ ораторовъ, опредѣляя очередь въ разсмотрѣніи тѣхъ или иныхъ биллей, спикеръ

¹⁾ Обыкновенно 40.000 руб. въ годъ.

²⁾ См. превосходный трудъ I. Redlich. „Recht und Technik des englischen Parlamentarismus“, 1905, 391—400.

руководствуется въ значительной мѣрѣ и даже по преимуществу партійными соображеніями. Такое отношеніе спикера къ своимъ обязанностямъ вовсе не считается въ Америкѣ предосудительнымъ, такъ какъ это одна изъ немногихъ формъ, которая можетъ тамъ принять, въ сущности, совершенно естественное и законное притязаніе той партіи, которая располагаетъ большинствомъ голосовъ въ палатѣ, на направленіе законодательства страны въ желательную для нея, т.-е. партіи, сторону. Пройдетъ два года, въ странѣ состоятся новые выборы, въ Вашингтонѣ соберутся новые члены палаты представителей, гдѣ большинство можетъ оказаться принадлежащимъ другой партіи. Тогда она, въ свою очередь, получитъ возможность вліять на законодательство въ иномъ, можетъ быть, даже прямо противоположномъ смыслѣ. Такимъ образомъ указанный характеръ роли спикера американской палаты представителей одинаково выгоденъ или, если хотите, одинаково невыгоденъ для обѣихъ главныхъ американскихъ политическихъ партій.

Кромѣ указанныхъ только что соображеній, руководство спикера безусловно необходимо для того, чтобы въ занятіяхъ палаты былъ нѣкоторый порядокъ. Впрочемъ, даже при томъ руководствѣ, которое можетъ проявить спикеръ палаты, она все-таки никакъ не могла бы справиться со многими тысячами биллей, вносимыхъ разными ея членами, и выбрать изъ нихъ наиболѣе пригодные или по крайней мѣрѣ наиболѣе заслуживающіе вниманія, если бы въ Америкѣ не было принято передавать всѣ билли на предварительное разсмотрѣніе особыхъ комитетовъ палаты (committees).

Такихъ комитетовъ въ американской палатѣ бываетъ обыкновенно до пятидесяти и даже болѣе, при чемъ каждый членъ палаты входитъ обязательно въ составъ одного или болѣе комитетовъ. Назначеніе членовъ комитетовъ и ихъ представителей принадлежитъ спикеру, при чемъ онъ, конечно, такъ распоряжается этими назначеніями, чтобы предсѣдательство во всѣхъ комитетахъ и вообще доминирующее положеніе по числу голосовъ принадлежало той политической партіи, къ которой принадлежитъ онъ самъ (спикеръ). Право дѣлать эти назначенія составляетъ, въ сущности, весь секретъ огромнаго вліянія спикера на все законодательство конгресса и косвенно—на администрацію и политику федеральнаго правительства. Въ самомъ дѣлѣ, вліяніе спи-

кера палаты въ общемъ настолькоъ значительно, что лица, близко наблюдавшія американскую политическую жизнь, находятъ даже, что роль спикера американской палаты представителей можно сравнивать до нѣкоторой степени съ ролью перваго министра въ Англии ¹⁾.

Во всякомъ случаѣ, если имѣть въ виду не внѣшній почетъ, а дѣйствительное вліяніе, то придется признать, что авторитетъ спикера уступаетъ только авторитету президента республики. Брайсъ думаетъ даже, что когда политическая жизнь течетъ нормально, спикеръ палаты представителей пользуется фактически даже большимъ вліяніемъ, чѣмъ самъ президентъ республики ²⁾.

Всѣ билли, поступающіе въ палату, передаются спикерами въ одинъ изъ комитетовъ. Отъ комитета зависитъ оставить билль безъ всякаго вниманія и такимъ образомъ его погубить, представить его на разсмотрѣніе палаты въ той самой формѣ, въ которой онъ поступилъ въ комитетъ (случай болѣе чѣмъ рѣдкій), или же внести въ билль разныя поправки и измѣненія и послѣ этого передать въ палату. Такая роль комитетовъ придаетъ имъ и особенно ихъ предсѣдателямъ огромное вліяніе, тѣмъ болѣе что, помимо исправленія передаваемыхъ къ нимъ биллей, комитеты имѣютъ право и собственной законодательной инициативы. Нѣкоторые важные билли, составленные палатскими комитетами, доставили предсѣдателямъ этихъ комитетовъ не только національную, но даже міровую извѣстность.

