Изданіе Т. Ѳ. Львовича.

П. Г. Мижуевъ.

Главныя Федераціи Современнаго міра

Цѣна 1 руб. 25 к.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1907.

Библиотека
Академии Наук СССР
964
37

„Красная Типография", Спб., Екатерин. кан., 64

Германская

имперія.

I.

Общій взглядъ на Германскую имперію, какъ одну изъ важнѣйшихъ федерацій нашего времени.

Германской имперіей называется, какъ извѣстно, союзъ двадцати пяти государствъ, имѣющихъ общее правительство съ опредѣленными полномочіями, но въ другихъ отношеніяхъ сохраняющихъ каждое свою самостоятельность. Степень самостоятельности, которой пользуются отдѣльныя государства, весьма неодинакова не только фактически, но и юридически (т. е. въ силу союзной конституціи, опредѣляющей способъ управленія имперіей и права ея отдѣльныхъ членовъ).

Едва-ли можно, впрочемъ удивляться неодинаковости правъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ, если принять во вниманіе, что въ числѣ ихъ имѣется четыре королевства (Пруссія, Баварія, Саксонія и Вюртембергъ), шесть великихъ герцогствъ, пять герцогствъ, семь княжествъ,—притомъ такихъ малозначительныхъ, что самое ихъ названіе неизвѣстно большинству русскаго образованнаго общества,—и три такъ называемыхъ „вольныхъ города“ (Гамбургъ, Бременъ и Любекъ). Если мы посмотримъ на территорію Германской имперіи, то увидимъ, что болѣе двухъ третей этой территоріи занимаетъ одна Пруссія; если обратимъ вниманіе на распредѣленіе населенія въ имперіи, то окажется, что болѣе трехъ пятыхъ гражданъ живутъ опять-таки въ Пруссіи. Иначе сказать, Пруссія въ названныхъ двухъ весьма важныхъ отношеніяхъ является доминирующимъ членомъ имперіи, превосходящимъ всѣ другія союзныя государства, вмѣстѣ взятыя.

Неудивительно поэтому, что не только оффиціальнымъ,

но (какъ мы увидимъ это ниже) и дѣйствительнымъ главой имперіи является прусскій король, которому согласно союзной конституціи принадлежитъ получаемая имъ по праву наслѣдства германская императорская корона. Не входя пока въ подробную оцѣнку дѣйствительной власти и вліянія прусскаго короля, какъ императора германскаго, мы продолжаемъ далѣе характеристику преобладающаго положенія Пруссіи въ Германской имперіи.

Для того, чтобы уяснить себѣ неминуемо доминирующую роль Пруссіи слѣдуетъ принять во вниманіе, что высшая законодательная власть въ имперіи принадлежитъ двумъ собраніямъ такъ называемому Бундесрату (Bundesrath) или Союзному Совѣту и Рейхстагу. Первый изъ нихъ состоитъ изъ делегатовъ правительствъ отдѣльныхъ государствъ, причемъ изъ общаго числа 58 членовъ Союзнаго Совѣта одна треть назначается правительствомъ Пруссіи. Впрочемъ, помимо своего численнаго преобладанія, делегаты Пруссіи, какъ мы увидимъ ниже, пользуются еще нѣкоторыми особыми привилегіями. Члены Рейхстага выбираются, правда, всеобщей, прямой, тайной и равной подачей голосовъ всѣмъ населеніемъ имперіи, однако, благодаря огромному преобладанію Пруссіи въ общемъ составѣ населенія имперіи, изъ почти 400 членовъ Рейхстага около 240 или болѣе половины ($^3/_5$) его состава выбираются населеніемъ Пруссіи.

Итакъ, мы видимъ, что королевство Прусское является доминирующимъ членомъ Германской имперіи, какъ въ силу своего протяженія и количества населенія, такъ и въ силу нѣкоторыхъ основныхъ особенностей политическаго строя имперіи. Въ самомъ дѣлѣ, прусскій король, какъ мы сказали, является всегда германскимъ императоромъ, т. е. главой имперской исполнительной власти, главнокомандующимъ всѣхъ вооруженныхъ силъ имперіи и высшимъ ея представителемъ во всѣхъ внѣшнихъ сношеніяхъ. Пруссія далѣе располагаетъ наибольшимъ вліяніемъ въ двухъ законодательныхъ собраніяхъ имперіи, которымъ принадлежитъ не только законодательная власть, но и высшій контроль надъ всей огромной областью дѣлъ, которыя входятъ въ компетенцію имперскаго правительства.

Эта область къ тому-же не только весьма обширна, но, кромѣ того, имѣетъ тенденцію къ дальнейшему расширенію, какъ это видно изъ исторіи Германской имперіи за тридцать пять лѣтъ, протекшихъ съ времени ея основанія. Указываемое нами обстоятельство тѣмъ болѣе замѣчательно, что и безъ того кругъ вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію союзныхъ, или, иначе, имперскихъ властей въ Германіи, болѣе обширенъ, чѣмъ компетенція федеральнаго правительства въ С.-Америк. Соед. Штатахъ или въ Швейцарской Конфедераціи. Для того чтобы познакомить читателя съ политическимъ строемъ Германской имперіи, мы считаемъ наиболѣе цѣлесообразнымъ начать съ краткой, но вмѣстѣ съ тѣмъ по возможности точной характеристики компетенціи германскаго имперскаго правительства.

Въ области внѣшнихъ сношеній только одно имперское правительство можетъ говорить и дѣйствовать отъ имени всей Германіи. Только одно оно можетъ объявлять войну и заключать миръ, составлять союзные договоры и торговые трактаты. Однимъ словомъ, одно оно руководитъ внѣшней политикой, посылаетъ и принимаетъ посланниковъ, назначаетъ консуловъ и т. д. Ему-же принадлежитъ верховное распоряженіе арміей и флотомъ, при чемъ императоръ является высшимъ начальникомъ сухопутныхъ и морскихъ силъ имперіи.

Имперское правительство имѣетъ свой особый бюджетъ и отчасти даже свои особые источники обложенія. Главнымъ источникомъ средствъ имперскаго правительства являются таможенныя пошлины и акцизъ; въ имперскую казну поступаетъ также часть прямыхъ налоговъ, взимаемыхъ на свои нужды правительствами въ отдѣльныхъ государствахъ. Власть имперскаго правительства въ отношеніи вопросовъ, соприкасающихся съ экономической жизнью всей Германіи, весьма значительна. Едва-ли, впрочемъ, можно этому удивляться, если вспомнить, что образованіе таможеннаго союза сѣверо-германскихъ государствъ составило первый шагъ по тому пути, который привелъ къ основанію нынѣшней Германской имперіи. Компетенціи имперскаго правительства подлежитъ установленіе денежной единицы, мѣръ и вѣсовъ, банковое дѣло, охрана

литературной собственности, законодательство о патентахъ, объ эмиграціи, о паспортахъ и о торговомъ мореплаваніи.

Имперскому правительству принадлежитъ исключительное право страхового законодательства, чѣмъ, какъ извѣстно, оно воспользовалось для того, чтобы взять на себя огромную и чрезвычайно важную задачу страхованія всѣхъ нѣмецкихъ рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, болѣзни и выдачи имъ пенсіи въ старости.

Почта и телеграфъ подвѣдомственны также имперскимъ властямъ за нѣкоторыми изъятіями въ пользу королевства Баварскаго и Вюртембергскаго, какъ наиболѣе значительныхъ послѣ Пруссіи союзныхъ государствъ *).

Имперское правительство имѣетъ далѣе право высшаго контроля надъ всѣми желѣзными дорогами,—какъ тѣми, которыя принадлежатъ частнымъ компаніямъ, такъ и надъ тѣми, которыя принадлежатъ правительствамъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ. Имперское правительство имѣетъ право строить желѣзныя дороги на всемъ пространствѣ имперіи, если, по его мнѣнію, этого требуютъ стратегическія соображенія или интересы германской торговли. Ему принадлежитъ также право контроля надъ желѣзнодорожными тарифами въ цѣляхъ установленія извѣстнаго единообразія.

Имперскому правительству принадлежитъ, наконецъ, право издавать законы относительно печати, ассоціацій и обществъ, относительно иностранцевъ, живущихъ въ имперіи, относительно медицинской полиціи, санитарнаго дѣла и т. д. Едва-ли нужно объяснять, въ какой мѣрѣ первыя изъ только что перечисленныхъ полномочій имперскаго правительства ставятъ политическую свободу нѣмцевъ въ зависимость отъ большаго или меньшаго либерализма имперскихъ властей, и какое огромное значеніе для рабочихъ классовъ Германіи имѣетъ строгость имперскаго санитарнаго законодательства, особенно той его части, которая касается промышленныхъ заведеній.

*) Баварія имѣетъ около $6^1/_4$ мил. жителей, Вюртембергъ около $2^1/_4$. Впрочемъ, Саксонія имѣетъ болѣе значительное населеніе (около $4^1/_4$ мил.), чѣмъ Вюртембергъ, а потому ей предоставлены особыя преимущества въ другихъ отношеніяхъ (армія и военное дѣло вообще).

Такова въ главныхъ чертахъ компетенція имперскаго правительства. Во всѣхъ перечисленныхъ областяхъ союзному правительству принадлежитъ право издавать общіе для всей имперіи законы и этимъ самымъ отмѣнять существовавшіе ранѣе законы отдѣльныхъ странъ. „Имперскіе законы стоятъ выше законовъ отдѣльныхъ государствъ", говоритъ вторая статья конституціи Германской имперіи. Имперское правительство, вообще говоря, усердно пользовалось предоставленными ему конституціей правами и постепенно установило во всѣхъ перечисленныхъ областяхъ общее для имперіи законодательство взамѣнъ бывшихъ ранѣе разнообразныхъ законодательныхъ нормъ отдѣльныхъ государствъ.

Важнѣйшими областями государственной жизни, на которыя не распространяется власть имперіи, слѣдуетъ считать:

1) Политическій строй каждаго изъ союзныхъ государствъ. Среди этихъ государствъ имѣются съ одной стороны республики—такъ называемые вольные города: Гамбургъ, Бременъ, Любекъ — и съ другой стороны—почти абсолютныя монархіи (Мекленбургъ-Шверинъ и Мекленбургъ-Штрелицъ).

2) Народное просвѣщеніе во всѣхъ его ступеняхъ и формахъ.

3) Законодательство, опредѣляющее положеніе церкви въ государствѣ.

4) Податная система, за исключеніемъ имперскихъ налоговъ.

5) Мѣстное самоуправленіе—городское и сельское; общественная благотворительность и т. д. *).

Есть, однако, нѣкоторыя другія неупомянутыя здѣсь весьма важныя особенности организаціи германскаго имперскаго правительства, на которыхъ мы бы хотѣли остановить вниманіе читателя, такъ какъ эти особенности рѣзко выдѣляютъ Германскую имперію отъ двухъ другихъ важнѣйшихъ федерацій нашего времени—Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ и Швейцарской Конфедераціи.

*) См. текстъ конституціи Германской имперіи (въ послѣднее время появилось нѣсколько переводовъ этой конституціи на русскій языкъ) или книгу Л. В. Новгородцева: „Германія и ея политическая жизнь". 1904, стр. 92.

Вотъ что мы читаемъ по этому поводу въ превосходномъ трудѣ американскаго ученаго Лоуэлля:

„Мы привыкли считать Германскую имперію федераціей, и въ этомъ мы, конечно, совершенно правы (and rightly). Однако, мы должны въ тоже время не терять изъ вида, что эта федерація существенно отличается отъ той формы политическаго строя, которую мы (американцы) привыкли связывать со словомъ федерація и которая осуществлена нами въ нашей (американской) собственной конституціи. Федеральное государство по нашимъ представленіямъ характеризуется тѣмъ, что въ немъ власть между федеральнымъ или союзнымъ правительствомъ и правительствами отдѣльныхъ членовъ федераціи дѣлится по предметамъ вѣдомства *). Такимъ образомъ въ тѣхъ вопросахъ, которые входятъ въ компетенцію федеральнаго правительства, послѣднее не только издаетъ законы, но и исполняетъ ихъ чрезъ посредство собственныхъ чиновниковъ. Напр., американскій конгрессъ устанавливаетъ таможенные сборы; таможенные чиновники, состоящіе на службѣ федеральнаго правительства, взимаютъ эти сборы; федеральные суды рѣшаютъ вопросы, возникающіе вслѣдствіе нарушенія таможеннаго законодательства“.

„Въ Германіи мы видимъ совсѣмъ не то. Тамъ сфера вѣдѣнія федеральнаго правительства гораздо болѣе (far more) обширна, чѣмъ у насъ въ Америкѣ: его компетенція простирается на все, что подчинено у насъ конгрессу, и кромѣ того на многое другое. Но зато прямыя административныя функціи германскаго имперскаго правительства очень малы, такъ какъ федеральные (имперскіе) законы приводятся въ исполненіе чиновниками, состоящими на службѣ отдѣльныхъ государствъ. Въ самомъ дѣлѣ, за исключеніемъ дипломатическихъ сношеній, флота и до нѣкоторой степени арміи и почтово-телеграфной службы, исполнительныя функція германскаго имперскаго правительства по большей части ограничиваются установленіемъ общихъ нормъ и наблюденіемъ за ихъ выполненіемъ отдѣльными государствами. Такимъ образомъ имперское правительство устанавливаетъ таможенный тарифъ, вырабатываетъ инструкціи (regulations), кото-

*) According to subjects.

рымъ должны слѣдовать таможенные чиновники, и назначаетъ немногихъ ревизоровъ, наблюдающихъ за соблюденіемъ таможеннаго законодательства и инструкцій, но самое взиманіе пошлинъ производится во всякомъ случаѣ лицами, состоящими на службѣ въ отдѣльныхъ государствахъ“...

„У читателя можетъ при этомъ явиться вопросъ, какъ быть, если то или иное изъ союзныхъ государствъ формально откажется исполнять тотъ или иной имперскій законъ или просто фактически не будетъ его соблюдать? Въ такихъ случаяхъ дѣло доводится до свѣдѣнія Союзнаго Совѣта (Bundesrath), которому принадлежитъ разрѣшеніе споровъ, возникающихъ по поводу выполненія *) имперскихъ законовъ. Предположимъ, однако, что государство упорствуетъ въ своемъ отказѣ выполнить законъ. Что можетъ сдѣлать имперское правительство? Оно не можетъ само непосредственно выполнить законъ, такъ какъ не имѣетъ въ своемъ распоряженіи соотвѣтственнаго штата чиновниковъ. Единственный для него рессурсъ—это такъ называемая экзекуція т. е. вооруженное нападеніе на непокорное государство, причемъ постановленіе объ экзекуціи дѣлается Союзнымъ Совѣтомъ, но въ исполненіе оно приводится императоромъ **). Впрочемъ, подобнаго рода случаевъ до сихъ поръ въ дѣйствительности не было; это вообще говоря, мало вѣроятно и въ будущемъ, такъ какъ императоромъ является, какъ мы знаемъ, всегда прусскій король, а Пруссія не только больше каждаго изъ остальныхъ союзныхъ государствъ, — она больше ихъ всѣхъ вмѣстѣ взятыхъ. Поэтому экзекуція по отношенію къ Пруссіи вдвойнѣ немыслима, а всякое другое государство такъ легко можетъ быть принуждено къ повиновенію, что, навѣрное, предпочтетъ всегда прямо подчиниться, чѣмъ доводить дѣло до открытой борьбы“.

„Другое представленіе, которое мы соединяемъ съ федеральнымъ правительствомъ, это — равенство правъ его от-

*) Статья 3 параграфа 7 германской имперской конституціи. Лоуэлль въ этомъ мѣстѣ неудачно переводитъ употребленное въ текстѣ конституціи слово „Ausführung“ англійскимъ словомъ „interpretation“, которое означаетъ „толкованіе“.

**) Статья 19 имперской конституціи.

дѣльныхъ членовъ. Между тѣмъ, въ Германской имперіи мы встрѣчаемъ неравенство рѣшительно во всемъ. Да и невозможно было-бы организовать союзъ на дѣйствительно равныхъ условіяхъ между двадцатью пятью государствами, изъ которыхъ одно имѣетъ три пятыхъ населенія федераціи, а остальныя двадцать четыре только двѣ пятыхъ. Союзная конституція при такихъ условіяхъ по необходимости должна походить на договоръ между львомъ и лисицей или, вѣрнѣе, между львомъ, полудюжиной лисицъ и двумя десятками мышей".

„Болѣе значительнымъ государствамъ принадлежатъ въ самомъ дѣлѣ всякаго рода привилегіи, причемъ, Пруссіи приходится такая львиная ихъ доля, что мы едва-ли впадемъ въ преувеличеніе, если скажемъ, что Германіей правитъ Пруссія, пользуясь совѣтами и помощью остальныхъ государствъ. Въ самомъ дѣлѣ, мы знаемъ, во-первыхъ, что прусскій король является на вѣчныя времена германскимъ императоромъ. Во-вторыхъ, всякія поправки къ имперской конституціи, для принятія которыхъ Рейхстагомъ требуется согласіе простого большинства, считаются отвергнутыми Союзнымъ Совѣтомъ, если противъ нихъ будетъ тамъ подано хотя-бы только 14 голосовъ (изъ 58). Мы знаемъ, однако, что одной Пруссіи принадлежатъ въ Союзномъ Совѣтѣ 17 голосовъ. Иначе сказать, Пруссіи принадлежитъ обсолютное право veto относительно всякихъ измѣненій въ имперской конституціи".

„Кромѣ того, въ конституціи прямо сказано, что въ случаѣ, если во время обсужденія законопроектовъ, касающихся арміи, флота, таможенныхъ пошлинъ или (имперскихъ) акцизныхъ сборовъ, возникнетъ разногласіе между мнѣніемъ Пруссіи *) и другихъ государствъ, то желаніе Пруссіи сохранить существующій порядокъ считается рѣшающимъ этотъ вопросъ окончательно. Иными словами, Пруссіи принадле-

*) Какъ это будетъ выяснено ниже, представители каждаго изъ союзныхъ государствъ въ Бундесратѣ подаютъ голоса всегда вмѣстѣ (т. е. согласно), руководствуясь инструкціями своего правительства. Старшій между ними обыкновенно подаетъ голосъ за всѣхъ остальныхъ.

житъ право veto относительно всѣхъ новыхъ законовъ, касающихся арміи, флота и имперскихъ доходовъ“ *).

Предшествующія страницы, мы надѣемся, даютъ читателю достаточно ясное общее представленіе о томъ, какой характеръ имѣетъ федерація, называемая Германской имперіей, т. е. какъ распредѣлена въ общемъ въ ней власть между имперскимъ правительствомъ и правительствами отдѣльныхъ союзныхъ государствъ.

Теперь намъ предстоитъ отвѣтить на другой не менѣе важнымъ вопросъ: какъ организованъ и какъ дѣйствуетъ механизмъ, создающій законодательство имперіи; иначе говоря, какъ функціонируетъ германскій Союзный Совѣтъ и Рейхстагъ и каково ихъ относительное вліяніе на законодательство имперіи и ея внѣшнюю и внутреннюю политику?

Однако, въ виду указаннаго нами доминирующаго положенія Пруссіи въ имперіи, тѣ факты и соображенія, которыми мы имѣемъ въ виду отвѣтить на только что поставленные вопросы, не могли-бы быть вполнѣ правильно поняты и оцѣнены читателемъ безъ предварительнаго знакомства съ важнѣйшими сторонами политическаго строя самаго Прусскаго королевства. Поэтому мы считаемъ необходимымъ выяснить теперь, каково дѣйствительное вліяніе прусскаго короля и его министровъ на политическую жизнь страны, и каковы отношенія между королемъ и министрами, съ одной стороны, и законодательными собраніями — съ другой.

Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь самыя элементарныя соображенія заставляютъ предполагать, что прусскій король, держась извѣстныхъ принциповъ въ отношеніи организованнаго народнаго представительства у себя въ Пруссіи, будетъ стремиться перенести тѣ-же пріемы управленія и на имперскія дѣла, когда онъ, подобно двуликому Янусу, дѣйствуетъ въ качествѣ германскаго императора. Большая вѣроятность такого предположенія — скажемъ болѣе, невозможность иной постановки дѣла—доказывается также тѣмъ весьма важнымъ обстоя-

*) L. „Lowell. Governments and parties in Continental Europe“. 1896 vol. I, 247. См. также сочиненіе E. Flandin „Institutions politiques de l'Europe contempor ne“, vol. II. L'Allemagne, p. 23

тельствомъ, что первый министръ Пруссіи бываетъ всегда вмѣстѣ съ тѣмъ канцлеромъ имперіи, т. е. важнѣйшимъ и даже единственнымъ посредникомъ между императоромъ и названными выше имперскими законодательными собраніями.

II.

Взглядъ на политическій строй Пруссіи, какъ господствующаго члена Германской имперіи.

Современная прусская конституція была провозглашена королемъ Пруссіи 31 января 1850 г., когда уже успѣлъ улечься революціонный потокъ 1848 г., который, какъ извѣстно, пронесся по всей Германіи и одно время заставилъ даже прусскаго короля бояться за свой тронъ. Къ указанному выше времени общественное настроеніе успѣло сильно измѣниться, и потому конституція, объявленная прусскимъ королемъ, отличается своимъ консерватизмомъ. Такъ въ общемъ мы можемъ характеризовать эту конституцію, если исходить изъ ея текста; если же имѣть въ виду примѣненіе ея на практикѣ, то ее слѣдуетъ признать даже реакціонной. Такъ, напр., въ текстѣ конституціи мы находимъ цѣлую главу, въ которой перечислены всякія права и вольности прусскихъ гражданъ. Однако эти вольности остаются въ значительной мѣрѣ мертвой буквой, такъ какъ ни конституція, ни послѣдующее обычное законодательство не установили способовъ фактическаго осуществленія всякаго рода прусскихъ „свободъ“. Въ самомъ дѣлѣ, статья 20 прусской конституціи говоритъ, напр., что „наука и ея преподаваніе свободны“; однако, такъ какъ до сихъ поръ не было издано никакого закона, осуществляющаго эту свободу, то и теперь еще остаются въ силѣ прежніе прусскіе законы, согласно которымъ для открытія учебныхъ заведеній требуется предварительное разрѣшеніе правительства.

Такимъ же образомъ въ статьѣ 29 прусской конституціи

мы читаемъ: „Всѣ пруссаки имѣютъ право мирно и безъ оружія собираться въ закрытыхъ помѣщеніяхъ безъ предварительнаго разрѣшенія начальства“ *). Однако, de facto обо всякомъ митингѣ, организуемомъ для обсужденія общественныхъ вопросовъ, приходится сообщать полиціи, которая имѣетъ право присутствовать на такихъ митингахъ и пользуется широкими полномочіями въ отношеніи закрытія ихъ **).

Почему же, однако, не изданы до сихъ поръ законы, которые явились бы воплощеніемъ тѣхъ принциповъ, тѣхъ „свободъ“ которыя провозглашены конституціей Пруссіи? Да потому, что всякій законъ требуетъ согласія Ландтага—т. е. прусскаго законодательнаго собранія—и санкціи короля, послѣдній же, который понимаетъ эту санкцію, какъ безусловное право veto, конечно, никогда не дастъ своего согласія на такіе законы, пока его къ этому не вынудитъ новое сильное народное движеніе вродѣ того, которое привело къ изданію самой конституціи. Въ самомъ дѣлѣ въ Пруссіи королевская санкція законопроектовъ, утвержденныхъ обѣими палатами Ландтага, не считается, какъ нѣчто, вообще говоря, само собой разумѣющееся, какъ это имѣетъ мѣсто, напр., въ Англіи и въ другихъ странахъ, имѣющихъ такъ называемую парламентарную систему правленія. Извѣстно, что парламентарной системой правленія называется такой политическій строй, гдѣ вся дѣйствительная власть принадлежитъ кабинету министровъ, опирающемуся во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ на поддержку большинства членовъ законодательнаго собранія и передъ нимъ только отвѣтственному, т. е. остающемуся у кормила правленія или лишающемуся власти въ зависимости лишь отъ того или иного отношенія къ себѣ народныхъ представителей.

Не то мы видимъ въ Пруссіи. Прусскій король не только оффиціальный или номинальный глава государства, какимъ

---

*) Впрочемъ, какъ значится далѣе въ той же статьѣ, „это постановленіе не касается собраній подъ открытымъ небомъ“ (т. е. такого рода собранія не свободны даже и по конституціи).

**) Von Rönne „Das Staatrecht der Preussischen Monarchie“, 4 изд. § 160. См. также сочиненіе Schulze: „Preussen“ въ извѣстномъ изданіи Marquardsen, стр. 123

является король въ Англіи или президентъ республики во Франціи, но и дѣйствительный его глава: министры назначаются и увольняются королемъ безъ всякаго отношенія къ тому, нравятся ли они или не нравятся членамъ Ландтага. Правда, король не можетъ своей властью издавать законовъ, а долженъ такъ или иначе добиться согласія на нихъ народныхъ представителей, но зато и послѣдніе, какъ бы они ни находили нужнымъ то или иное законодательное мѣропріятіе, не имѣютъ никакой возможности сообщить ему силу закона безъ согласія короля. Послѣдній же только тогда согласится на непріятный или просто несимпатичный для него законъ, когда будетъ убѣжденъ, что этого закона властно требуетъ общественное мнѣніе и готово постоять грудью за осуществленіе своихъ требованій...

Но такія положенія, такіе подъемы общественнаго воодушевленія бываютъ, какъ извѣстно, очень рѣдко. Неудивительно поэтому, что до сихъ поръ ни прусскіе законодатели, ни прусскіе граждане не могли перевести въ область дѣйствующаго законодательства въ сколько-нибудь серьезномъ видѣ многочисленныя свободы и вольности, которыя король обѣщалъ пруссакамъ болѣе полувѣка тому назадъ, провозглашая нынѣ дѣйствующую конституцію...

Итакъ, во главѣ прусскаго правительства стоитъ король. Конституція говоритъ, что всѣ акты и распоряженія короля должны быть контръ-ассигнованы (подписаны) тѣмъ или инымъ изъ министровъ по принадлежности, причемъ министръ, подписавшій какой-либо актъ или распоряженіе короля, принимаетъ на себя отвѣтственность за этотъ актъ *). Однако, въ дѣйствительности министры, какъ мы видѣли, отвѣтственны—по крайней мѣрѣ въ политическомъ смыслѣ этого выраженія **)—только передъ королемъ, такъ какъ они

*) „Министры короля отвѣтственны. Всѣ правительственныя акты короля для своей законности требуютъ скрѣпы министра, который этимъ принимаетъ на себя отвѣтственность“ (статья 44 прусской конституціи). См. также цитиров. сочин. Rönne, томъ I, стр. 418.

**) Политическая отвѣтственность министровъ въ отличіе отъ отвѣтственности судебной налагаетъ на министровъ обязанности сообразоваться не только съ существующими законами, но и съ общими взглядами и желаніями того лица или учрежденія, которому фактически принадлежитъ

назначаются и смѣняются лишь въ зависимости отъ его желанія. Такимъ образомъ эта статья конституціи фактически нисколько не уменьшаетъ власти прусскаго короля. Въ Пруссіи королю нѣтъ даже никакой необходимости при выборѣ министровъ назначать членовъ той или другой палаты, такъ какъ всякое лицо, получающее постъ министра, уже въ силу одного этого обстоятельства получаетъ право на участіе въ трудахъ и занятіяхъ каждой изъ палатъ Ландтага.

Мало того, прусскіе министры пользуются въ Ландтагѣ особыми привилегіями, имѣя возможность говорить сколько угодно разъ по поводу каждой обсуждаемой мѣры и притомъ даже внѣ очереди.

Такимъ образомъ въ Пруссіи мы видимъ явленіе прямо противоположное тому, которое существуетъ на родинѣ парламентарнаго режима—въ Англіи. Тамъ король въ силу политической отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ можетъ назначать министрами только такихъ лицъ, которыя, состоя членами парламента, пользуются тамъ большимъ вліяніемъ и могутъ всегда разсчитывать на поддержку большинства членовъ парламента. При всемъ томъ въ Англіи всякій членъ парламента, становясь министромъ, этимъ самымъ утрачиваетъ свои полномочія народнаго представителя и для сохраненія права участія въ трудахъ парламента долженъ выступить вновь передъ своими избирателями и искать ихъ довѣрія.

Въ Пруссіи король обыкновенно назначаетъ министрами своихъ высшихъ чиновниковъ, которые, можетъ быть, никогда не были даже членами Ландтага и никогда не удостаивались депутатскихъ полномочій; тѣмъ не менѣе эти возвеличенные милостью короля чиновники становятся тотчасъ привилегированными членами каждой изъ палатъ Ландтага.

Такова разница въ нѣкоторыхъ основныхъ явленіяхъ государственной жизни сосѣдней съ нами монархіи и страны, гдѣ впервые развился парламентарный режимъ.

высшая въ странѣ власть. Въ государствахъ съ парламентарной формой правленія такой высшей властью является парламентъ или законодательное собраніе, и политическая отвѣтственность министровъ выражается въ томъ, что министры остаются во власти только до тѣхъ поръ, пока ихъ дѣятельность одобряется большинствомъ парламента.

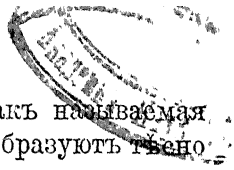
Не будучи отвѣтственны передъ законодательнымъ собраніемъ (Ландтагомъ) въ парламентарномъ или политическомъ смыслѣ, т. е. не отвѣчая передъ народными представителями за цѣлесообразность или разумность принимаемыхъ ими мѣръ и за то или иное политическое направленіе своихъ дѣйствій и распоряженій, прусскіе министры ни передъ кѣмъ, кромѣ того-же короля, не отвѣтственны и за законность своихъ дѣйствій. Конституція, правда, говоритъ, что „по рѣшенію любой изъ палатъ Ландтага можетъ быть возбуждаемо противъ министровъ обвиненіе въ нарушеніи конституціи, подкупѣ или государственной измѣнѣ. При возникновеніи такого обвиненія рѣшеніе постановляетъ верховный судъ королевства. Подробное опредѣленіе случаевъ отвѣтственности, порядка судопроизводства и наказаній воспослѣдуетъ въ особомъ законѣ". Однако, несмотря на то, что прошло болѣе 50 лѣтъ послѣ провозглашенія прусской конституціи, одна статья которой такъ положительно обѣщала изданіе закона, устанавливающаго способы привлеченія министровъ къ судебной отвѣтственности, такой законъ и по сіе время еще не изданъ... Поэтому приведенная нами статья лишена фактически всякаго значенія, какъ это отмѣчаютъ авторитетные нѣмецкіе комментаторы прусскаго конституціоннаго права *) и какъ это говоритъ цитированный выше американскій ученый.

Одной изъ наиболѣе важныхъ особенностей политическаго строя Пруссіи слѣдуетъ признать отсутствіе связи и единства между министрами. Въ Пруссіи есть, правда, первый министръ или министръ президентъ, но онъ не имѣетъ власти надъ своими коллегами и не можетъ принудить ихъ принять его точку зрѣнія или выйти въ отставку.

Въ Пруссіи есть и совѣтъ министровъ, гдѣ всѣ они засѣдаютъ вмѣстѣ, но это собраніе не имѣетъ ничего общаго съ кабинетомъ министровъ въ Англіи или во Франціи.

Какъ извѣстно, въ этихъ странахъ, какъ и во всѣхъ

*) См. Arndt. „Die Verfassungskunde für den Preussischen Staat nebst Ergänzungs- und Ausführungsgesetzen". Berlin. 1889. См. также нѣт. сочиненія. v. Ronne и Schulze. Комментаріи Арндта въ извлеченіи можно найти въ приложеніи къ русскому переводу прусской конституціи, сдѣланному баровомъ А. Мейендорфомъ. Спб. 1905.



другихъ государствахъ, гдѣ существуетъ такъ называемая парламентарная система правленія, министры образуютъ тѣсно сплоченный кругъ политическихъ дѣятелей. Они взаимно довѣряютъ другъ другу, другъ друга поддерживаютъ, поступаютъ всегда согласно и подчиняются общему руководству такъ называемаго перваго министра. Извѣстно далѣе, что въ парламентарныхъ странахъ при такъ называемыхъ министерскихъ кризисахъ, т. е. при потерѣ министерствомъ довѣрія палаты оффиціальный глава государства, — король въ Англіи или Бельгіи, президентъ республики во Франціи, — призываетъ къ себѣ одного изъ наиболѣе выдающихся дѣятелей оппозиціи и предлагаетъ ему составить новое министерство, т. е. подобрать среди другихъ выдающихся парламентскихъ дѣятелей лицъ, способныхъ взять на себя управленіе разными вѣдомствами въ качествѣ министровъ. Организаторъ новаго министерства, если ему удастся составить таковое, занимаетъ въ немъ постъ перваго министра и выбираетъ себѣ по собственному усмотрѣнію то вѣдомство, которое почему-либо кажется въ данное время особенно важнымъ или по крайней мѣрѣ наиболѣе для него подходящимъ.

Такое происхожденіе кабинета министровъ въ парламентарныхъ странахъ вполнѣ объясняетъ какъ взаимную солидарность министровъ, такъ и согласную дѣятельность отдѣльныхъ министерствъ. Замѣтимъ кстати, что именно для лучшаго обезпеченія этого согласія первый министръ устраиваетъ періодическія засѣданія кабинета или совѣта министровъ.

Не то мы видимъ въ Пруссіи. Несмотря на оффиціальное существованіе совѣта министровъ, несмотря даже на то, что законъ требуетъ, чтобы совѣтъ министровъ собирался не менѣе одного раза въ недѣлю и чтобы на немъ обсуждались всѣ важнѣйшія дѣла, несмотря на все это въ Пруссіи министры, вообще говоря, управляютъ каждый своимъ вѣдомствомъ, не обращая большого вниманія на мнѣнія и образъ дѣйствій своихъ коллегъ. Да иначе и быть не можетъ: дѣло въ томъ, что въ засѣданіяхъ совѣта министровъ мнѣніе большинства не обязательно для меньшинства, и никакое изъ этихъ мнѣній не обязательно для короля. Послѣднему принадлежитъ во всѣхъ дѣлахъ управленія страной рѣшающее

слово, которое можетъ расходиться какъ съ мнѣніемъ большинства, такъ и съ мнѣніемъ меньшинства. Кромѣ того, каждый изъ министровъ отвѣчаетъ за всѣ свои дѣйствія только передъ королемъ; послѣдній же выбираетъ министровъ не за тѣ или иныя политическія убѣжденія, а за ихъ дѣйствительныя или предполагаемыя административныя способности.

Поэтому всякій министръ старается, вообще говоря, не о томъ, чтобы дѣйствовать во всемъ сообразно общему мнѣнію своихъ коллегъ, а о томъ, чтобы исполнить надлежащимъ образомъ желанія короля и быть точнымъ исполнителемъ его приказаній. Будучи недоволенъ кѣмъ-либо изъ министровъ, король предлагаетъ ему подать въ отставку, причемъ отставка одного министра нисколько не колеблетъ положенія его товарищей. Послѣдніе, кромѣ того, не считаютъ себя сколько-нибудь задѣтыми тѣмъ обстоятельствомъ, что одинъ изъ министерскихъ портфелей перешелъ безъ ихъ вѣдома и согласія къ какому-нибудь новому лицу. Это опять-таки представляетъ рѣзкій контрастъ порядкамъ, существующимъ въ парламентарныхъ странахъ, гдѣ министры, рѣшая сообща важнѣйшія дѣла, поддерживаютъ другъ друга при обсужденіи и голосованіи вносимыхъ ими законопроектовъ и предложеній и въ случаѣ отклоненія какой-либо важной мѣры, исходящей отъ одного изъ нихъ, равно какъ и въ случаѣ порицанія вотированнаго парламентомъ кому-либо изъ членовъ кабинета, подаютъ всѣ разомъ въ отставку и уступаютъ свои мѣста другимъ лицамъ *).

Законодательная власть въ Пруссіи, какъ мы говорили, принадлежитъ королю совмѣстно съ Ландтагомъ; иначе сказать, для введенія каждаго новаго закона требуется утвержденіе его двумя палатами Ландтага и королемъ. Не входя въ разсмотрѣніе подробностей организаціи Ландтага, скажемъ лишь, что верхняя его палата—такъ называемая „Палата Господъ“ (Herrenhaus)—состоитъ главнымъ образомъ изъ дворянъ крупныхъ землевладѣльцевъ, причемъ, часть ихъ засѣдаетъ въ палатѣ по праву наслѣдства, часть по выбору (отъ дворянства же). Королю, кромѣ того, принадлежитъ право назначать своей

*) См. обо всемъ этомъ нашу книгу: „Парламентаризмъ и представительная форма правленія“.

властью потомственныхъ и пожизненныхъ членовъ Палаты Господъ въ неопредѣленномъ количествѣ. Онъ, конечно, пользуется этимъ правомъ для заполненія этого собранія представителями наиболѣе обезпеченныхъ классовъ и наиболѣе видными дѣятелями государственной службы, т. е. представителями всесильной, хотя, правда, въ общемъ честной, знающей и трудолюбивой прусской бюрократіи.

Нижняя палата Ландтага — такъ называемая Палата Представителей (Abgeordnetenhaus) — выбирается всѣмъ мужскимъ населеніемъ, достигшимъ 24-лѣтняго возраста. Однако, выборы въ прусскую палату не тайные, а открытые, не прямые, а „степенные“ и, что важнѣе всего, отнюдь не равные. Не имѣя возможности останавливаться здѣсь *) на послѣдней особенности прусской избирательной системы, скажемъ лишь, что суть ея заключается въ дѣленіи всей массы избирателей на три класса или разряда съ такимъ разсчетомъ, чтобы совокупность избирателей каждаго класса уплачивала въ общей сложности одинаковую сумму прямыхъ налоговъ.