Комитеты палаты имѣютъ такимъ образомъ право жизни и смерти надъ поступающими къ нимъ биллями. Они имѣютъ также право, рассматривая тѣ или иные законодательные проекты, запрашивать всякаго рода свѣдѣнія отъ министровъ и вообще отъ всѣхъ чиновниковъ федеральной администраціи. Не довольствуясь письменными сообщеніями, они могутъ даже предлагать чиновникамъ являться лично въ комитетъ, чтобы представить тѣ или иныя разъясненія ³⁾. Вотъ тотъ путь, который

1) См. James Bryce. „The American Commonwealth“.

2) Цит. сочин., т. I, глава XIII.

3) Впрочемъ, министры по закону не обязаны являться лично въ палатскіе комитеты по требованію послѣднихъ. Если они это дѣлаютъ, то лишь желая сохранить хорошія отношенія съ наиболѣе вліятельными комитетами. Кроме того, это даетъ возможность министрамъ повліять на комитетъ въ желательномъ для нихъ направленіи. См. J. Bryce. „The American Commonwealth“, ch. 20.

существуетъ въ Америкѣ для установленія извѣстнаго общенія, извѣстной связи между законодательной и исполнительной властью. Этотъ путь замѣняетъ тѣ запросы и интерпелляціи, съ которыми въ европейскихъ парламентахъ обращаются отдѣльные члены парламента къ министрамъ.

Имѣя въ виду громадное вліяніе палатскихъ комитетовъ, министры стараются идти по возможности навстрѣчу ихъ желаніямъ и быть въ хорошихъ отношеніяхъ съ предсѣдателями комитетовъ. Въ самомъ дѣлѣ, только благосклонность того или другого комитета можетъ дать надежду министру, что комитетъ согласится представить отъ себя то или другое законодательное мѣропріятіе, которое почему-либо желательно администраціи, или, по крайней мѣрѣ, окажетъ посильное содѣйствіе движенію соотвѣтственнаго билля, представленнаго тѣмъ или другимъ изъ отдѣльныхъ членовъ палаты, который согласился сдѣлать это по частной просьбѣ одного изъ министровъ.

Принципъ раздѣленія труда между членами палаты заходитъ тамъ такъ далеко, что въ палатѣ имѣется два отдѣльныхъ комитета — одинъ для изысканія источниковъ государственныхъ доходовъ и опредѣленія размѣровъ каждаго изъ нихъ, другой — для ассигнованія государственныхъ средствъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ и статьямъ. Министру финансовъ остается такимъ образомъ сравнительно пассивная роль исполнителя рѣшеній, принятыхъ законодательнымъ собраніемъ. Министръ финансовъ обязанъ ежегодно представлять письменное донесеніе конгрессу объ исполненіи государственной росписи, о состояніи федеральнаго казначейства. Онъ представляетъ также свѣдѣнія о тѣхъ кредитахъ, которые испрашиваются разными министрами на нужды ихъ вѣдомствъ. Всѣ эти данныя передаются конгрессомъ въ соотвѣтственные комитеты палаты. Однако комитеты руководствуются этими данными лишь постольку, поскольку находятъ это нужнымъ. Особенно вредна, конечно, раздѣльность работы комитета по изысканію доходовъ и комитета по установленію расходовъ федеральнаго правительства. При такихъ порядкахъ, конечно, не можетъ быть рѣчи о точномъ соотвѣтствіи государственныхъ доходовъ и расходовъ, что составляетъ одну изъ главныхъ, если не самую главную, задачу министра финансовъ въ Англіи и другихъ конституціонныхъ странахъ Европы. Правда, въ Америкѣ государственное казначейство до сихъ поръ бывало

обыкновенно переполнено деньгами, но это явление объясняется, съ одной стороны, въ высшей степени энергичнымъ и умѣлымъ утилизованиемъ природныхъ богатствъ страны, съ другой стороны, сравнительно малыми расходами на армію и флотъ и нѣкоторыми другими обстоятельствами. Впослѣдствіи это явление можетъ смѣниться и противоположнымъ, такъ какъ при такомъ веденіи государственнаго хозяйства должны наступать иногда и черные дни. Впрочемъ, такіе случаи уже бывали въ дѣйствительности, но пока американцы умѣли быстро находить изъ нихъ выходъ ¹⁾.