Къ чему это приводитъ, можно видѣть, напр., изъ того, что въ Германіи изъ общаго числа избирателей — въ первомъ классѣ около 0,25%, во второмъ — 2,5% и въ третьемъ — 97%, а между тѣмъ каждый изъ разрядовъ избирателей оказываетъ одинаковое вліяніе на исходъ выборовъ. Иначе сказать, 25 человѣкъ первичныхъ избирателей перваго класса выбираютъ такое-же число „выборщиковъ“,—т. е. лицъ, которыя выбираютъ членовъ палаты представителей,— какъ и 250 второго и почти десять тысячъ (9.700) третьяго класса. Каждый разрядъ первоначальныхъ избирателей собирается отдѣльно и выбираетъ относительнымъ большинствомъ голосовъ одну треть всѣхъ „выборщиковъ“, на которыхъ имѣетъ право первичный избирательный участокъ. Затѣмъ всѣ „выборщики“, избранные въ разныхъ избирательныхъ участкахъ одного и того-же избирательнаго округа, сходятся вмѣстѣ и обсолютнымъ большинствомъ голо-

*) См. нашу книгу: „Народное представительство и законодательныя собранія въ главныхъ странахъ современнаго міра“.

совъ выбираютъ представителя даннаго избирательнаго округа въ палатѣ.

Такимъ образомъ прусская избирательная система, имѣя внѣшній видъ системы всеобщей подачи голосовъ, на самомъ дѣлѣ представляетъ грубѣйшую фальсификацію системы всеобщаго голосованія, низводя фактически къ нулю вліяніе бѣднѣйшихъ классовъ населенія. Народныя массы хорошо это понимаютъ и, принимая дѣятельное участіе въ имперскихъ выборахъ (выборы членовъ Рейхстага), производимыхъ путемъ прямой, тайной, всеобщей (однако, и въ имперскихъ выборахъ участвуютъ только мужчины) и равной подачи голосовъ, болѣе или менѣе игнорируютъ выборы въ Ландтагъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ то время, какъ на выборы въ Рейхстагъ является около $^3/_4$ всѣхъ лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки, на выборы въ Ландтагъ является менѣе половины избирателей; что-же касается спеціально избирателей третьяго класса, то изъ нихъ часто является не больше одной трети [1]).

Итакъ, прусскій Ландтагъ можетъ быть названъ собраніемъ народныхъ представителей лишь въ весьма условномъ смыслѣ и не можетъ быть ни на минуту поставленъ наряду съ законодательными собраніями Франціи, Бельгіи или Англіи.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію функцій прусскаго Ландтага: посмотримъ, каково его дѣйствительное вліяніе на направленіе политической жизни королевства.

Согласно конституціи, Ландтагъ долженъ быть созываемъ по крайней мѣрѣ разъ въ годъ, причемъ сессіи его не могутъ быть пріостанавливаемы королемъ вопреки желанію самаго Ландтага болѣе, чѣмъ на тридцать дней и больше одного раза въ теченіе одной и той-же законодательной сессіи. Такое ограниченіе прерогативъ королевской власти на самомъ дѣлѣ не такъ важно, какъ это можетъ казаться, такъ какъ король можетъ во всякое время совсѣмъ закрыть сессію Ландтага, или даже распустить совершенно нижнюю палату. Правда,

[1]) См. сочиненіе проф. Пиффероуна: „Европейскія избирательныя системы". 1905 г., стр. 54. См. также нашу книгу: „Парламентаризмъ и представительная форма правленія".

конституція (статья 51) говоритъ, что новые выборы должны состояться не позже, чѣмъ черезъ шестьдесятъ дней, и новый Ландтагъ долженъ быть созванъ не позже, чѣмъ черезъ девяносто дней, но дѣло въ томъ, что право короля распускать палату ничѣмъ не ограничено, вслѣдствіе чего бывало не разъ,—разумѣется, въ тѣхъ случаяхъ, когда результаты выборовъ въ Ландтагъ оказывались весьма неблагопріятными для правительства,—что новая палата была распускаема еще до своего собранія, т. е. до начала своей первой сессіи...

Если исходить изъ текста прусской конституціи, то права Ландтага въ области законодательства могутъ показаться очень широкими. Въ самомъ дѣлѣ, согласіе Ландтага необходимо для изданія всѣхъ законовъ, для утвержденія налоговъ, для заключенія займовъ и для установленія годичнаго бюджета. Однако, въ исторіи Пруссіи послѣ введенія конституціонной формы правленія былъ такой періодъ, когда правительство взимало налоги и тратило народныя деньги безъ согласія народныхъ представителей. Это было въ началѣ шестидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія. Между королемъ и народными представителями возникъ конфликтъ изъ за нѣкоторыхъ вопросовъ по реорганизаціи арміи и увеличенію ея состава. Бисмаркъ, поставленный во главѣ прусскаго правительства въ качествѣ предсѣдателя совѣта министровъ, составилъ проектъ бюджета сообразно указаніямъ короля, который, вопреки нѣсколько разъ выраженнымъ желаніямъ палаты, настаивалъ на значительномъ увеличеніи военныхъ силъ Пруссіи, для чего, конечно, необходимо было значительное увеличеніе податного бремени. Палата отвергла бюджетный законъ и была тотчасъ распущена. Однако вновь выбранная палата поступила такимъ-же образомъ, отвергнувъ съ еще большей рѣшительностью бюджетный законъ. Бисмаркъ распустилъ и новую палату, представивъ законопроектъ о бюджетѣ на утвержденіе Палаты Господъ, гдѣ этотъ проектъ былъ одобренъ. Послѣ этого правительство считало себя вправѣ взимать старые и новые налоги и тратить ихъ на разныя государственныя нужды. Такимъ образомъ шло управленіе страной въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ вплоть до войны съ Австріей (1866 г.),

когда чрезвычайные успѣхи прусскаго оружія необыкновенно подняли авторитетъ прусскаго правительства и обезпечили ему полное торжество при новыхъ выборахъ въ палату. Вмѣстѣ съ этимъ прекратился хроническій конфликтъ между правительствомъ и народными представителями.

Итакъ, въ Пруссіи уже послѣ установленія конституціоннаго режима королевское правительство въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ правило страной, собирало налоги и тратило ихъ на разныя государственные нужды, не имѣя на то формальнаго согласія народныхъ представителей. Таковъ фактъ. Какую-же теорію придумало правительство для оправданія подобнаго образа дѣйствій?

Вотъ въ немногихъ словахъ, сущность этой теоріи. Конституція поставила введеніе новыхъ и измѣненіе старыхъ законовъ въ зависимость отъ согласія короля и двухъ палатъ Ландтага; согласныя рѣшенія этихъ трехъ элементовъ власти необходимы и для общаго управленія королевствомъ. Если-бы за однимъ изъ этихъ элементовъ власти—скажемъ, палатой представителей — было признано безусловное право отказа отъ выполненія своихъ основныхъ функцій, напр., отъ утвержденія бюджета, это было-бы равносильно предоставленію той-же палатѣ права пріостанавливать весь ходъ государственной жизни, а слѣдовательно лишать всякой силы и значенія два другіе элемента высшей государственной власти, которые оказались-бы такимъ образомъ парализованными. Кромѣ того, слѣдуетъ помнить, что въ государствѣ есть законы, срокъ дѣйствія которыхъ ничѣмъ не ограниченъ. Большинство средствъ, идущихъ на содержаніе разныхъ государственныхъ установленій и въ томъ числѣ на содержаніе арміи, поступаетъ отъ налоговъ, имѣющихъ какъ разъ характеръ постоянныхъ законовъ. Наконецъ, король вовсе не нуждается въ согласіи народныхъ представителей для того, чтобы получить возможность исполнять надлежащимъ образомъ свой долгъ по управленію страной; слѣдовательно онъ не только можетъ, но даже долженъ продолжать взиманіе всѣхъ установленныхъ безсрочно налоговъ и другихъ сборовъ и долженъ тратить получаемыя такимъ образомъ средства на

поддержаніе въ должномъ порядкѣ всей государственной и административной машины, такъ какъ всякая пріостановка дѣйствія этой машины грозитъ распаденіемъ общественнаго союза и всего государственнаго зданія.

Король при расходованіи государственныхъ средствъ можетъ даже перейти норму, которая существовала ранѣе, т. е. которая была утверждена послѣднимъ бюджетнымъ закономъ, вотированнымъ палатой представителей, если, по его глубокому убѣжденію, этого требуетъ общественная польза и забота о своевременномъ и полномъ удовлетвореніи основныхъ нуждъ государства. Держаться иной точки зрѣнія,— т. е. считать, что народныя деньги нельзя ни въ коемъ случаѣ тратить безъ согласія народныхъ представителей,— это значитъ предоставлять палатѣ своимъ отказомъ отъ вотированія бюджета ставить на карту самое существованіе государства; это значитъ далѣе предоставлять палатѣ высшій авторитетъ сравнительно съ двумя другими основными элементами верховной власти въ государствѣ.

Такова приблизительно цѣпь сужденій, которыми оправдывается обыкновенно нѣмецкими политическими писателями политика князя Бисмарка во время указаннаго выше его конфликта съ палатой.

Отвѣтъ на такія сужденія, конечно, можетъ быть только одинъ: стать на точку зрѣнія прусскаго правительства это значитъ низвести палату представителей до роли совѣщательнаго учрежденія въ важнѣйшемъ вопросѣ, который ей вообще приходится рѣшать, а именно въ вопросѣ о размѣрахъ податного бремени, налагаемаго на народъ, и о способахъ расходованія государственныхъ средствъ. Вслѣдствіе такого взгляда на палату ей даютъ говорить и дѣйствовать только до тѣхъ поръ, пока она довольствуется одной критикой вносимыхъ на ея разсмотрѣніе законопроектовъ, причемъ эта критика, кончается всегда утвержденіемъ правительственныхъ законопроектовъ. Впрочемъ, палатѣ удается иногда настоять на небольшихъ измѣненіяхъ, на нѣкоторыя правительство охотно соглашается, чтобы, какъ говорятъ французы, „sauver les apparences“, т. е. для виду.

Мы позволили себѣ остановиться на этой оригинальной

теоріи народнаго представительства и его роли въ рѣшеніи бюджетнаго закона, такъ какъ эта теорія послѣ основанія (въ 1870 г.). Германской имперіи была распространена и на вопросы имперскаго бюджетнаго права, чему никакъ не приходится удивляться, если вспомнить доминирующее положеніе Пруссіи въ имперіи. Выясненная нами выше теорія получила даже въ Германіи научную разработку и провозглашается съ университетскихъ каѳедръ [1]) для назиданія подрастающихъ поколѣній нѣмецкихъ гражданъ и тѣхъ сравнительво многочисленныхъ молодыхъ русскихъ ученыхъ, которые, слѣдуя примѣру большинства своихъ учителей, ищутъ всякой премудрости и въ томъ числѣ новѣйшихъ политическихъ ученій въ нѣмецкихъ университетахъ, забывая, что политическая мысль обыкновенно бываетъ тамъ наиболѣе дѣятельной и плодотворной, гдѣ наиболѣе свободна политическая жизнь, т. е. въ настоящее время въ англо-саксонскихъ странахъ...

Вернемся, однако, къ дальнѣйшему изученію основныхъ политическихъ учрежденій Пруссіи.

Прусскій Ландтагъ имѣетъ право законодательной инициативы, но пользуется этимъ правомъ сравнительно рѣдко. Въ самомъ дѣлѣ огромное большинство законопроектовъ, поступающихъ въ Ландтагъ, вносится туда министрами; если-же имѣть въ виду тѣ законопроекты, которымъ удастся миновать благополучно Ландтагъ и удостоиться королевской санкціи, то можно смѣло сказать, что почти всѣ они возникли по иниціативѣ правительства, т. е. министровъ. Прусскіе министры, внося свои законопроекты въ Ландтагъ, не боятся, вообще говоря, что эти законопроекты будутъ совершенно отвергнуты: самое большое, чего они могутъ ожидать, это то, что имъ придется согласиться на болѣе или менѣе серьезныя поправки.

„Вслѣдствіе-ли вліянія, которое министры имѣютъ въ палатѣ представителей, — говоритъ глубокій знатокъ государ-

[1]) Большинство нѣмецкихъ юристовъ стоитъ на выясненной нами точкѣ зрѣнія. См. указанія по этому вопросу въ цитиров. сочин. Lowell'я vol. I. p. 298. См. также сочиненіе Flandin: „Institutions politiques de l'Europe contemporaine“ vol. II. Allemagne.

ственнаго права Дюпріэ, — или вслѣдствіе благоразумія, которое проявляютъ прусскіе министры, не позволяя себѣ слишкомъ рѣзко затрагивать предразсудки палаты несвоевременными предложеніями, во всякомъ случаѣ, не подлежитъ сомнѣнію тотъ фактъ, что въ Пруссіи министры почти никогда не опасаются простого и рѣшительнаго отклоненія ихъ проектовъ. Они ожидаютъ только поправокъ, которыя могутъ поколебать важность закона, или болѣе или менѣе глубоко затронуть его сущность *)".

Что касается спеціально верхней палаты Ландтага, то, какъ мы уже упоминали, она находится въ рукахъ крупнаго землевладѣльческаго дворянства. Какъ справедливо говоритъ американскій ученый Лоуэлль, „этотъ классъ имѣетъ въ Пруссіи рѣзкія характерныя черты и стоитъ совершенно особнякомъ отъ остальной части населенія. Онъ глубоко преданъ трону, чрезвычайно консервативенъ и очень ревностно оберегаетъ свои права и привилегіи. Поэтому король и его министры могутъ всегда разсчитывать на поддержку Палаты Господъ, когда они борются съ новшествами, исходящими отъ палаты представителей. „Господа" всегда откажутъ въ своемъ согласіи на прогрессивныя мѣры, которыя заслужили одобреніе нижней палаты, но не пользуются симпатіями короля. Однако, Палата Господъ далеко не обнаруживаетъ такой-же податливости и такой готовности идти вслѣдъ за правительствомъ, когда послѣднее желаетъ провести какую-нибудь либеральную мѣру **)".

Прибавимъ къ этому, что министры принимаютъ столь-же дѣятельное участіе въ преніяхъ Палаты Господъ, какъ и нижней палаты, но пользуются тамъ гораздо бо̀льшимъ вліяніемъ, такъ какъ огромное большинство „господъ" глубоко предано королю и готово поддержать всегда политику правительства. Поэтому сплошь и рядомъ бываетъ, что министры пропускаютъ изъ тактическихъ соображеній тѣ или другія поправки къ своимъ законопроектамъ въ нижней палатѣ, будучи вполнѣ увѣрены, что, благодаря ихъ вліянію

*) Dupriez. „Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique", vol. premier, p. 407 — 408.

**) L. Lowell „Governments and parties" etc., vol. I, 302.

въ Палатѣ Господъ, эти поправки будутъ тамъ отвергнуты. Имъ даже нѣтъ необходимости предлагать самимъ устраненіе непріятныхъ поправокъ; часто это дѣлается по иниціативѣ той или иной преданной правительству группы членовъ верхней палаты. Указываемое нами обстоятельство имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что права обѣихъ прусскихъ палатъ, вообще говоря, совершенно одинаковы, съ тѣмъ лишь ограниченіемъ, что „проекты финансовыхъ законовъ и государственный бюджетъ представляются сначала палатѣ представителей: Палата Господъ принимаетъ или отвергаетъ ихъ цѣликомъ“ (ст. 62 конституціи Пруссіи).

Законопроекты, вотированные Ландтагомъ, поступаютъ затѣмъ къ королю, который своей подписью даетъ имъ окончательную санкцію. Въ Пруссіи королевская санкція законопроектовъ, какъ мы уже говорили, вовсе не представляетъ собой простой формальности, какъ, напр., въ Англіи и другихъ парламентарныхъ монархіяхъ. Если прусскій король рѣдко пользуется своимъ правомъ veto, то потому только, что ему нѣтъ нужды прибѣгать къ этому средству, чтобы предупредить изданіе законовъ, которымъ онъ не сочувствуетъ. Такимъ образомъ, въ Пруссіи король является однимъ изъ дѣятельныхъ элементовъ законодательной власти наряду съ двумя другими элементами той-же власти — обѣими палатами Ландтага. Можно даже сказать, что въ Пруссіи король, въ сущности, является главнымъ источникомъ законодательства. Въ самомъ дѣлѣ, почти онъ одинъ пользуется правомъ законодательной иниціативы, проявляя ее, какъ мы знаемъ, черезъ своихъ министровъ, являющихся, какъ это намъ также извѣстно, покорными исполнителями королевскихъ приказаній. Черезъ посредство тѣхъ-же министровъ король руководитъ всѣми занятіями палатъ и даетъ извѣстное направленіе ихъ рѣшеніямъ. Какъ справедливо говоритъ Дюпріэ, „въ Пруссіи законодательствуетъ не Ландтагъ, рѣшенія котораго требуютъ только королевской санкціи, — тамъ законодательствуетъ король, которому министры помогаютъ проводить законы черезъ Ландтагъ *)“. Такъ сто-

*) Dupriez. Цит. соч., т. I, 409.

итъ въ Пруссіи вопросъ о дѣйствительномъ вліяніи народныхъ представителей на законодательство страны. Если мы обратимся теперь къ вопросу о томъ контролѣ, который можетъ оказывать прусскій Ландтагъ надъ администраціей государства, надъ дѣятельностью министровъ, какъ главныхъ руководителей разныхъ отраслей общественнаго управленія, и вообще надъ ходомъ всей государственной машины, то увидимъ, что и здѣсь дѣло стоитъ немного лучше.

Въ самомъ дѣлѣ, однимъ изъ важнѣйшихъ средствъ, которыми народные представители располагаютъ въ другихъ странахъ для выясненія состоянія той или иной отрасли общественныхъ дѣлъ, — скажемъ, народнаго образованія, податной системы, фабричной инспекціи или рабочаго вопроса вообще, — являются комиссіи изъ членовъ палаты. Эти комиссіи при изученіи такихъ вопросовъ пользуются правомъ требовать отъ подлежащихъ вѣдомствъ представленія всѣхъ необходимыхъ свѣдѣній и даже правомъ вызова для дачи показаній должностныхъ и частныхъ лицъ. Труды такихъ комиссій даютъ палатамъ неоцѣнимый матеріалъ для правильнаго сужденія о положеніи того или иного важнаго общественнаго вопроса и надежный исходный пунктъ для всякихъ серьезныхъ измѣненій въ законодательствѣ и для иныхъ путей врачеванія старыхъ и новыхъ общественныхъ золъ. Опубликованіе данныхъ, собранныхъ такими изслѣдованіями, во всеобщее свѣдѣніе, какъ это дѣлается, напр., въ Англіи и Франціи, имѣетъ огромное значеніе для просвѣщенія и воспитанія общественнаго мнѣнія, такъ какъ всѣ собранные комиссіей матеріалы и показанія быстро популяризируются учеными, публицистами, народными ораторами *).

Въ Пруссіи это дѣло стоитъ иначе. Тамъ палаты могутъ, конечно, назначать комиссіи „для изслѣдованія фактовъ“, какъ выражается статья 72 конституціи, но правительство со своей стороны считаетъ себя вправѣ запрещать чиновни-

*) См., напр., наше изложеніе трудовъ комиссіи о нуждахъ средняго образованія во Франціи, назначенной французской палатой депутатовъ: „Вопросъ о реформѣ средней школы во Франціи“. Спб. 1902 (Изд. журнала „Русская Школа“).

камъ и вообще всѣмъ служащимъ давать такимъ комиссіямъ какія бы то ни было показанія.

Прусскіе министры утверждаютъ, что такія комиссіи, какъ и всѣ прочія комиссіи, организуемыя для разныхъ цѣлей палатами Ландтага, могутъ имѣть прямыя, непосредственныя сношенія только съ ними, министрами, и ни въ коемъ случаѣ не съ ихъ подчиненными *). Таково положеніе вопроса о комиссіяхъ, назначаемыхъ прусской палатой. Посмотримъ, какъ стоитъ дѣло относительно другихъ обычныхъ прерогативъ законодательныхъ собраній.

Каждая изъ палатъ Ландтага, считая, что почему либо желательно получить отъ правительства тѣ или другія разъясненія, можетъ испрашивать таковыя отъ министровъ и предложить имъ прибыть для этого на засѣданіе (статьи 60 и 81 конституціи) палаты. Однако, министры не обязаны давать эти объясненія и могутъ отвѣчать или нѣтъ по своему усмотрѣнію **).

Члены каждой изъ палатъ могутъ дѣлать министрамъ такъ называемыя интерпелляціи, но такъ какъ въ Пруссіи министры, какъ намъ извѣстно, не отвѣтственны передъ палатами въ парламентарномъ смыслѣ этого выраженія, то это право интерпелляцій не имѣетъ той важности, какую оно имѣетъ, напримѣръ, въ Англіи или во Франціи.

Каждая изъ палатъ имѣетъ право обращаться къ королю съ петиціями (ст. 81 конституціи), но онъ можетъ, если ему угодно, совершенно ихъ игнорировать.

Однимъ словомъ, какъ говоритъ Лоуэлль, „вліяніе Ландтага на администрацію ограничивается выраженіемъ мнѣній, которымъ по большей части не суждено имѣть какихъ-либо серьезныхъ результатовъ“ ***).

Таково вліяніе и авторитетъ народнаго представительства въ Прусскомъ королевствѣ, играющемъ, какъ мы говорили, доминирующую роль въ сосѣдней съ нами Германской имперіи. Въ другихъ союзныхъ государствахъ, вошедшихъ въ

*) См. v. Ronne. „Das Staatrecht der Preussischen Monarchie“, т. I, 294—296.

**) См. сочиненіе Schulze: „Preussen“ (въ извѣстной серіи Marquardsen), стр. 59. Обѣ ссылки взяты изъ сочиненія Lowell'я

***) Цитир. сочин., томъ I, стр. 300.

составъ имперіи, мы находимъ аналогичныя учрежденія и аналогичную политическую атмосферу. За исключеніемъ трехъ ганзейскихъ городовъ (вольные города" Гамбургъ, Бременъ и Любекъ), всѣ союзныя государства имѣютъ монархическую форму правленія; въ каждомъ изъ нихъ, за исключеніемъ Мекленбурга, есть представительное законодательное собраніе, члены котораго выбираются болѣе или менѣе широкими слоями населенія и которому принадлежитъ общій контроль надъ законодательствомъ и финансами.

Однако, министры ни въ одномъ изъ союзныхъ государствъ не отвѣтственны передъ законодательнымъ собраніемъ въ парламентарномъ смыслѣ и потому владѣтельныя особы—короли, великіе герцоги, герцоги и князья—пользуются значительной личной властью. Такимъ образомъ во всей Германіи монархическій принципъ удерживаетъ значительную часть своей прежней силы. Въ самомъ дѣлѣ, хотя народные представители добились вездѣ нѣкотораго участія въ управленіи общественными дѣлами, все-таки ни въ одномъ изъ союзныхъ государствъ имъ не удалось взять въ свои руки доминирующую власть.

Отсылая читателей къ спеціальнымъ трудамъ для болѣе подробнаго ознакомленія съ политическимъ строемъ Пруссіи и другихъ союзныхъ государствъ *), мы полагаемъ, что предшествующихъ данныхъ болѣе, чѣмъ достаточно для того, чтобы должнымъ образомъ понять послѣдующее изложеніе основъ политическаго строя Германской имперіи и ту роль, которую въ ней играетъ Прусское королевство.

III.

Бѣглый взглядъ на теорію и практику имперскаго конституціоннаго режима въ Германіи.

Если мы обратимся къ конституціи Германской имперіи и будемъ искать отвѣта на вопросъ о томъ, какъ издаются имперскіе законы, мы найдемъ тамъ сравнительно весьма

*) См. цитированныя сочиненія Lowell'я, E. Flandin'a и сочиненіе Combes de Lestrade: „Les Monarchies de l'Empire Allemand". 1904.

мало указаній. Вотъ главныя изъ относящихся сюда статей конституціи: „Имперскіе законы получаютъ обязательную силу... черезъ публикацію въ Reichsgesetzblatt, т. е. въ „Сборникѣ имперскихъ законовъ“ *). „Имперская законодательная власть осуществляется (die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt) Союзнымъ Совѣтомъ (durch den Bundesrath) и Рейхстагомъ. Для утвержденія законопроекта необходимо и достаточно согласіе большинства членовъ каждаго изъ этихъ собраній“ (§ 5)... „Императору принадлежитъ (steht zu) составленіе (Ausfertigung) и публикація (Verkündigung) имперскихъ законовъ и наблюденіе за ихъ выполненіемъ. Постановленія и распоряженія (die Anordnungen und Verfügungen) императора издаются отъ имени имперіи и для своей дѣйствительности требуютъ контръ-ассигновки (Gegenzeichnung) имперскаго канцлера, который этимъ самымъ беретъ на себя отвѣтственность за нихъ“ (§ 17). „Всѣ приходы и расходы имперіи должны быть заранѣе исчислены на каждый годъ и составляютъ имперскій бюджетъ. Послѣдній устанавливается передъ началомъ бюджетнаго года особымъ закономъ“... (§ 69).

Таковы главныя изъ интересующихъ насъ въ настоящее время статей германской имперской конституціи. Прочтя эти статьи, весьма естественно подумать, что источникомъ всего законодательства имперіи являются названныя два законодательныя собранія—Бундесратъ и Рейхстагъ. Въ самомъ дѣлѣ, какъ мы видѣли, конституція не даетъ императору даже условнаго права veto относительно законовъ, утвержденныхъ названными выше собраніями. Такимъ-же образомъ указанная конституціей отвѣтственность канцлера (Verantwortlichkeit) за всѣ распоряженія, исходящія отъ императора, казалось-бы, вполнѣ устанавливаетъ его подчиненное положеніе по отношенію къ Союзному Совѣту и Рейхстагу.

Если мы теперь обратимся къ той дѣйствительности, которую представляетъ политическая жизнь современной Герма-

*) Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht.

ніи, то мы увидимъ, что относительное вліяніе высшихъ органовъ имперской власти вовсе не похоже на то, какимъ можно-бы его вообразить, прочтя приведенныя выше статьи имперской коиституціи.

Объясняется это тѣмъ, что германскій императоръ является, какъ мы знаемъ, вмѣстѣ съ тѣмъ и прусскимъ королемъ, а въ качествѣ прусскаго короля онъ имѣетъ такое вліяніе на весь ходъ дѣлъ въ Союзномъ Совѣтѣ, что это собраніе становится въ значительной мѣрѣ не болѣе, какъ исполнителемъ его воли. Это обстоятельство имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что Союзный Совѣтъ пользуется въ свою очередь несравненно большимъ юридическимъ и въ особенности фактическимъ вліяніемъ на всѣ стороны общественной жизни, чѣмъ другое союзное законодательное собраніе (Рейхстагъ). Что-же касается провозглашенной конституціей отвѣтственности имперскаго канцлера за всѣ распоряженія императора, эта отвѣтственность остается такой-же мертвой буквой закона, какой является, какъ мы видѣли, установленная прусской конституціей отвѣтственность прусскихъ министровъ *). Согласно конституціи канцлеръ назначается императоромъ (§ 15), а согласно установившейся практикѣ имперскаго конституціоннаго режима онъ и увольняется только по желанію императора. Такимъ образомъ канцлеръ фактически отвѣтственъ только передъ императоромъ за всѣ свои слова и дѣйствія. Будучи, согласно конституціи (§ 15), пресѣдателемъ Союзнаго Совѣта и руководителемъ всѣхъ его занятій, германскій канцлеръ всѣ дѣла и занятія этого совѣта направляетъ, конечно, съ сторону, желательную для императора, пользуясь для этого огромной властью, принадлежащей ему по закону въ этомъ собраніи, какъ главѣ представителей прусскаго правительства, и, кромѣ того, огромнымъ фактическимъ авторитетомъ, какъ лица, пользующагося полнымъ довѣріемъ самого императора.

Такимъ образомъ монархическій принципъ, который, какъ мы видѣли, такъ силенъ въ государственныхъ порядкахъ

*) См. книгу Combes de Lestrade: „Les Monarchies d'Empire Allemand. Organisation constitutionelle et administrative". Paris 1904.

Пруссіи, проявляется едва-ли съ не меньшей силой и въ политической жизни имперіи. Впрочемъ, едва-ли можно этому сколько-нибудь удивляться, если принять во вниманіе съ одной стороны доминирующее вліяніе Пруссіи на имперскую внутреннюю и внѣшнюю политику и, съ другой, тѣсное переплетеніе имперскихъ дѣлъ и дѣлъ, касающихся отдѣльныхъ союзныхъ государствъ.

Въ двухъ послѣдующихъ главахъ мы имѣемъ въ виду дать обстоятельную характеристику дѣйствительной роли Союзнаго Совѣта и Рейхстага въ управленіи имперіей и въ ея законодательствѣ. При этомъ мы остановимся подробно на затронутыхъ выше вопросахъ, которыхъ мы коснулись здѣсь лишь самымъ бѣглымъ образомъ.

IV.

Роль Союзнаго Совѣта (Бундесрата) и его предсѣдателя (имперскаго канцлера) въ политической жизни Германской имперіи.

Мы уже указали въ общихъ чертахъ, какъ формируется составъ двухъ законодательныхъ собраній Германской имперіи — Союзнаго Совѣта и Рейхстага. Теперь мы имѣемъ въ виду остановиться главнымъ образомъ на выясненіи дѣйствительной роли этихъ собраній, т. е. ихъ фактическаго вліянія на законодательство имперіи и на общее направленіе ея политической жизни.

Однако, прежде чѣмъ переходить къ характеристикѣ авторитета Союзнаго Совѣта (Бундесрата) — что составляетъ основную задачу настоящей главы — мы считаемъ необходимымъ познакомить читателя нѣсколько болѣе подробно, чѣмъ мы сдѣлали это ранѣе, съ самымъ составомъ этого собранія.

Германскій Союзный Совѣтъ или Бундесратъ (Bundesrath) имѣетъ всего 58 членовъ. Эти члены назначаются на каждую отдѣльную законодательную сессію правительствами каждаго изъ союзныхъ государствъ въ разъ навсегда опредѣленной пропорціи, причемъ число делегатовъ, на которое

имѣетъ право, согласно имперской конституціи, то или иное изъ союзныхъ государствъ, находится въ нѣкоторой зависимости отъ авторитета и силы этого государства. Такимъ образомъ Пруссія назначаетъ 20 делегатовъ, Баварія 6, Саксонія и Вюртембергъ по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Брауншвейнъ и Мекленбургъ по 2, остальные 14 союзныхъ государствъ и три вольныхъ города по одному.

Такимъ образомъ, Пруссія или, точнѣе, прусское правительство назначаетъ болѣе трети всего состава Союзнаго Совѣта. Хотя это, конечно, далеко не соотвѣтствуетъ относительному количеству населенія Пруссіи (три четверти населенія имперіи), тѣмъ не менѣе даже и при такомъ числѣ делегатовъ, вотирующихъ всегда согласно инструкціямъ своего правительства, Пруссія имѣетъ возможность оказывать доминирующее вліяніе на всѣ рѣшенія Союзнаго Совѣта. Когда же Пруссія опирается еще на поддержку нѣсколькихъ государствъ, дающихъ ей въ совокупности семь или восемъ голосовъ, то она дѣлается уже въ Союзномъ Совѣтѣ всесильной, такъ какъ располагаетъ тамъ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ.

Таковъ Союзный Совѣтъ, если имѣть въ виду его внѣшній составъ. Каковъ же внутренній характеръ этого учрежденія?

Союзный Совѣтъ (Bundesrath) представляетъ собой учрежденіе весьма оригинальное, какого нельзя найти ни въ одной другой федераціи и, можно даже сказать, ни въ одной другой странѣ вообще. Своей организаціей и компетенціей онъ напоминаетъ частью конференцію дипломатовъ, частью верхнюю палату обыкновеннаго законодательнаго собранія, частью судебное учрежденіе и частью даже кабинетъ или совѣтъ министровъ конституціонной страны *). Однако, Союзный Совѣтъ, имѣя нѣкоторыя черты сходства со всѣми названными выше учрежденіями, представляетъ въ то же время столь существенныя различія съ каждымъ изъ нихъ, что все-таки стоитъ совершенно особнякомъ, какъ весьма оригинальный результатъ политическаго творчества нѣмцевъ.

*) L. Lowell. Governments and parties in Continental Europe, vol. I.

Союзный Совѣтъ представляетъ, во-первыхъ, такое учрежденіе, черезъ посредство котораго каждое изъ отдѣльныхъ государствъ входящихъ въ составъ Германской имперіи, или, вѣрнѣе, каждое изъ правительствъ этихъ государствъ оказываетъ извѣстное вліяніе на общеимперскія дѣла. Открытіе и закрытіе сессій Союзнаго Совѣта опредѣляется императоромъ по своему усмотрѣнію. Онъ однако обязанъ собрать Союзный Совѣтъ всякій разъ, когда созываетъ Рейхстагъ. Кромѣ того, императоръ обязанъ созывать Союзный Совѣтъ всякій разъ, когда этого требуютъ представители нѣсколькихъ государствъ, обладающіе въ совокупности по меньшей мѣрѣ третьей частью голосовъ Союзнаго Собранія.

Члены Союзнаго Совѣта являются делегатами отдѣльныхъ государствъ и назначаются правительствами этихъ государствъ, причемъ въ болѣе важные періоды сессій такими делегатами бываютъ обыкновенно министры этихъ государствъ, а въ остальное время высшіе чиновники, замѣняющіе министровъ. Члены Союзнаго Совѣта, живя въ Берлинѣ, пользуются правомъ экстерриторіальности и вообще многими такими привилегіями, которыми пользуются иностранные посланники, каковыхъ они дѣйствительно напоминаютъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ.

Такимъ образомъ, представители отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ въ Союзномъ Совѣтѣ по своей роли рѣзко отличаются отъ депутатовъ обыкновеннаго законодательнаго собранія. Какъ извѣстно, члены всѣхъ существующихъ въ мірѣ представительныхъ собраній являются въ нихъ безъ всякихъ наказовъ со стороны ихъ избирателей; въ большинствѣ странъ законъ даже прямо запрещаетъ гражданамъ давать своимъ представителямъ какія-либо опредѣленныя инструкціи (такъ называемое mandat impératif) и если бы таковыя были даны, лишаетъ ихъ какой-либо силы или обязательности *).

Не то мы видимъ въ Союзномъ Совѣтѣ: члены этого Совѣта являются не болѣе, какъ исполнителями инструкцій

*) См. нашу книгу: «Народное представительство и законодательныя собранія». См. также любой трактатъ по общему государственному праву, напримѣръ, извѣстное сочиненіе Эсмена.

правительства того государства, которое ихъ послало въ Союзный Совѣтъ. Право голоса, т. е. право рѣшенія того или иного вопроса въ извѣстномъ направленіи, принадлежитъ вовсе не самому представителю того или иного государства, а правительству, которое его послало въ Союзный Совѣтъ и которое снабдило его необходимыми инструкціями. Таковъ принципъ, положенный въ основу организаціи Союзнаго Совѣта, выдѣляющій его изъ всѣхъ существующихъ въ мірѣ законодательныхъ собраній.

Итакъ, представитель или представители (если ихъ нѣсколько) того или иного государства въ Союзномъ Совѣтѣ обязаны вотировать согласно инструкціямъ, полученнымъ ими отъ своего правительства, передъ которымъ они только и отвѣтственны за свои слова и дѣйствія въ Союзномъ Совѣтѣ. Правда, инструкціи обнимаютъ далеко не всѣ вопросы, которыя могутъ возникнуть въ Союзномъ Совѣтѣ, и не всегда категоричны, а оставляютъ нѣкоторую свободу личному усмотрѣнію делегатовъ въ зависимости отъ оборота, которое можетъ принять дѣло. По крайней мѣрѣ, такимъ бываетъ обыкновенно отношеніе правительства къ своему делегату, когда эту важную роль исполняетъ одинъ изъ наиболѣе вліятельныхъ министровъ этого правительства.

Своеобразный характеръ представительства въ Союзномъ Совѣтѣ выражается далѣе въ томъ, что всѣ делегаты того или иного государства подаютъ, собственно говоря, одинъ голосъ или, точнѣе, одно мнѣніе, считающееся мнѣніемъ правительства этого государства и принимаемое во вниманіе съ такимъ числомъ голосовъ, на которое имѣетъ право это государство въ Союзномъ Совѣтѣ. Такимъ образомъ, всѣ делегаты одного государства считаются имѣющими одно мнѣніе, одну волю: они не могутъ разбиться на группы, голосующія не одинаково. Вслѣдствіе этого теряетъ значеніе и то обстоятельство, какимъ числомъ делегатовъ представлено дѣйствительно то или иное изъ союзныхъ государствъ въ Союзномъ Совѣтѣ, т. е. соотвѣтствуетъ-ли оно числу голосовъ этого государства или значительно меньше этого числа.

Въ самомъ дѣлѣ, пусть Пруссія пошлетъ въ Союзный

Совѣтъ только одного делегата, за его мнѣніемъ будетъ считаться полное число голосовъ, принадлежащихъ Пруссіи. Поэтому въ Союзномъ Совѣтѣ никогда не бываетъ 58 членовъ, т. е. того максимума, который установленъ конституціей сообразно совокупному числу голосовъ отдѣльныхъ государствъ. Обыкновенно большія государства посылаютъ одного или двухъ делегатовъ, мелкія-же государства часто поручаютъ свои голоса представителю какого-либо другого государства, давая ему для этого формальныя полномочія и снабжая его своими инструкціями. Бываетъ также, что нѣсколько мелкихъ государствъ, въ видахъ экономіи, посылаютъ всѣ вмѣстѣ одного делегата, давая ему, конечно, неодинаковыя инструкціи *).

Все это является совершеннымъ извращеніемъ принципа представительства, какъ онъ понимается и осуществляется въ организаціи и функціонированіи обыкновенныхъ выборныхъ законодательныхъ собраній. Вотъ почему германскій Союзный Совѣтъ—Бундесратъ—представляетъ собой совершенно особое законодательное учрежденіе, отличающееся отъ всѣхъ другихъ аналогичныхъ учрежденій современнаго міра. Само собой разумѣется, что самая возможность многихъ изъ указанныхъ выше особенностей является результатомъ доминирующаго положенія Пруссіи въ имперіи и преобладающаго вліянія главы исполнительной власти (короля, великаго герцога и т. д.) въ каждомъ изъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ.