Всѣ билли, выработанные комитетомъ, поступаютъ затѣмъ на утвержденіе палаты, засѣдающей въ полномъ составѣ. Это до извѣстной степени гарантируетъ взаимную согласованность отдѣльныхъ законопроектовъ, утверждаемыхъ палатой, а слѣдовательно, и извѣстное соотвѣтствіе между дѣйствительными нуждами правительства и тѣми денежными жертвами, которыя требуются отъ населенія въ видѣ разныхъ налоговъ и иныхъ сборовъ.

Передача билля изъ комитета въ палату отнюдь не служитъ сколько-нибудь надежнымъ ручательствомъ его благопріятной судьбы. Множество биллей отвергается палатой, еще большее число умираетъ, такъ сказать, естественной смертью, просто вслѣдствіе того, что у палаты не оказывается достаточно времени для ихъ разсмотрѣнія. Въ такихъ случаяхъ проявляется во всей своей силѣ вліяніе спикера, отъ котораго въ значительной степени зависитъ порядокъ обсужденія биллей, а слѣдовательно, и осужденіе на вѣрную смерть нѣкоторыхъ изъ нихъ. Впрочемъ, спикеръ дѣйствуетъ въ этомъ случаѣ не единолично, а какъ предсѣдатель особаго комитета (House Committee on Rules), состоящаго изъ него самого ²⁾, какъ предсѣдателя, двухъ членовъ большинства палаты (обыкновенно это бываютъ предсѣдатели важнѣйшихъ комитетовъ, при чемъ однимъ изъ двухъ бываетъ всегда предсѣдатель комитета о доходахъ—Committee of Ways and Means) и двухъ членовъ меньшинства. Изъ этого видно, что все дѣлается по возможности полюбовно, но партія, доминирующая въ палатѣ, весьма естественно, требуетъ рѣшающаго голоса.

¹⁾ См. нашу книгу „Исторія великой американской демократіи“, 1906.

²⁾ См. объ этомъ А. Bushnell Hart. „Actual Government as applied under American Conditions“. New-York, 1903, стр. 242.

Но вѣдь въ Америкѣ, какъ мы знаемъ, сенатъ далеко не играетъ пассивной роли даже въ разрѣшеніи финансовыхъ вопросовъ, которые въ парламентскихъ странахъ считаются зависящими почти исключительно отъ нижней палаты. Такимъ образомъ, всѣ билли, прошедшіе благополучно палату представителей, поступаютъ въ сенатъ, гдѣ они также обыкновенно передаются сначала въ одинъ изъ комитетовъ. Такъ какъ, однако, главная законодательная работа сосредоточена въ палатѣ представителей и такъ какъ значительно меньшій личный составъ сената позволяетъ ему съ большимъ удобствомъ работать въ полномъ составѣ, то система комитетовъ не получила въ сенатѣ такого значительнаго развитія, какъ въ палатѣ, почему мы находимъ достаточнымъ сказать о ней нѣсколько словъ въ настоящей главѣ.

Сенатскіе комитеты не стѣсняются измѣнять какъ угодно билли, поступающіе изъ палаты. Когда затѣмъ сенатъ разсматриваетъ въ полномъ составѣ измѣненные такимъ образомъ билли палаты, то онъ со своей стороны вноситъ въ нихъ всѣ тѣ поправки и измѣненія, какія найдетъ нужнымъ.

Сенатъ поступаетъ такимъ образомъ и относительно биллей финансоваго характера, инициатива которыхъ принадлежитъ, однако, въ Америкѣ, какъ и въ другихъ странахъ, нижней палатѣ.

Изъ всего этого видно, какъ необходимо было американцамъ придумать какое-нибудь средство, чтобы сдѣлать занятія членовъ конгресса плодотворными, экономизировать нѣсколько ихъ силы и, наконецъ, внести извѣстную связь и послѣдовательность въ законодательныя мѣропріятія, утверждаемыя конгрессомъ и входящія къ президенту республики для окончательной санкціи.