Одной изъ весьма важныхъ прерогативъ Союзнаго Совѣта, оставляемой часто безъ вниманія или недостаточно рѣзко оттѣняемой комментаторами германскаго имперскаго государственнаго права, слѣдуетъ считать тайну его засѣданій. Въ то время, какъ публичность засѣданій законодательныхъ собраній считается во всемъ культурномъ мірѣ необходимымъ условіемъ для дѣйствительнаго выполненія ими ихъ великихъ функцій, причемъ эта публичность обезпечивается

*) Мы считаемъ не лишнимъ оговорить, что значительная часть этой и слѣдующей главы заимствована нами изъ превосходнаго сочиненія бельгійскаго ученаго Dupriez „Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique“ Paris. 1893, tome I

вездѣ формальными требованіями конституціи, германскій Союзный Совѣтъ засѣдаетъ при закрытыхъ дверяхъ, и имперское правительство не печатаетъ никакихъ протоколовъ его засѣданій *). Это послѣднее обстоятельство сближаетъ Союзный Совѣтъ съ такъ называемымъ совѣтомъ или кабинетомъ министровъ въ парламентарныхъ государствахъ.

Извѣстно въ самомъ дѣлѣ, что совѣтъ министровъ въ Англіи и въ другихъ конституціонныхъ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ засѣдаетъ тайно: никто не можетъ, или по крайней мѣрѣ, никто не долженъ знать, о томъ, что говорилъ на этихъ засѣданіяхъ тотъ или иной изъ министровъ и какія между ними возникали разногласія **).

Однако, тайна засѣданій кабинета министровъ въ парламентарныхъ странахъ и Союзнаго Совѣта въ Германской имперіи имѣетъ совершенно различное происхожденіе: въ первомъ случаѣ тайна необходима для того, чтобы министры, сговорившись между собой по разнымъ текущимъ вопросамъ, выступали затѣмъ вполнѣ солидарными защитниками установленнаго ими сообща образа дѣйствій и рѣшенныхъ ими мѣръ; во второмъ, т. е., когда дѣло идетъ о германскомъ Союзномъ Совѣтѣ, тайна засѣданій объясняется тѣмъ, что члены Союзнаго Совѣта отвѣтственны только передъ своими государями, посылающими туда своихъ наиболѣе довѣренныхъ лицъ—обыкновенно наиболѣе вліятельныхъ министровъ,—которые затѣмъ этимъ-же государямъ докладываютъ о своей дѣятельности въ Союзномъ Совѣтѣ и вообще обо всемъ, что тамъ происходило. Если-бы засѣданія Союзнаго Совѣта были публичными, то судьями словъ и дѣйствій делегатовъ отдѣльныхъ государствъ и всего собранія вообще сдѣлалась-бы вся

*) Конституція не говоритъ ничего о томъ, должны - ли засѣданія Союзнаго Совѣта быть открытыми или закрытыми; фактически они, однако, всегда закрытыя. Краткій отчетъ о предметахъ занятій и о рѣшеніяхъ Союзнаго Совѣта сообщается прессѣ послѣ каждой сессіи, но Союзный Совѣтъ можетъ постановить, чтобы та или иная часть его занятій оставалась безусловно неизвѣстной обществу. Во всякомъ случаѣ правила, установленныя Совѣтомъ, запрещаютъ оглашеніе преній, происходящихъ въ общихъ засѣданіяхъ Совѣта или въ его комитетахъ. См. цитированное сочиненіе Lowell'я, vol. I, 271.

**) Sydney Low, The Governance of England. London, 1904.

читающая и мыслящая Германія, а это вовсе нежелательно для германскихъ государей, стремящихся всячески ограничивать вліяніе своихъ подданныхъ на направленіе общественныхъ дѣлъ, а слѣдовательно и на дѣятельность делегатовъ въ Союзномъ Совѣтѣ.

Впрочемъ тайна засѣданій Союзнаго Совѣта объясняется отчасти и характеромъ тѣхъ дѣлъ, которыя приходится ему рѣшать, какъ это будетъ видно изъ послѣдующаго изложенія.

Дѣятельность Союзнаго Совѣта простирается на всю обширную область компетенціи имперскаго правительства; онъ исполняетъ различныя и важныя функціи высшей законодательной, исполнительной и отчасти даже судебной власти. Въ самомъ дѣлѣ, Союзному Совѣту принадлежитъ, во-первыхъ, наиболѣе важная роль при выработкѣ, голосованіи и утвержденіи имперскихъ законовъ; во-вторыхъ, ему принадлежитъ право давать указанія органамъ исполнительной власти и въ извѣстной степени ихъ контролировать; наконецъ, Союзный Совѣтъ является судьей между отдѣльными союзными государствами во всѣхъ ихъ взаимныхъ спорахъ и пререканіяхъ.

Въ области законодательства Союзный Совѣтъ играетъ гораздо болѣе важную роль, чѣмъ обыкновенныя верхнія палаты. Пользуясь иниціативой всякаго рода законодательства, не исключая и финансоваго, онъ является въ нѣкоторомъ родѣ верховнымъ законодательнымъ собраніемъ имперіи, такъ какъ Союзному Совѣту принадлежитъ послѣднее слово при рѣшеніи всякаго законодательнаго проекта, откуда-бы онъ ни исходилъ, т. е. отъ него самаго или отъ Рейхстага. Мало того, члены Союзнаго Совѣта въ силу своего положенія имѣютъ право входа въ Рейхстагъ и даже право участія въ преніяхъ Рейхстага*). Нѣтъ въ мірѣ дру-

*) Любопытно сопоставить съ этимъ, что въ Англіи пэры, т. е. члены палаты лордовъ, не могутъ ни подъ какимъ видомъ даже входить въ залъ засѣданій Палаты Общинъ. Интересно замѣтить также, что во всѣхъ странахъ запрещено быть одновременно членомъ двухъ палатъ законодательнаго собранія, между тѣмъ указанное въ текстѣ право членовъ Союзнаго Совѣта активно участвовать въ засѣданіяхъ Рейхстага фактиче-

гой верхней палаты, члены которой пользовались-бы подобными правами.

Законодательная инициатива принадлежитъ всѣмъ членамъ Союзнаго Совѣта или, вѣрнѣе, всѣмъ государствамъ, представленнымъ въ Совѣтѣ.

Конечно Пруссія пользуется этимъ правомъ въ гораздо большей мѣрѣ, чѣмъ какое-либо другое изъ союзныхъ государствъ, по той простой причинѣ, что законопроекты, представляемые делегатами прусскаго правительства, имѣютъ всѣ шансы на успѣхъ.

Для того, чтобы дать возможность союзнымъ государствамъ присылать въ Совѣтъ своихъ наиболѣе вліятельныхъ министровъ и чтобы, съ другой стороны, по возможности не задерживать этихъ послѣднихъ слишкомъ долго въ Берлинѣ, занятія законодательной сессіи Совѣта принято раздѣлять, — конечно, не формальнымъ образомъ — на двѣ части. Въ теченіе одной изъ нихъ въ Бундесратѣ присутствуютъ главные делегаты, т. е. въ большинствѣ случаевъ наиболѣе вліятельные министры союзныхъ государствъ. Въ это время Союзный Совѣтъ представляетъ собой нѣчто вродѣ конгресса или съѣзда государственныхъ людей, руководящихъ политической жизнью отдѣльныхъ королевствъ и герцогствъ, входящихъ въ составъ имперіи *). Въ эту часть сессіи стараются разрѣшить важнѣйшіе вопросы, такъ какъ министрамъ, съѣхавшимся изъ разныхъ частей имперіи, нельзя оставаться долго въ Берлинѣ. Они скоро разъѣзжаются въ столицы отдѣльныхъ государствъ и оставляютъ вмѣсто себя другихъ лицъ, которыя обыкновенно принадлежатъ къ высшему чиновничеству. Въ эту вторую половину сессіи рѣшаются разные обыкновенные вопросы и вообще дѣла менѣе важныя.

Какъ мы уже говорили, всѣ члены Союзнаго Совѣта могутъ представлять отъ своихъ правительствъ законодательные проекты. Послѣ обсужденія и принятія этихъ проектовъ

ски почти равносильно соединенію въ одномъ лицѣ полномочій члена обѣихъ палатъ законодательнаго собранія.

*) Laband Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Band I, 257 (цитиров Dupriez).

Союзнымъ Совѣтомъ, они посылаются въ Рейхстагъ. Когда законопроектъ разсматривается въ Рейхстагѣ, всѣ члены Союзнаго Совѣта, какъ мы говорили, могутъ тамъ не только присутствовать, но даже принимать участіе въ преніяхъ. Мало того: члены Союзнаго Совѣта, которые при вотированіи законопроекта въ этомъ Совѣтѣ остались въ меньшинствѣ, могутъ возражать противъ проекта и въ Рейхстагѣ, защищая ту точку зрѣнія, которой держится ихъ правительство.

Когда проектъ принятъ Рейхстагомъ, онъ возвращается въ Союзный Совѣтъ, который обсуждаетъ поправки, внесенныя въ него другой палатой, принимаетъ эти поправки или окончательно отвергаетъ законопроектъ; въ первомъ случаѣ Союзный Совѣтъ направляетъ къ императору постановленіе объ опубликованіи закона и принятіи мѣръ къ его выполненію.

Если законопроектъ возникаетъ въ Рейхстагѣ, — что бываетъ значительно рѣже, — члены Союзнаго Совѣта могутъ также принимать участіе въ его обсужденіи. По полученіи законопроекта Союзнымъ Совѣтомъ, этотъ послѣдній можетъ принять его безъ измѣненія и направить немедленно къ императору для опубликованія. Союзный Совѣтъ можетъ отвергнуть проектъ и отослать его обратно Рейхстагу для исправленій. Изъ описаннаго только что порядка законодательной процедуры во всякомъ случаѣ видно, что гдѣ-бы ни возникъ законопроектъ, заключительный фазисъ происходитъ въ Союзномъ Совѣтѣ, которому, такимъ образомъ, принадлежитъ рѣшающій голосъ въ дѣлѣ имперскаго законодательства.

Такова роль Союзнаго Совѣта, какъ законодательнаго органа. Однако, какъ мы сказали, этотъ Совѣтъ имѣетъ нѣкоторыя административныя функціи и въ силу этого участвуетъ въ нѣкоторыхъ важнѣшихъ проявленіяхъ исполнительной власти германскаго императора. Такъ, если императоръ желаетъ распустить Рейхстагъ, онъ можетъ это сдѣлать лишь по постановленію Союзнаго Совѣта. Только Союзному Совѣту принадлежитъ далѣе, согласно конституціи, право издавать постановленія, уполномачивающія императора упо-

требить военную силу противъ того или иного изъ союзныхъ государствъ, не повинующагося имперскимъ законамъ, причемъ императоръ является лишь исполнителемъ такого постановленія или приказанія Совѣта. Далѣе только Союзному же Совѣту принадлежитъ право издавать въ инструкціонномъ порядкѣ распоряженія, имѣющія цѣлью указаніе способовъ наиболѣе правильнаго выполненія имперскихъ законовъ, Впрочемъ, въ настоящее время существуетъ уже много имперскихъ законовъ, уполномачивающихъ императора, имперскаго канцлера или даже чиновниковъ меньшаго ранга, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ правительства отдѣльныхъ союзныхъ государствъ издавать своей властью разныя распоряженія и инструкціи, устанавливающія порядокъ и способъ практическаго выполненія этихъ законовъ.

Союзному Совѣту принадлежитъ, наконецъ, право выбирать самому или представлять на выборъ императора кандидатовъ на замѣщеніе нѣкоторыхъ весьма важныхъ должностей. Такимъ образомъ Союзный Совѣтъ назначаетъ членовъ Имперской Счетной Палаты и Имперскаго Верховнаго Суда, прокуроровъ (Anwälte) этого суда, членовъ административныхъ дисциплинарныхъ судовъ, членовъ административнаго совѣта Имперской Кассы по выдачѣ пенсій рабочимъ, утратившимъ трудоспособность; директоровъ Имперскаго Банка и т. д. Союзный Совѣтъ, или, вѣрнѣе, нѣкоторые изъ его комитетовъ предлагаютъ на выборъ императора кандидатовъ на должности консуловъ, таможенныхъ и акцизныхъ ревизоровъ и т. д.

Важнѣйшіе акты внѣшней политики имперіи требуютъ также утвержденія Союзнаго Совѣта: объявленіе войны, кромѣ случаевъ вторженія непріятеля въ территорію имперіи, и заключеніе договоровъ съ иностранными государствами (для послѣднихъ, впрочемъ, требуется также согласіе Рейхстага).

Судебная власть Союзнаго Совѣта ограничена немногими, но очень важными дѣлами, которыя, впрочемъ фактически могутъ возникать весьма рѣдко. Такъ Бундесратъ является судьей въ спорахъ между двумя отдѣльными союзными государствами, если они не предпочтутъ обратиться къ третей-

скому суду. Онъ можетъ взять на себя разрѣшеніе конституціонныхъ разногласій, возникающихъ въ томъ или другомъ изъ государствъ, особенно разногласій между государемъ и Ландтагомъ, если къ нему обращается одна изъ заинтересованныхъ сторонъ и если конституція государства не указываетъ другого пути для разрѣшенія такихъ недоразумѣній.

Теперь читатель, мы надѣемся, имѣетъ достаточно ясное и точное представленіе о томъ, каковъ личный составъ Союзнаго Совѣта Германской имперіи, каковы его функціи, какова его компетенція. Мы можемъ перейти, слѣдовательно, къ выясненію его дѣйствительной роли въ сферѣ имперскаго законодательства и вообще въ направленіи всей внутренней и внѣшней политики имперіи. Намъ придется при этомъ по необходимости вернуться опять къ характеристикѣ отношеній, существующихъ между канцлеромъ, какъ представителемъ особы германскаго императора и исполнителемъ его приказаній, и Союзнымъ Совѣтомъ какъ высшимъ законодательнымъ (и отчасти исполнительнымъ) органомъ имперіи. Мы знаемъ, что черезъ посредство Союзнаго Совѣта канцлеръ осуществляетъ волю императора, пользуясь для этого огромнымъ вліяніемъ, которое обезпечено въ Совѣтѣ императору, хотя, правда, не какъ главѣ имперіи, а какъ прусскому королю, что фактически сводится къ тому-же самому.

„Имперскій канцлеръ,—говоритъ Дюпріэ,—въ своихъ сношеніяхъ съ Союзнымъ Совѣтомъ является одновременно предсѣдателемъ Союзнаго Совѣта, первымъ делегатомъ прусскаго правительства и министромъ имперіи. Въ дѣйствительности эти три роли такъ въ немъ перемѣшаны, что часто трудно бываетъ сказать, въ силу которой изъ своихъ трехъ ролей онъ поступаетъ въ томъ или иномъ случаѣ. Какъ бы то ни было, соединеніе этихъ трехъ ролей обезпечиваетъ канцлеру значительное вліяніе на рѣшенія Союзнаго Совѣта и низводитъ послѣдній, несмотря на его многочисленныя полномочія, до положенія совѣщательнаго учрежденія, не имѣющаго возможности осуществить свои права и оградить свою самостоятельность“.

„Какъ президентъ Союзнаго Совѣта, канцлеръ объявляетъ

о началѣ его сессій и открываетъ ихъ; онъ принимаетъ сообщенія и предложенія, исходящія отъ отдѣльныхъ государствъ (т. е. ихъ представителей въ Союзномъ Совѣтѣ) и отъ Рейстага и представляетъ ихъ Союзному Совѣту въ ближайшемъ засѣданіи... Онъ руководитъ работами и дебатами Совѣта и частью его комитетовъ или комиссій. Онъ подписываетъ всѣ акты и резолюціи Совѣта, издаетъ распоряженія объ ихъ опубликованіи и принимаетъ необходимыя мѣры для ихъ выполненія".

„Въ качествѣ перваго делегата Пруссіи онъ располагаетъ всѣми ея правами и слѣдовательно всей совокупностью ея голосовъ въ Совѣтѣ, т. е. одной третью голосовъ всего собранія. Но и помимо формальнаго вліянія, обусловливаемаго значительностью голосовъ, которыми онъ располагаетъ, канцлеръ оказываетъ значительное давленіе на рѣшенія Совѣта просто (и даже въ особенности) благодаря могуществу Пруссіи, которую онъ представляетъ. Когда канцлеръ говоритъ, всякій понимаетъ, что онъ говоритъ отъ имени государства настолько сильнаго, что оно можетъ побѣдоносно отразить соединенныя силы всѣхъ остальныхъ союзныхъ государствъ и въ случаѣ нужды заставить ихъ выполнить свои желанія".

„На первый взглядъ канцлеръ, какъ имперскій министръ, т. е. глава имперской исполнительной власти, имѣетъ по отношенію къ Союзному Совѣту только однѣ обязанности и никакихъ правъ: онъ долженъ терпѣть болѣе или менѣе прямое вмѣшательство Союзнаго Совѣта въ цѣлый рядъ своихъ административныхъ распоряженій, испрашивать во многихъ случаяхъ согласія Союзнаго Совѣта и подчиняться его контролю. Въ дѣйствительности, однако, когда канцлеръ говоритъ въ Совѣтѣ, всякій видитъ въ немъ не только имперскаго министра, который можетъ лучше, чѣмъ кто-либо другой, знать нужды и интересы имперіи *), но и главу прусскихъ делегатовъ, выразителя мнѣній своего шефа-императора и

*) Въ этомъ случаѣ мы позволимъ себѣ разойтись съ мнѣніемъ почтеннаго автора, полагая, что онъ преувеличиваетъ внутренній авторитетъ мнѣній канцлера Германской имперіи, давая правильную оцѣнку его внѣшняго авторитета, т е. той фактической силы, которая за нимъ скрывается.

короля, т. е. человѣка, который располагаетъ всѣми силами доминирующаго въ имперіи государства и косвенно силами всей имперіи".

„Итакъ, вліяніе канцлера на законодательную работу Союзнаго Совѣта значительнѣе, чѣмъ это можно было бы предположить, исходя только изъ текста конституціи. Фактически почти всѣ законы, вотированные Совѣтомъ, можно считать цѣликомъ дѣломъ канцлера и его подчиненныхъ: онъ, такъ сказать, пользуется монополіей въ области законодательной иниціативы. Почти всѣ законопроекты вносятся въ Союзный Совѣтъ отъ имени Пруссіи, но всякій понимаетъ, что эти проекты исходятъ отъ имперской администраціи, которая ихъ и выработала. Даже тогда, когда проектъ вносится отъ имени другого государства, это дѣлается часто съ согласія или даже по внушенію имперскаго канцлера".

„Дѣло въ томъ, что Союзный Совѣтъ не имѣетъ возможности обезпечить успѣхъ законопроекту, котораго не желаетъ пропустить канцлеръ. Конституція, какъ мы знаемъ, не даетъ, правда, императору права veto, но, не имѣя формально этого права, императоръ располагаетъ силой и можетъ совершенно спокойно приказать своимъ министрамъ не исполнять постановленій Союзнаго Совѣта"...

Резюмируя нѣкоторые дальнѣйшіе факты и соображенія, относящіеся къ тому-же вопросу, Дюпріэ *) выражается такимъ образомъ: „Коротко говоря, имперскіе законопроекты вырабатываются канцлеромъ или находящейся подъ его начальствомъ администраціей и представляются въ Совѣтъ отъ имени Пруссіи. Союзный Совѣтъ не имѣетъ ни силы, ни необходимой независимости, чтобы ихъ проваливать; тѣмъ болѣе, конечно, онъ не имѣетъ силы для того, чтобы провести какіе-либо законопроекты, вопреки желанію канцлера. Самое большое, если ему удастся въ представляемые на его утвержденіе законопроекты внести нѣкоторыя незначительныя поправки, небольшія измѣненія въ либеральномъ духѣ, чтобы тѣмъ вѣрнѣе обезпечить утвержденіе проекта Рейхстагомъ. Что касается проектовъ,—впрочемъ, довольно

*) Dupriez. „Les Ministres etc., tome I, 516—525.

рѣдкихъ, — которые возникаютъ по иниціативѣ послѣдняго (Рейхстага), то и здѣсь Союзный Совѣтъ обнаруживаетъ ту же самую покорность: онъ отвергаетъ, утверждаетъ или измѣняетъ ихъ согласно желаніямъ (inspirations) канцлера".

Подобно законодательной власти Союзнаго Совѣта, власть его, какъ органа, руководящаго исполненіемъ законовъ, существуетъ главнымъ образомъ въ теоріи или, вѣрнѣе, существуетъ лишь постольку, поскольку постановленія Союзнаго Совѣта составляютъ простую санкцію желаній и намѣреній Пруссіи. Все это прекрасно выяснено въ сочиненіи Дюпріэ, къ которому мы и позволимъ себѣ направить болѣе любознательныхъ нашихъ читателей.

Итакъ, изучая организацію Союзнаго Совѣта, мы видимъ, что онъ по своему характеру не похожъ ни на какое другое законодательное учрежденіе въ цѣломъ мірѣ. Это обстоятельство объясняется главнымъ образомъ самостоятельнымъ происхожденіемъ Союзнаго Совѣта, представляющимъ продолженіе прежняго сейма Сѣверо-германскаго союза; такимъ образомъ это вполнѣ оригинальное нѣмецкое учрежденіе, не представляющее подражанія какому-либо изъ аналогичныхъ по своимъ задачамъ учрежденій иныхъ государствъ. Какъ мы видѣли, Союзный Совѣтъ, напоминая въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ международную конференцію дипломатовъ, отличается отъ нея не только тѣмъ, что права и привилегіи Союзнаго Совѣта опредѣляются извѣстнымъ конституціоннымъ актомъ, но также и нѣкоторыми другими, еще болѣе важными, особенностями. Къ числу важнѣйшихъ между ними слѣдуетъ отнести, напр., право законодательства, а также то обстоятельство, что Союзный Совѣтъ, какъ и сама Германская имперія, установленъ, по крайней мѣрѣ въ теоріи на вѣчныя времена.

Имѣя много общаго съ обычными законодательными учрежденіями, разсматривающими вносимые въ нихъ законопроекты; имѣя, подобно имъ, право ихъ передѣлывать, утверждать или отвергать законопроекты, Союзный Совѣтъ отличается самымъ рѣшительнымъ образомъ отъ всѣхъ другихъ законодательныхъ учрежденій тѣмъ, что члены его вотируютъ, руководствуясь не своими личными взглядами

или убѣжденіями, а формальными инструкціями своихъ правительствъ. Союзный Совѣтъ отличается далѣе отъ всѣхъ другихъ законодательныхъ учрежденій и въ томъ отношеніи, что члены его не пользуются несмѣняемостью въ теченіе какого-либо срока, а, напротивъ, могутъ быть во всякое время отозваны своими правительствами и замѣнены другими лицами.

Однако, наиболѣе характерной особенностью Союзнаго Совѣта слѣдуетъ считать, намъ кажется, тотъ фактъ, что онъ является собраніемъ представителей не народа, а правительствъ отдѣльныхъ государствъ, причемъ каждое изъ правительствъ имѣетъ право на разъ навсегда опредѣленное число голосовъ, которые оно можетъ предоставить одному или нѣсколькимъ лицамъ, обязывая ихъ вотировать всегда одинаково, а именно — сообразно опредѣленнымъ инструкціямъ, которыя могутъ быть во всякое время измѣнены и дополнены. Эти инструкціи опредѣляются монархами отдѣльныхъ государствъ, отъ которыхъ, т. е. отъ монарховъ, зависитъ и выборъ представителей въ Союзномъ Совѣтѣ. Мы знаемъ, однако, что при всѣхъ частныхъ различіяхъ въ политическомъ строѣ отдѣльныхъ государствъ Германской имперіи во всѣхъ ихъ власть монарха является доминирующимъ элементомъ, если не въ теоріи, то по крайней мѣрѣ въ жизни *). Поэтому о Союзномъ Совѣтѣ можно съ значительнымъ основаніемъ сказать, что это есть „совѣщаніе правителей или монарховъ союзныхъ государствъ Германской имперіи, при чемъ монархи являются на совѣщаніе не лично, а черезъ посредство назначаемыхъ ими делегатовъ“ **).

Совокупностью изложенныхъ выше фактовъ и соображеній объясняется, какъ намъ кажется, противорѣчивость сужденій, высказываемыхъ по поводу авторитета и вліянія Союзнаго Совѣта. Въ самомъ дѣлѣ нѣкоторые — и въ томъ числѣ цитированный только что американскій ученый — говорятъ, что это наиболѣе важный органъ имперіи, другіе—

*) См. предшествующую главу.

**) Lawrence Lowell, цитир. сочин. т. I, 265. Изъ этого-же сочиненія заимствованы съ нѣкоторыми измѣненіями нѣкоторыя изъ приведенныхъ выше сопоставленій.

и въ томъ числѣ большинство русскихъ публицистовъ *)— говорятъ, что это собраніе, не имѣющее никакого реальнаго авторитета и притомъ дѣйствующее почти исключительно по указаніямъ Пруссіи и не возбуждающее никакого интереса среди населенія имперіи. Оба эти мнѣнія можно считать въ значительной мѣрѣ правильными. Если оцѣнивать Союзный Совѣтъ, какъ самостоятельный органъ имперскаго управленія, отъ котораго можно было бы ожидать проявленія собственной воли, то, пожалуй, можно сказать, что это чистый нуль, такъ какъ онъ приводится въ дѣйствіе исключительно силами, стоящими внѣ его. Если же оцѣнивать Союзный Совѣтъ, какъ орудіе, посредствомъ котораго правительства болѣе значительныхъ союзныхъ государствъ, особенно Пруссіи, управляютъ имперіей, то его, вѣроятно, придется признать самымъ важнымъ органомъ имперскаго правительства. Правда, Союзный Совѣтъ вмѣстѣ съ тѣмъ является такимъ учрежденіемъ, которое меньше всего привлекаетъ вниманіе постороннихъ наблюдателей того процесса, путемъ котораго совершается движеніе имперской правительственной машины. Этому послѣднему обстоятельству много содѣйствуетъ тайна засѣданій Союзнаго Совѣта, вслѣдствіе чего о немъ сравнительно рѣдко пишется въ газетахъ и журналахъ. Въ русской прессѣ встрѣчаются особенно рѣдко какія либо упоминанія о Союзномъ Совѣтѣ и его дѣйствіяхъ, вслѣдствіе чего десятки тысячъ русской интеллигентной публики, прекрасно знающіе о существованіи Рейхстага, много слышавшіе и читавшіе о борьбѣ партій въ Рейхстагѣ, не подозрѣваютъ даже о существованіи Союзнаго Совѣта и тѣмъ менѣе о той важной роли, которую играетъ это учрежденіе въ качествѣ орудія прусскаго правительства.

Впрочемъ, и это послѣднее утвержденіе слѣдуетъ принимать лишь съ извѣстными ограниченіями. Дѣло въ томъ, что вслѣдствіе тайны, въ которую погружены засѣданія Союзнаго Совѣта, размѣры дѣйствительнаго вліянія Пруссіи никакъ не могутъ быть установлены сколько нибудь точно

*) См., напр., книгу А. Новгородцева: „Германія и ея политическая жизнь“ или статьи г. Коврова въ извѣстномъ сборникѣ: „Государственный строй и политическія партіи“ (изд. Глаголева).

и опредѣленно. Тотъ фактъ, что воля Пруссіи или скорѣе воля канцлера, дѣйствующаго отъ имени Пруссіи, составляетъ главную движущую и направляющую силу въ Союзномъ Совѣтѣ,—этотъ фактъ не подлежитъ сомнѣнію. Однако, было бы неосновательно думать, что канцлеръ не подчиняется хотя отчасти мнѣніямъ другихъ государствъ, не входитъ съ ними въ компромиссы по разнымъ вопросамъ, возбуждающимъ несогласія. Дѣло въ томъ, что члены Союзнаго Совѣта — обыкновенно люди слишкомъ сдержанные и благоразумные, чтобы разсказывать публично о своихъ разногласіяхъ и спорахъ; поэтому общество плохо освѣдомлено о томъ, что дѣлается въ Бундесратѣ. Самому Бисмарку приходилось иногда наталкиваться на непреодолимое противодѣйствіе Союзнаго Совѣта нѣкоторымъ изъ его желаній: такъ было, напр., въ 1877 г., когда онъ хотѣлъ избрать мѣстопребываніемъ верховнаго имперскаго суда Берлинъ, а Союзный Совѣтъ настаивалъ и настоялъ на Лейпцигѣ; такъ было нѣсколько разъ съ нѣкоторыми желѣзнодорожными законопроектами Бисмарка, невыгодными для маленькихъ государствъ; такъ было съ его проектомъ имперской табачной монополіи. Бывали случаи, когда Бисмарку удавалось привести Союзный Совѣтъ къ послушанію только угрозой отставки. Однако, подобная угроза, имѣвшая большое значеніе въ устахъ человѣка, игравшаго огромную роль въ самомъ созданіи имперіи и въ поднятіи на необычайную высоту ея внѣшняго могущества, не можетъ имѣть того же значенія въ устахъ его преемниковъ, не имѣющихъ за собой такихъ крупныхъ заслугъ, ради которыхъ огромное большинство гражданъ имперіи готово было закрывать глаза на многіе крупные грѣхи и недостатки желѣзнаго канцлера *).

---

*) L. Lowell. Governments and parties in Continental Europe, vol. I 261 и 273.

V.

Германскій Рейхстагъ. Его номинальная и дѣйствительная роль въ управленіи имперіей, ея законодательствѣ и финансахъ.

Въ предшествующей главѣ мы ознакомились съ составомъ германскаго Союзнаго Совѣта (Bundesrath) и съ той ролью, которую онъ играетъ въ законадательствѣ Германской имперіи и въ направленіи ея внутренней и внѣшней политики. Мы видѣли, что это учрежденіе, можно сказать, вполнѣ sui generis, т. е. совершенно особаго рода, не похожее на какое другое законодательное учрежденіе современнаго міра. Мы знаемъ, что наиболѣе характерной особенностью Союзнаго Совѣта слѣдуетъ считатьто замѣчательное обстоятельство, что въ противоположность всѣмъ другимъ законодательнымъ собраніямъ Бундесратъ или Союзный Совѣтъ состоитъ не изъ наслѣдственныхъ или выборныхъ представителей сословій и не изъ выборныхъ представителей народа, а изъ лицъ, назначаемыхъ правительствами отдѣльныхъ союзныхъ государствъ. Засѣдая въ Союзномъ Совѣтѣ, эти лица подаютъ голосъ за то или иное предложеніе или мѣру не по своему крайнему разумѣнію, а согласно инструкціямъ своихъ правительствъ; послѣднія-же имѣютъ въ виду не столько защиту интересовъ имперіи вообще, сколько свои собственные интересы, т. е. интересы отдѣльныхъ государствъ, составляющихъ имперію.

Такимъ образомъ Союзный Совѣтъ является, весьма естественно, ареной борьбы партикуляристскихъ стремленій, присущихъ отдѣльнымъ частямъ Германской имперіи, какъ это наблюдается—въ большей или меньшей мѣрѣ—во многихъ федеральныхъ государствахъ нашего времени, гдѣ еще живы воспоминанія о времени самостоятельнаго существованія отдѣльныхъ частей федераціи и гдѣ при образованіи федеральной связи не были достаточно ограждены интересы болѣе слабыхъ членовъ федераціи...

Придавъ описанную организацію (хотя это справедливо

лишь съ извѣстными ограниченіями) Союзному Совѣту еще при образованіи Сѣверо-Германскаго Союза (1867), ставшаго, послѣ присоединенія къ нему южныхъ нѣмецкихъ государствъ, Германской Имперіей (1871), Бисмаркъ, руководившій въ то время судьбами Пруссіи и вновь образованнаго Союза, понималъ хорошо, что дѣло его рукъ и той партіи, каторая стояла за нимъ, будетъ непрочно, если въ новой федераціи наряду съ Союзнымъ Совѣтомъ не будетъ создано другого законодательнаго собранія, которое служило-бы выраженіемъ извѣстнаго національнаго и идейнаго единства германскаго народа, т. е. всего населенія вновь образованнаго Союза Сѣверо-Германскихъ государствъ.

Для достиженія этой цѣли Бисмаркъ отважился на мѣру, которая во всякомъ случаѣ дѣлаетъ честь его проницательности и показываетъ, что онъ умѣлъ, когда это требовалось обстоятельствами, преодолѣвать самыя закоренѣлыя предубѣжденія нѣмецкаго юнкерства или класса поземельнаго дворянства. Какъ извѣстно, именно къ этому классу—по рожденію, воспитанію и долгое время по своимъ политическимъ идеаламъ—принадлежалъ померанскій помѣщикъ Бисмаркъ фонъ Шенгаузенъ, впослѣдствіи получившій титулъ графа, князя и на закатѣ дней даже герцога.

Средство, которое рѣшилъ употребить Бисмаркъ для борьбы съ партикуляристами или, иначе, центробѣжными тенденціями въ основанной имъ федераціи, было образованіе Рейхстага. Рейхстагомъ, какъ извѣстно, называется законодательное собраніе, избираемое всѣмъ мужскимъ населеніемъ Германской имперіи, достигшимъ 25 лѣтняго возраста, путемъ прямой, тайной и равной подачей голосовъ. Такая организація Рейхстага была придана ему при образованіи упомянутаго Сѣверо-Германскаго Союза и сохранена впослѣдствіи, когда вслѣдъ за успѣшнымъ окончаніемъ войны съ французами была создана нынѣшняя Германская имперія присоединеніемъ къ Сѣверо-Германскому Союзу южныхъ нѣмецкихъ государствъ и предоставленіемъ императорской короны въ наслѣдственное владѣніе прусскимъ королямъ.

Такого либеральнаго избирательнаго закона, какъ извѣст-

но, нѣтъ ни въ одномъ изъ союзныхъ государствъ *), составляющихъ Германскую имперію, хотя прошло уже почти сорокъ лѣтъ со времени введенія всеобщаго, прямого голосованія при выборахъ членовъ Рейхстага. Меньше всего помышляло когда-либо объ этомъ прусское правительство, фактическій глава котораго (мы разумѣемъ Бисмарка) не затруднился, однако, при основаніи Сѣверо-Германскаго Союза ввести всеобщую подачу голосовъ въ имперское конституціонное законодательство. Это, конечно, какъ нельзя болѣе ясно показываетъ, что истиннымъ мотивомъ такого образа дѣйствій Бисмарка отнюдь не были тѣ или иныя принципіальныя убѣжденія, а правильный учетъ тѣхъ силъ, съ которыми ему приходилось имѣть дѣло, и умѣнье находить средства для подчиненія хода событій своему контролю, хотябы эти средства и противорѣчили обычному кодексу воззрѣній и принциповъ дирижирующихъ классовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, создавъ такой политическій строй, при которомъ всякій важный актъ имперскаго правительства имѣетъ санкцію те только Союзнаго Совѣта, но и собранія дѣйствительныхъ народныхъ представителей всей имперіи, Бисмаркъ придалъ этимъ актамъ такой нравственный авторитетъ, который дѣлалъ безнадежными всякія попытки правительствъ отдѣльныхъ государствъ дискредитировать моральное значеніе имперскаго законодательства**). Что-же касается фактической его силы, объ этомъ, конечно, не можетъ быть

*) Въ большинствѣ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ существуетъ трехклассная избирательная система, представляющая, какъ мы видѣли, грубую фальсификацію всеобщаго голосованія. См. нашу книгу: „Народное представительство и законодательныя собранія въ главныхъ странахъ современнаго міра".

**) Собственно говоря, у правителей союзныхъ государствъ было и есть только одно средство придать актамъ своихъ законодательныхъ собраній почти столь-же значительный нравственный авторитетъ. Это средство заключается въ демократизаціи избирательныхъ системъ и въ откровенномъ признаніи принципа суверенитета народа въ дѣлахъ государственнаго управленія. Такая политика была-бы, однако, самоубійственной по отношенію къ тѣмъ прерогативамъ, которыми не столько юридически, сколько фактически пользуются до сихъ поръ короли и великіе герцоги союзныхъ государствъ Германіи.

и рѣчи, такъ какъ всякому извѣстно, что за имперскимъ законодательствомъ стоитъ вся сила Прусскаго королевства, т. е. государства болѣе сильнаго, чѣмъ всѣ остальныя, вмѣстѣ взятыя.

Итакъ, наряду съ Союзнымъ Совѣтомъ, члены котораго являются представителями отдѣльныхъ государствъ (или, вѣрнѣе, ихъ правительствъ) и выразителями партикуляристскихъ тенденцій въ имперіи, имѣется другое законодательное учрежденіе — Рейхстагъ, который является выразителемъ идеи германскаго національнаго единства и представляетъ нѣмецкій народъ во всемъ его цѣломъ. Поэтому ни въ условіяхъ активнаго или пассивнаго имперскаго избирательнаго права, ни во внутренней организаціи Рейхстага, ни въ чемъ-либо другомъ, мы не видимъ никакихъ слѣдовъ того, что мы имѣемъ дѣло съ законодательнымъ учрежденіемъ, члены котораго, будучи гражданами имперіи, являются въ то-же время гражданами отдѣльныхъ государствъ, связанныхъ федеральными узами. Даже при распредѣленіи избирательныхъ участковъ, тотъ фактъ, что имперія состоитъ изъ отдѣльныхъ государствъ, выражается только въ требованіи, чтобы избирательный участокъ не переходилъ границъ отдѣльнаго государства.

Члены Рейхстага, какъ мы говорили, выбираются на пять лѣтъ, при чемъ каждый избирательный участокъ посылаетъ только одного представителя. Можетъ участвовать въ выборахъ и можетъ выставлять свою кандидатуру въ члены Рейхстага всякій гражданинъ имперіи, хотя-бы во время выборовъ онъ жилъ не въ томъ союзномъ государствѣ, въ которомъ онъ родился. Такимъ образомъ, пруссакъ, напр., можетъ быть избирателемъ въ Баваріи и можетъ быть выбранъ въ качествѣ представителя любымъ избирательнымъ участкомъ всей имперіи

Всѣ члены Рейхстага пользуются совершенно одинаковыми правами и вотируютъ, т. е. подаютъ голоса, каждый по своему крайнему разумѣнію. Имперская конституція прямо говоритъ, что „члены Рейхстага считаются представителями всего народа (Vertreter des gesammten Volkes) и не могутъ быть связаны никакими порученіями или инструкціями“ (ст. 29). Иными словами, Рейхстагъ организованъ въ этомъ от-

ношеніи на основаніи принциповъ, прямо противоположныхъ тѣмъ, которые, какъ мы знаемъ, положены въ основу представительства въ Союзномъ Совѣтѣ.