Достигается это—конечно, далеко не въ той мѣрѣ, какъ въ странахъ съ парламентарной системой правленія—организацией особаго комитета, не гласнаго и не имѣющаго рѣшительно никакой официальной санкціи. Этотъ комитетъ называется Steering Committee—Направительный комитетъ—и состоитъ изъ нѣсколькихъ дѣятелей сенатскаго большинства ¹⁾ и трехъ членовъ большинства палаты представителей ²⁾. Однимъ изъ этихъ послѣднихъ членовъ бываетъ всегда спикеръ палаты и два члена изъ партіи

1) Т.-е. сенаторовъ, принадлежащихъ къ той политической партіи, которая въ данное время располагаетъ въ сенатѣ большинствомъ голосовъ.

2) А. Bushnell Hart, цит. соч., 242.

большинства упомянутого выше Committee on Rules палаты. Направительный комитет носить такое название, такъ какъ въ самомъ дѣлѣ онъ даетъ направленіе всѣмъ занятіямъ конгресса. Онъ рѣшаетъ, какіе законопроекты слѣдуетъ по возможности провести черезъ обѣ палаты, какими можно пожертвовать, какой компромиссъ имѣетъ шансы обезпечить законопроекту согласіе обѣихъ палатъ.

Многое изъ того, о чемъ мы только что говорили, особенно послѣдній изъ описанныхъ нами комитетовъ, составляетъ явленіе недавняго времени. Повидимому, это явленіе не существовало 30 лѣтъ тому назадъ, когда писалъ свое знаменитое сочиненіе Дж. Брайсъ. Возникновеніе указанныхъ выше комитетовъ можно считать результатомъ прямой необходимости. Это результатъ крайней многочисленности биллей, поступающихъ на разсмотрѣніе американскихъ законодателей, и невозможности другими путями обезпечить плодотворность труда народныхъ представителей и своевременное и разумное удовлетвореніе очередныхъ общественныхъ нуждъ.

Описываемыя нами явленія заслуживаютъ вниманія и въ томъ отношеніи, что они очень убѣдительно доказываютъ, что даже въ такихъ странахъ, гдѣ имѣется писанная конституція, возникаютъ съ теченіемъ времени приемы управленія и даже своего рода особыя учрежденія, о которыхъ конституція не заикается ни однимъ словомъ и которыя тѣмъ не менѣе значительно измѣняютъ характеръ работъ тѣхъ или иныхъ установленныхъ конституціей органовъ власти.

Въ самомъ дѣлѣ, проф. Харвардскаго университета А. Бушнелль Хартъ, указавъ на значеніе упомянутыхъ выше комитетовъ, дѣлаетъ затѣмъ слѣдующее весьма справедливое замѣчаніе:

„Такимъ образомъ, обходнымъ путемъ, путемъ неудобнымъ и къ тому же такимъ, который въ сущности не обезпечиваетъ отвѣтственности лицъ, исполняющихъ поручаемое имъ дѣло, конгрессъ пришелъ къ тому же приему въ порядкѣ своихъ работъ, который практикуется (англійскимъ) парламентомъ. Этотъ приемъ состоитъ въ предоставленіи комитету изъ лицъ, пользующихся наибольшимъ довѣріемъ и уваженіемъ членовъ законодательнаго собранія, намѣчать въ общихъ чертахъ и представлять на утвержденіе палаты желательныя законодательныя мѣры. Главное различіе (между Англійей и Америкой) заключается въ

томъ, что въ Америкѣ сенатъ такъ же вліятеленъ и силенъ, какъ и нижняя палата, а не слабый участникъ законодательной власти народныхъ представителей, какъ англійская палата лордовъ. Поэтому въ Америкѣ стоитъ не малаго труда добиться того, чтобы большинство въ обѣихъ палатахъ пришло къ какому-либо соглашенію относительно направленія законодательной политики страны“¹⁾).

Въ приведенномъ замѣчаніи проф. Харта затронуть въ высшей степени интересный и важный вопросъ, полное выясненіе котораго потребовало изложенія многихъ фактовъ, характеризующихъ государственный строй Соед. Штатовъ, съ одной стороны, и Англии и другихъ парламентарныхъ странъ—съ другой. Такое изложеніе было бы совершенно неумѣстно въ настоящемъ краткомъ очеркѣ политическаго строя Соединенныхъ Штатовъ Америки.

Мы полагаемъ однако, что этотъ очеркъ, несмотря на свою краткость, дастъ много фактовъ и соображеній, заслуживающихъ вниманія русскаго общества въ настоящее время, когда намъ всѣмъ предстоитъ трудиться надъ созданіемъ въ Россіи федеративной демократической республики.

П. Мижусевъ.

¹⁾ А. Bushnell Hart, цитир. соч., стр. 243.

Изданія „НАУЧНАГО СЛОВА“:

И. И. Мечниковъ. Основатели современной медицины. Пастеръ. — Листеръ.—Кохъ. Съ рисунок. и портрет. Цѣна 1 р. 20 к.

И. И. Мечниковъ. Сорокъ лѣтъ исканія рациональнаго міровоззрѣнія. Съ портр. автора. Изд. 2-е, дополн. Цѣна 2 р. 20 к. (Распрод.)

Е. Бюрнэ. Микробы и токсины. Съ предислов. и подл редакціей **И. И. Мечникова.** Цѣна 2 р.

„Памяти Дарвина“. Сборникъ статей профессоровъ: Умова, Тимирязева, Мечникова, Ковалевскаго, Мензбира и Павлова. Съ фототип. портретами и рисунками. Цѣна въ переплетѣ 1 р. 75 к.

И. И. Мечниковъ. Этюды о природѣ человѣка. 5-ое дополненное изданіе, съ портр. автора и многочисленными рисунками. Цѣна 3 р. 20 к.

И. И. Мечниковъ. Этюды оптимизма. Съ 27 рис. и портрет. автора. Изд. 4-ое, исправлен. и дополненное. Цѣна 3 р. 50 к.

Н. В. Сперанскій. Вѣдьмы и вѣдовство. Цѣна 1 р. 40 к.

М. М. Покровскій. Очеркъ по сравнительной исторіи литературы (романъ Дилоны и Энея и его римскіе подражатели). Цѣна 60 к.

Г. К. Рахмановъ. Основы метеорологіи. Съ рисунок. и климатолог. картами. Краткій курсъ для студ. Изд. 4-ое. Цѣна 2 р. 20 к.

Ю. И. Айхенвальдъ. Этюды о западныхъ писателяхъ. Съ фототип. портретами писателей (большого формата). Цѣна 1 р. 80 к.

И. М. Съченовъ. Автобіографическія записки. Съ предисловіемъ проф. **Н. А. Умова** и портр. автора. Цѣна 1 р. 30 к.

П. П. Муратовъ. Образы Италіи. Томъ I. Съ 17 иллюстраціями. Изданіе 3-ье, испр. и дополи. Цѣна 4 р. 50 к. Томъ II. Съ 12 иллюстраціями. 2-е значит. дополненное изданіе. Цѣна 1 р. 85 к.

„Освобожденіе крестьянъ—дѣятели реформы“. Въ сборникѣ участвуютъ профессора и препод. Московскаго университета. Приложены портреты дѣятелей. Цѣна 3 р., въ пер. 3 р. 20 к.

В. Арнольди. По островамъ Малайскаго архипелага. Съ картами и иллюстраціями. Цѣна 1 р. 80 к.

„**В. О. Ключевскій**“—характеристики и воспоминанія. Съ 3-мя портр. Ключевскаго. Цѣна 1 р. 90 к., въ коленк. пер. 2 р. 40 к.

Д. М. Петрушевскій. Очерки изъ исторіи средневѣковаго общества и государства. Изданіе 4-е, исправленное и значительно дополненное авторомъ. Цѣна 4 р. 10 к.

Всѣ книги высылаются наложеннымъ платежомъ; пересылка за счетъ издательства.

Складъ у издателя: Москва, Нѣмецкая улица, с. д., **Г. К. Рахмановъ.** Телеф. 1-97.

EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU



2-09-03360

ТИПО-ЛИТОГРАФИЯ
Г-ВА Н. И. КУШНЕРЕВЪ И К^О.
МОСКВА.

Цѣна 2 р. 50 к.