Императоръ созываетъ Рейхстагъ, открываетъ и закрываетъ его сессіи лично или поручаетъ это особому уполномоченному. Онъ можетъ временно пріостанавливать засѣданія Рейхстага, но такой перерывъ не можетъ продолжаться болѣе мѣсяца и не можетъ быть повторяемъ въ теченіе одной и той-же законодательной сессіи безъ согласія самаго Рейхстага. Распустить совсѣмъ Рейхстагъ и назначить новые выборы императоръ можетъ лишь съ согласія Союзнаго Совѣта, что, какъ мы знаемъ, вообще говоря, не представляетъ особыхъ затрудненій для доминирующаго тамъ имперскаго канцлера.

Въ области законодательства Рейхстагу принадлежитъ право иниціативы и право внесенія поправокъ въ проекты, поступающіе къ нему отъ Союзнаго Совѣта. Согласіе Рейхстага необходимо для изданія всякаго закона, равно какъ и для вотированія имперскаго бюджета, для установленія налоговъ, для утвержденія займовъ, для утвержденія отчетовъ, удостовѣряющихъ правильное исполненіе государственной росписи (эти отчеты составляются особой Имперской Счетной Палатой). Однимъ словомъ, въ теоріи роль и компетенція Рейхстага болѣе или менѣе соотвѣтствуютъ роли и компетенціи представительныхъ законодательныхъ собраній другихъ странъ.

Такова, повторяемъ, компетенція Рейхстага въ теоріи. Что-же касается фактическаго вліянія Рейхстага на ходъ законодательства и на политическую жизнь имперіи вообще, — это вопросъ гораздо болѣе трудый, сложный и спорный. Для всесторонняго его выясненія намъ пришлось-бы дать общій очеркъ политической жизни имперіи со времени ея основанія; познакомить читателя съ дѣленіемъ членовъ Рейхстага и всей страны на политическія партіи, съ отношеніями, существующими между имперскимъ правительствомъ и разными политическими партіями, и т. д., и т. д.

Не имѣя возможности останавливаться здѣсь на всѣхъ этихъ вопросахъ, несмотря на всю ихъ важность для пол-

наго пониманія той роли, которую въ жизни сосѣдней съ нами имперіи играетъ Рейхстагъ, мы попытаемся на послѣдующихъ страницахъ дать краткую характеристику взаимныхъ отношеній Рейхстага и канцлера имперіи, какъ фактическаго руководителя другого имперскаго законодательнаго собранія — Союзнаго Совѣта — и какъ выразителя мнѣній и желаній главы исполнительной власти въ имперіи. Мы надѣемся, что послѣдующіе факты и соображенія, оставляя не затронутыми указанные выше вопросы *), дадутъ все-таки читателю достаточно ясное общее представленіе о дѣйствительной роли и функціяхъ германскаго Рейхстага.

Замѣтимъ, во-первыхъ, какъ любопытный фактъ, что канцлеръ имперіи по должности канцлера не имѣетъ права участвовать въ занятіяхъ Рейхстага: онъ является туда только въ качествѣ одного изъ членовъ Союзнаго Совѣта, которые, какъ мы знаемъ, могутъ участвовать въ дебатахъ, происходящихъ въ Рейхстагѣ, и, какъ увидимъ ниже, пользуются даже при этомъ нѣкоторыми особыми привилегіями. Итакъ, имперскій канцлеръ и его помощники—имперскіе статсъ-секретари **)—являются въ Рейхстагъ въ качествѣ делегатовъ Пруссіи въ Союзномъ Совѣтѣ. Однако, все это не болѣе, какъ юридическая фикція, такъ какъ всѣ, конечно, прекрасно понимаютъ, что въ лицѣ старшаго изъ делегатовъ Прус-

*) Многіе изъ этихъ вопросовъ выяснены въ статьѣ г. Коврова „Германія“ напечатанной въ сборникѣ „Государственный строй и политическія партіи“ (изд. Глаголева), и въ превосходномъ трудѣ L Lowell'я, существующемъ въ русскомъ переводѣ.

**) Надо сказать, что канцлеръ формально является единственнымъ министромъ имперіи (причемъ канцлеръ всегда бываетъ и предсѣдателемъ совѣта министровъ въ Пруссіи). Имперская конституція знаетъ только одного его, какъ лицо, отвѣтственное за всѣ распоряженія и указы, сдѣланные императоромъ, почему требуетъ на всѣхъ ихъ подписи канцлера. Не имѣя, однако, возможности руководить лично всѣми разнообразными дѣлами, подвѣдомственными имперскому правительству, канцлеръ выбираетъ себѣ семь помощниковъ, которые называются статсъ-секретарями и являются, въ сущности, главами отдѣльныхъ министерствъ, хотя и не носятъ титула министровъ. Выборъ статсъ-секретарей предоставляется канцлеру; назначаются-же они императорскими указами. См. Flandin. „Institutions de l' Europe contemporaine“, tome II. Allemagne.—Paris. 1902, p 45.

сіи въ Союзномъ Совѣтѣ они имѣютъ дѣло съ руководителемъ этого Совѣта, съ фактическимъ главой имперскаго правительства, съ могущественнымъ помощникомъ и авторитетнымъ и любимымъ совѣтникомъ императора, въ рукахъ котораго, какъ намъ извѣстно, сосредоточена огромная власть.

При всемъ томъ въ Рейхстагѣ канцлеръ далеко не чувствуетъ себя столь независимымъ, какъ въ прусскомъ Ландтагѣ. Для послѣдняго законодательныя или иныя предложенія прусскаго министерства, говоритъ Дюпріэ, почти равняются приказаніямъ, противиться которымъ Ландтагъ рѣшается весьма рѣдко, ограничиваясь слабыми попытками смягченія этихъ приказаній. Въ Рейхстагѣ дѣло стоитъ совершенно иначе: канцлеръ встрѣчаетъ здѣсь весьма часто серьезное сопротивленіе, и имперскому правительству для достиженія своихъ цѣлей приходится пускать въ ходъ разные тактическіе пріемы, дѣлать уступки разнымъ парламентскимъ группамъ, соглашаться на серьезныя поправки къ своимъ проектамъ, и, несмотря на все это, испытывать иногда пораженія.

Познакомимся теперь поближе съ ролью Рейхстага, какъ источника законодательства имперіи. Мы уже знаемъ, что законодательная власть въ имперіи принадлежитъ исключительно Союзному Совѣту и Рейхстагу, члены которыхъ имѣютъ право иниціативы и утвержденія законовъ, тогда какъ императоръ не имѣетъ ни законодательной иниціативы, ни права veto: роль его въ области законодательства, какъ мы говорили, ограничивается распоряженіями объ опубликованіи законовъ, одобренныхъ Рейхстагомъ и утвержденныхъ Союзнымъ Совѣтомъ.

Въ такомъ видѣ представляется законодательная власть въ имперіи, если имѣть въ виду только текстъ имперской конституціи. Фактически, однако, большинство законопроектовъ, которые благополучно минуютъ Рейхстагъ и Союзный Совѣтъ, вырабатывается подъ руководствомъ имперскаго канцлера и возникаетъ по его иниціативѣ. Дѣло въ томъ, что германскій императоръ въ качествѣ прусскаго короля имѣетъ право законодательной иниціативы въ Союзномъ Совѣтѣ, какъ и государи всѣхъ другихъ союзныхъ государствъ; онъ поль-

зуется, конечно, своимъ правомъ гораздо чаще, чѣмъ кто-либо другой изъ союзныхъ государей, такъ какъ болѣе, чѣмъ кто-либо изъ нихъ можетъ быть увѣренъ въ успѣхѣ своихъ начинаній.

Едва-ли нужно прибавлять, что законопроекты, вносимые отъ имени прусскаго правительства, составляются на самомъ дѣлѣ имперской администраціей, дѣйствующей по указаніямъ канцлера *) и предлагаются имъ сначала на разсмотрѣніе Союзнаго Совѣта.

Такимъ образомъ имперскій канцлеръ фактически руководитъ дѣятельностью обоихъ законодательныхъ собраній имперіи и въ области законодательной инициативы пользуется почти полной монополіей. Мы уже видѣли, что второстепенныя союзныя государства рѣдко представляютъ Союзному Совѣту важные законодательные проекты. Членамъ Рейхстага удается также весьма рѣдко воспользоваться удачно своимъ правомъ инициативы. Порядки, установленные въ этомъ отношеніи Рейхстагомъ, правда, повидимому, не очень стѣсняютъ законодательную инициативу народныхъ представителей; требуется только, чтобы подъ законодательнымъ предложеніемъ, исходящимъ отъ депутатовъ, было не менѣе пятнадцати подписей. Однако, всѣ хорошо знаютъ, что всякіе законопроекты, къ которымъ имперскій канцлеръ относится несочувственно, обречены почти на вѣрную гибель въ Союзномъ Совѣтѣ **). Поэтому, если не считать проектовъ, имѣющихъ совершенно второстепенное значеніе и которые поэтому могутъ не вызывать со стороны канцлера серьезнаго противодѣйствія, всѣ другіе проекты, исходящіе отъ отдѣльныхъ группъ членовъ Рейхстага, могутъ быть разсматриваемы скорѣе всего, какъ своего рода провозглашенія политическихъ программъ или платформъ этихъ группъ. Такія провозглашенія имѣютъ немаловажное значеніе въ качествѣ одного изъ средствъ пропаганды разныхъ „платформъ“, тѣмъ болѣе, что

*) Выше было уже упомянуто, что имперскій канцлеръ всегда бываетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдателемъ прусскаго совѣта министровъ.

**) См. нашу книгу: „Парламентаризмъ и представительная форма правленія“ или любой изъ русскихъ и иностранныхъ курсовъ государственнаго права.

газеты могутъ, не опасаясь никакихъ преслѣдованій, печатать безнаказанно все, что происходитъ въ Рейхстагѣ, всѣ рѣчи депутатовъ, хотя-бы въ нихъ заключались призывы къ возстанію, оскорбленіе величества и т. п.

Большая часть имперскихъ законопроектовъ, какъ мы говорили, возникаетъ въ Союзномъ Совѣтѣ и поступаетъ въ Рейхстагъ только послѣ обсужденія и одобренія делегатами союзныхъ государствъ. Этотъ порядокъ представляетъ рѣзкую противоположность тому, что происходитъ въ большинствѣ другихъ современныхъ странъ, такъ какъ почти вездѣ законодательная инициатива сосредоточена въ нижнихъ палатахъ, какъ болѣе вліятельныхъ *). Въ Германской имперіи обратный порядокъ приводитъ къ болѣе плодотворному расходованію времени обѣими палатами и объясняется именно сравнительно второстепенной ролью, которую играетъ Рейхстагъ въ направленіи имперскаго законодательства и всей вообще внутренней и внѣшней политики имперіи.

Процедура, которую проходитъ всякій законопроектъ въ Рейхстагѣ, болѣе или менѣе одинакова съ той, какая принята, вообще говоря, въ законодательныхъ собраніяхъ всѣхъ странъ. Всякій проектъ подлежитъ троекратному обсужденію. При первомъ чтеніи имѣется въ виду лишь принципіальная сторона вопроса, и потому это чтеніе заканчивается вотированіемъ резолюцій, изъ которыхъ одна приглашаетъ совершенно отвергнуть законопроектъ, другая—передать его на разсмотрѣніе и заключеніе въ особую комиссію. При вторичномъ обсужденіи разсматривается и вотируется каждая статья проекта и всѣ предлагаемыя къ нему поправки. Наконецъ,если проектъ прошелъ благополучно и этотъ второй физисъ,о при третьемъ его обсужденіи новыя поправки допускаются лишь въ томъ случаѣ, если онѣ вносятся отъ имени поменьшей мѣрѣ тридцати членовъ.

Члены Союзнаго Совѣта, какъ мы говорили, имѣютъ право присутствовать въ засѣданіяхъ Рейхстага; мало того,—имъ должно быть предоставляемо слово каждый разъ когда они того потребуютъ. Во время преній они, какъ и въ Союзномъ

*) См. предшествующее примѣчаніе

Совѣтѣ, защищаютъ точку зрѣнія своихъ правительствъ и, слѣдовательно, выступаютъ иногда противниками проектовъ, уже получившихъ одобреніе Союзнаго Совѣта, хотя такіе случаи бываютъ крайне рѣдко. Дѣло въ томъ, что Союзный Совѣтъ для защиты того или иного изъ своихъ проектовъ въ Рейхстагѣ назначаетъ обыкновенно кого-нибудь изъ своихъ членовъ и, кромѣ того, особаго уполномоченнаго изъ лицъ, имѣющихъ спеціальное знакомство съ вопросами, затрагиваемыми законопроектомъ. Разумѣется, эти делегаты Союзнаго Совѣта являются почти всегда выразителями взглядовъ имперскаго правительства, такъ какъ мы знаемъ, что послѣднее пользуется огромнымъ, подавляющимъ авторитетомъ и властью въ Союзномъ Совѣтѣ. Благодаря такимъ порядкамъ, имперскому канцлеру нѣтъ даже необходимости принимать личное участіе въ защитѣ законопроектовъ въ Рейхстагѣ: онъ это дѣлаетъ только въ наиболѣе важныхъ и потому сравнительно рѣдкихъ случаяхъ.

Итакъ, имперскій канцлеръ является фактическимъ руководителемъ законодательной работы какъ Союзнаго Совѣта, такъ и Рейхстага. Почти всѣ законопроекты, какъ мы видѣли, возникаютъ по иниціативѣ имперскаго правительства и поступаютъ первоначально въ Союзный Совѣтъ, который, вообще говоря, утверждаетъ ихъ, не настаивая на какихъ-либо серьезныхъ поправкахъ. Рейхстагъ также не въ состояніи проводить такіе законопроекты, которые не пользуются сочувствіемъ императора и канцлера: съ какой-бы настойчивостью онъ ихъ ни вотировалъ въ каждую свою сессію, все равно Союзный Совѣтъ ихъ столь-же упрямо будетъ отвергать.

Впрочемъ и Рейхстагъ со своей стороны можетъ иногда оказать рѣшительное противодѣйствіе желаніямъ имперскаго правительства; въ такихъ случаяхъ, какъ мы видѣли, канцлеру приходится пускать въ ходъ всѣ средства, которыя только ему доступны, чтобы обезпечить успѣхъ своимъ предложеніямъ. Нерѣдко онъ прямо ссылается на личные взгляды императора по вопросамъ, затрогиваемымъ законопроектомъ. Бисмаркъ, какъ извѣстно, не стѣснялся объявлять врагами имперіи и даже личными врагами императора всѣхъ, кто

рѣшительно противодѣйствовалъ его проектамъ. Едва-ли нужно прибавлять, что, пуская въ ходъ разныя средства для достиженія своихъ цѣлей, канцлеръ пользуется и вліяніемъ, исходящимъ изъ придворныхъ сферъ, съ которыми онъ, какъ довѣренное лицо императора, обыкновенно въ самыхъ лучшихъ отношеніяхъ. Наконецъ, онъ можетъ всегда опереться на Союзный Совѣтъ: бываютъ случаи, когда послѣдній, узнавъ о поправкахъ, вносимыхъ въ законопроектъ Рейхстагомъ, сообщаетъ послѣднему, что онъ ни въ коемъ случаѣ на нихъ не согласится и что поэтому было-бы совершенно безплодно вотировать законопроектъ въ той формѣ, которую онъ получилъ послѣ второго чтенія въ Рейхстагѣ *). Несмотря на все это, можно указать на рядъ примѣровъ, когда самые важные законопроекты, поступавшіе изъ Союзнаго Совѣта въ Рейхстагъ, подвергались тамъ существеннымъ поправкамъ, почти равносильнымъ отклоненію этихъ проектовъ, или же были, во всякомъ случаѣ, серьезно измѣняемы въ Рейхстагѣ. Смыслъ и задачи этихъ измѣненій заключаются всегда въ стремленіи достичь лучшаго обезпеченія свободы отдѣльныхъ гражданъ или отдѣльныхъ союзныхъ государствъ.

Какъ было уже упомянуто выше, имперскій бюджетъ подлежитъ ежегодному утвержденію Союзнаго Совѣта и Рейхстага. Въ противоположность тѣмъ порядкамъ, которые существуютъ въ этомъ отношеніи въ другихъ конституціонныхъ странахъ, не исключая самой Пруссіи, въ Германской Имперіи бюджетъ первоначально утверждается верхней палатой, т. е. Союзнымъ Совѣтомъ, и только послѣ этого поступаетъ въ нижнюю палату, т. е. въ Рейхстагъ. Этому послѣднему въ сущности остается лишь придать свою формальную санкцію тому, что уже было рѣшено въ Союзномъ Совѣтѣ. Извѣстно, что въ Англіи, напр., дѣло стоитъ какъ разъ наоборотъ: тамъ бюджетъ разсматривается и утверждается Палатой Общинъ, а

*) Laband. „Das Staatsrecht des deutschen Reiches“, Band I, 542 (цитировано въ сочиненіи Дюпріэ, откуда заимствована большая часть фактовъ и соображеній, характеризующихъ компетенцію дѣйствительный авторитетъ Рейхстага).

Палатѣ Лордовъ приходится, въ сущности, только регистрировать рѣшеніе нижней палаты.

Хотя имперская конституція достаточно категорично требуетъ ежегоднаго утвержденія имперскаго бюджета (статья 69) и допускаетъ вотированіе общихъ расходовъ (gemeinschaftliche Ausgaben) на болѣе долгій срокъ лишь „въ особыхъ случаяхъ“, тѣмъ не менѣе Бисмаркъ пытался установить систему вотированія бюджета во всей его совокупности на два года, а нѣкоторыхъ особенно важныхъ статей бюджета даже и на большее число лѣтъ. Первое ему вовсе не удалось, второе-же удалось лишь отчасти и только послѣ большого сопротивленія со стороны Рейхстага. Впрочемъ, это было достигнуто не прямымъ, а косвеннымъ путемъ, который, мы надѣемся, будетъ ясенъ читателю изъ послѣдующаго изложенія.

Въ 1871 г., вслѣдъ за образованіемъ имперіи, Бисмаркъ предложилъ Рейхстагу установить контингентъ арміи (а слѣдовательно и опредѣлить ассигнованія на ея содержаніе) сразу на три года. Это было во время всеобщаго упоенія военными успѣхами нѣмецкаго оружія и всеобщей радости по поводу достигнутаго, наконецъ, объединенія нѣмецкихъ государствъ. Предложеніе было принято безъ особыхъ возраженій. По истеченіи трехлѣтія, въ 1874 г., въ Рейхстагѣ часто раздавались рѣчи о намѣреніяхъ французовъ устроить „revanche“, и Бисмаркъ потребовалъ установленія численности арміи уже на семь лѣтъ особымъ закономъ, которому дали названіе закона о септеннатѣ (отъ латинскаго слова septem —семь). Члены Рейхстага, принадлежащіе къ оппозиціи, всячески боролись противъ такого „похищенія“ самаго важнаго изъ правъ народныхъ представителей—ежегоднаго утвержденія всѣхъ ассигнованій изъ народныхъ средствъ,—и имперскому правительству, во главѣ котораго стоялъ по прежнему Бисмаркъ, пришлось употребить всѣ усилія, чтобы такъ или иначе сломить сопротивленіе Рейхстага *). То же самое повторилось и впослѣдствіи, при окончаніи септенната. Не имѣя возможности побороть сопротивленіе Рейхстага обычными способами парламентской борьбы, имперское прави-

*) См. E. Flandin. „Institutions politiques de l'Europe contemporaine“, tome II, Allemagne Paris 1902, p. 110. См. также А. Новгородцевъ. “Германія и ея политическая жизнь“. 1904, стр. 20.

тельство прибѣгало обыкновенно къ распущенію Рейхстага и назначенію новыхъ выборовъ. Благодаря тѣмъ воздѣйствіямъ, которыя возможны въ Германіи въ отношеніи избирателей, благодаря также недостаточному политическому развитію нѣмецкаго народа и его увлеченію своей непобѣдимой арміей, правительству удавалось всегда склонить на свою сторону новый Рейхстагъ, вслѣдствіе чего „септеннаты“ стали теперь уже какъ-бы узаконеннымъ явленіемъ въ Германіи. Впрочемъ, въ 1893 г. имперское правительство получило не „септеннатъ“, а „квинтеннатъ“, т. е. контингентъ арміи былъ установленъ на пять лѣтъ впередъ, причемъ и это удалось лишь послѣ того, какъ трехлѣтняя служба въ войскахъ была замѣнена двухлѣтней *).

Какъ мы уже говорили, смыслъ стремленія къ установленію „септеннатовъ“ или „квинтеннатовъ“ заключается въ желаніи избѣжать по возможности контроля народныхъ представителей. Рейхстагъ, правда, продолжаетъ каждый годъ вотировать ассигнованія, необходимыя для содержанія арміи, но само собой разумѣется, разъ установлена на нѣсколько лѣтъ впередъ численность арміи, нельзя уже отказывать въ необходимыхъ на ея содержаніе средствахъ. Такимъ образомъ въ извѣстномъ смыслѣ становится излишнимъ терять время и на обсужденіе кредитовъ, предназначенныхъ на содержаніе арміи. Между тѣмъ разсмотрѣніе и утвержденіе бюджета представляетъ для всѣхъ законодательныхъ собраній наиболѣе удобный и важный моментъ для того, чтобы подвергнуть строгой критикѣ дѣйствія администраціи и всю политику правительства вообще.

Однако расходы на содержаніе арміи вовсе не единственные, по отношенію къ которымъ имперское правительство проявляетъ стремленіе избавиться отъ ежегоднаго контроля Рейхстага. Вотъ какъ объясняетъ правительственную точку зрѣнія проф. Лабандъ, извѣстный авторитетъ по германскому государственному праву, оффиціальный истолкователь германской конституціи и притомъ въ духѣ, наиболѣе согласномъ съ тѣмъ, въ какомъ эта конституція осуществляется на дѣлѣ имперскимъ правительствомъ:

*) Въ 1899 и 1904 гг. были также изданы „квинтенната“.

„Къ числу основныхъ принциповъ государственнаго права,—говоритъ проф. Лабандъ,—слѣдуетъ отнести то обстоятельство, что важнѣйшія государственныя установленія могутъ быть измѣняемы лишь при условіи согласія на это какъ государя, такъ и народныхъ представителей. Изъ этого уже вытекаетъ, какъ слѣдствіе, основное различіе между двумя родами ассигнованій на государственныя надобности, а именно ассигнованій добровольныхъ, т. е. идущихъ на покрытіе такихъ расходовъ, въ которыхъ Рейхстагъ можетъ отказать правительству и которыхъ правительство не можетъ производить безъ его согласія, и обязательныхъ, отъ вотированія которыхъ Рейхстагъ можетъ уклониться лишь при томъ условіи, если къ этому рѣшенію присоединится и Союзный Совѣтъ. Изъ этого вытекаетъ уже дальнѣйшее слѣдствіе, заключающееся въ томъ, что правительство не нуждается въ утвержденіи бюджета для того, чтобы имѣть право производить расходы, установленные постоянными законами, но, что, наоборотъ, оно можетъ ихъ производить не только въ томъ размѣрѣ, который опредѣленъ послѣднимъ бюджетомъ, должнымъ образомъ вотированнымъ, но и вообще въ такомъ размѣрѣ, какой будетъ найденъ правительствомъ полезнымъ и необходимость котораго оно сумѣетъ доказать. когда ему придется отдавать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ“.

„Итакъ, поскольку дѣло касается добровольныхъ ассигнованій, слѣдуетъ признать, что правительство не можетъ производить расходовъ, если они не утверждены соотвѣтственными ассигнованіями, вошедшими въ бюджетный законъ. Однако, и этотъ безспорный принципъ допускаетъ исключенія: дѣло въ томъ, что правительство обязано соблюдать интересы государства, и оно оказалось-бы не выполняющимъ этой своей миссіи, если-бы только изъ-за указаннаго здѣсь затрудненія оставило неудовлетворенной какую-либо внезапно проявившуюся настоятельную нужду“.

Приведя эту цитату изъ сочиненія Лабанда, считающагося въ Германіи наиболѣе авторитетнымъ комментаторомъ имперской конституціи, Э. Фланденъ,—кстати сказать, видный членъ французской палаты депутатовъ, — справедливо

замѣчаетъ: „Изъ этого видно, къ какимъ конечнымъ выводамъ могутъ привести такія доктрины, которымъ обучаютъ въ Германіи съ университетскихъ кафедръ *): въ самомъ дѣлѣ, вѣдь при такомъ толкованіи конституціи ежегодное обсужденіе имперскаго бюджета Рейхстагомъ свелось-бы къ простому обмѣну взглядовъ и пожеланій, причемъ Рейхстагъ оказался бы лишеннымъ какихъ-либо средствъ для того, чтобы настоять на выполненіи своихъ желаній“ **).

Надо сказать, что въ Германіи главная часть имперскихъ доходовъ получается отъ косвенныхъ налоговъ (таможенные и акцизные сборы, гербовый налогъ и т. п.), которые устанавливаются безъ срока. Поэтому для взиманія ихъ не считается безусловно необходимымъ ужегодное утвержденіе или вотированіе ихъ Рейхстагомъ. Извѣстную часть имперскихъ доходовъ составляютъ ассигнованія союзныхъ государствъ. Эти ассигнованія пропорціональны количеству населенія каждаго государства, общій же ихъ размѣръ долженъ соотвѣтствовать тому дефициту, который образовался бы въ имперскомъ бюджетѣ, если бы правительство не располагало этимъ источникомъ доходовъ. Общая валовая сумма этого рода ассигнованій вотируется ежегодно Союзнымъ Совѣтомъ и Рейхстагомъ; способъ, которымъ то или иное изъ отдѣльныхъ государствъ собираетъ причитающіяся съ него деньги, зависитъ всецѣло отъ правительства этого государства. Такимъ образомъ, относительно этой части доходовъ имперскаго правительства Рейхстагъ лишенъ уже почти всякой контролирующей власти. Такіе порядки, конечно, развязываютъ руки имперскому правительству и дѣлаютъ его мало зависимымъ отъ народныхъ представителей въ самыхъ существенныхъ вопросахъ государственной жизни.

Однако, Бисмарку, который, какъ извѣстно, былъ канцлеромъ имперіи въ теченіе первыхъ девятнадцати лѣтъ ея

---

*) Характеризуя политическій строй Пруссіи, мы указали, что тѣ-же самыя доктрины проповѣдуются и по мѣрѣ возможности проводятся въ жизнь въ этомъ государствѣ, являющемся доминирующимъ членомъ федераціи, носящей названіе Германской Имперіи.

**) Et. Flandin. Цитир сочин., стр. 112. См. также прекрасный трудъ Dupriez, vol. I, p 411.

существованія (1871—1890), этого было мало. Онъ желалъ освободиться и отъ такой тѣни контроля народныхъ представителей надъ финансовымъ хозяйствомъ имперіи. Въ 1886 г. онъ сдѣлалъ попытку добиться согласія Рейхстага на замѣну упомянутыхъ пропорціональныхъ доплатъ отдѣльныхъ государствъ введеніемъ имперской винной монополіи. Рейхстагъ рѣшительно отвергъ всѣ такія притязанія канцлера, испугавшись, между прочимъ, образованія новой арміи чиновниковъ и другихъ служащихъ проектированной монополіи, распоряженіе которыми оказалось бы въ рукахъ имперскаго правительства. Самое же главное, Рейхстагъ отнюдь не желалъ содѣйствовать установленію полной финансовой автономіи имперскаго правительства, которое, какъ мы видѣли, и безъ того подлежитъ въ этомъ отношеніи слишкомъ слабому контролю представителей населенія имперіи.

„Итакъ, финансовыя прерогативы Рейхстага,—говоритъ цитированный выше французскій ученый и политическій дѣятель,—состоятъ въ концѣ концовъ не столько въ ежегодномъ вотированіи обыкновеннаго бюджета, большая часть элементовъ котораго ускользаетъ отъ контроля народныхъ представителей, сколько въ его правѣ выражать свое согласіе на новые налоги или на чрезвычайные расходы, для которыхъ необходимо заключеніе займа. Въ этой спеціальной области Рейхстагъ пользуется такими правами, которыхъ не можетъ игнорировать имперское правительство... тѣмъ болѣе, что со времени самаго своего установленія это правительство, несмотря на полученные отъ насъ (французовъ) пять милліардовъ франковъ, занимаетъ въ среднемъ около 155 мил. франковъ въ годъ“ *).

Почти такую-же оцѣнку дѣйствительнаго вліянія Рейхстага на финансы имперіи дѣлаетъ и бельгійскій ученый Дюпріэ въ своемъ цитированномъ нами много разъ классическомъ трудѣ:

„Имперское правительсто“—говоритъ онъ,—„руководитъ финансовымъ хозяйствомъ имперіи, причемъ вліяніе Рейхстага ограничивается, въ сущности, простымъ контролемъ это-

*) E. Flandin. Цитир. сочин., стр. 115.

го хозяйства. Разсмотрѣнію имперскаго бюджета въ Рейхстагѣ имѣетъ лишь то значеніе, что даетъ народчымъ представителямъ удобный случай выразить правительству пожеланія народа и разобрать критически дѣйствія правительства.

Однако, несмотря на все это, конфликты, возникавшіе между канцлеромъ и Рейхстагомъ изъ-за финансовыхъ вопросовъ, оканчивались много разъ побѣдой Рейхстага. Но это не были конфликты изъ-за обычнаго бюджета, такъ какъ въ отношеніи послѣдняго народные представители, согласно теоріи, пользующейся, вообще говоря, признаніемъ во всей Германіи, связаны существующими законами. Конфликты, о которыхъ мы говоримъ, возникали изъ-за законопроектовъ, имѣвшихъ цѣлью именно установленіе новыхъ постоянныхъ налоговъ, которые должны были связать волю депутатовъ при вотированіи послѣдующихъ годичныхъ бюджетовъ. Такимъ образомъ были, напр., отвергнуты законопроекты о введеніи имперской табачной монополіи въ 1881 и въ 1886“ *).

Теперь намъ остается сказать нѣсколько словъ по поводу контроля Рейхстага надъ имперской администраціей, т. е. надъ тѣмъ, какъ выполняютъ свои обязанности лица, стоящія во главѣ разныхъ отраслей управленія имперіей, и ихъ низшіе агенты. Имперская конституція не даетъ членамъ Рейхстага права дѣлать формальные запросы или такъ называемыя интерпелляціи имперскому канцлеру. Рейхстагъ сдѣлалъ попытку достичь этого косвенно введеніемъ соотвѣтственной статьи въ свой внутренній регламентъ, „причемъ обставилъ пользованіе этимъ правомъ такими ограниченіями, какъ будто желалъ хотя-бы этимъ извинить свою необычайную смѣлость“, замѣчаетъ не безъ проніи членъ французской палаты депутатовъ Э. Фланденъ **).

Въ самомъ дѣлѣ, всякая интерпелляція должна быть адресована не къ самому канцлеру имперіи, а къ Союзному Совѣту. Интерпелляція должна быть изложена письменно и имѣть не менѣе 30 подписей. Она передается президенту Рейхстага, который съ своей стороны направляетъ ее къ президенту Союзнаго Совѣта, т. е. къ канцлеру. Послѣдній

*) Dupriez. „Les ministres“ etc, tome I, p 544.

**) Institutions Politiques etc crp 115

можетъ по своему усмотрѣнію отклонить или принять интерпелляцію; въ послѣднемъ случаѣ онъ назначаетъ для отвѣта въ Рейхстагѣ такой день, который находитъ для себя удобнымъ.

Если канцлеръ соблаговолитъ дать Рейхстагу просимыя разъясненія, прешія по поводу этихъ объясненій допускаются лишь въ томъ случаѣ, если этого потребуетъ не менѣе пятидесяти членовъ Рейхстага, причемъ цѣлью прешій можетъ быть только болѣе полное освѣщеніе вопроса. За ними не можетъ слѣдовать, какъ это бываетъ въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ, голосованіе для выраженія правительству довѣрія или недовѣрія со стороны палаты. Впрочемъ, если-бы регламентъ Рейхстага допускалъ такое голосованіе, оно было-бы безцѣльно, такъ какъ до сихъ поръ канцлеръ Германской имперіи не считается отвѣтственнымъ передъ народными представителями. Правда, конституція говоритъ, что канцлеръ „отвѣтственъ“ за указы и распоряженія, объявляемые отъ имени императора, но не указываетъ, въ чемъ и передъ кѣмъ состоитъ эта отвѣтственность. Поэтому канцлеръ отвѣтственъ фактически только передъ императоромъ и можетъ сравнительно безнаказанно игнорировать несочувственное и даже враждебное къ себѣ отношеніе значительной части или даже большинства членовъ Рейхстага.

Мы привели уже достаточно данныхъ, характеризующихъ германскій Рейхстагъ; попытаемся теперь дать общую оцѣнку дѣятельности Рейхстага и его фактическаго вліянія на имперское правительство. Сдѣлаемъ это словами американскаго ученаго Лоуэлля, который привыкъ у себя на родинѣ къ совершенно иному отношенію къ народнымъ представителямъ. Впрочемъ, эта оцѣнка вполнѣ совпадаетъ и съ тѣми выводами, къ которымъ пришелъ по поводу того-же вопроса необычайно добросовѣстный изслѣдователь государственнаго строя главныхъ странъ современнаго міра, бельгійскій адвокатъ Дюпріэ.

„На бумагѣ полномочія Рейхстага кажутся очень обширными,—говоритъ Лоуэлль.—Всѣ законы, въ томъ числѣ и тѣ, которыми устанавливается бюджетъ, всѣ займы, всѣ договоры... нуждаются въ его согласіи. Рейхстагу принадле-

житъ законодательная инициатива, онъ можетъ требовать у имперскаго правительства отчетовъ и выражать свои мнѣнія по поводу того, какъ ведется дѣло управленія имперіей. Въ дѣйствительности, однако, власть его далеко не такъ велика, какъ кажется. Такъ, напр., конституція постановляетъ, что бюджетъ вотируется только на одинъ годъ, но главные источники имперскихъ доходовъ постоянны и не могутъ быть измѣняемы безъ согласія Союзнаго Совѣта. Равнымъ образомъ и важнѣйшія ассигнованія,—напр., тѣ, которыя идутъ на содержаніе арміи,—считаются предрѣшенными въ силу закона, которымъ опредѣлена численность арміи, а эта численность до сихъ поръ была установляема на нѣсколько лѣтъ впередъ.

Главной функціей Рейхстага является фактически разсмотрѣніе законопроектовъ, подготовленныхъ канцлеромъ и уже одобренныхъ Союзнымъ Совѣтомъ. Эти законопроекты Рейхстагъ разбираетъ и измѣняетъ довольно свободно; однако, роль его въ этомъ отношеніи скорѣе отрицательная, чѣмъ положительная, такъ какъ, хотя случалось, что по почину Рейхстага были изданы важныя мѣропріятія, въ общемъ все-таки никакъ нельзя сказать, чтобы Рейхстагу удалось занять руководящую роль въ области имперскаго законодательства или въ имперской администраціи *)".

„Уменьшенію вліянія Рейхстага содѣйствуетъ также и то обстоятельство, что онъ можетъ быть во всякое время распущенъ Союзнымъ Совѣтомъ при согласіи на это императора. Въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ нашего времени право распущенія палаты представителей есть нѣкоторый коррективъ къ принципу парламентарной отвѣтственности министровъ и—по крайней мѣрѣ въ теоріи—имѣетъ цѣлью рѣшеніе вопроса о томъ, кабинетъ-ли министровъ или палата являются правильными выразителями желанія народа" **). Въ Германіи-же право распущенія палаты (Рейхстага) до срока существуетъ при отсутствіи отвѣтственности мини-

*) L. Lowell. „Governments and parties in continental Europe", vol. I, 256—259.

**) См. нашу книгу: „Парламентаризмъ и представительная форма правленія". Спб. 1906. Изд. Львовича.

стровъ; поэтому такое право является просто средствомъ, которымъ правительство пользуется для того, чтобы сломить сопротивленіе Рейхстага. Изъ исторіи Германской имперіи извѣстно, что право распущенія Рейхстага было употреблено съ этой цѣлью въ трехъ достопамятныхъ случаяхъ: во-первыхъ, въ 1878 г., когда представители германскаго народа отказались утвердить законопроектъ, стѣснявшій соціалистическую пропаганду; въ 1887 г., когда Рейхстагъ не пожелалъ утвердить законъ, устанавливавшій численность арміи на семь лѣтъ, и, наконецъ, въ 1893 г., когда онъ отказался одобрить нѣкоторыя измѣненія въ организаціи арміи. Въ каждомъ изъ этихъ случаевъ вновь избранный Рейхстагъ становился на точку зрѣнія имперскаго правительства. Такимъ образомъ предупреждался, правда, серьезный конфликтъ между канцлеромъ и Рейхстагомъ, но общій вопросъ о томъ, которому изъ высшихъ органовъ имперскаго правительства принадлежитъ первенствующее значеніе, оставался попрежнему открытымъ“ *).

Въ концѣ своего прекраснаго и весьма обстоятельнаго описанія государственнаго строя Германской имперіи и отдѣльныхъ союзныхъ государствъ Лоуэлль возвращается вновь къ оцѣнкѣ дѣйствительнаго авторитета Рейхстага и выражается такимъ образомъ: „Хотя Рейхстагъ не является пока руководящей силой въ имперіи, онъ все-таки представляетъ собой въ высшей степени важную силу, въ качествѣ органа для свободнаго выраженія мнѣній и въ качествѣ средства политическаго воспитанія нѣмцевъ“.

Чѣмъ-же, однако, объясняется столь незначительное вліяніе Рейхстага—незначительное по сравненію съ ролью и вліяніемъ нижнихъ палатъ другихъ конституціонныхъ странъ?

Чѣмъ объясняется тотъ фактъ, что въ Германской имперіи не получилъ до сихъ поръ признанія принципъ отвѣтственности канцлера передъ народными представителями? Нѣкоторымъ отвѣтомъ на это можно считать то, что ни въ одномъ изъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, министры не отвѣтственны передъ законодательными собраніями.

*) L. Lowell. Цит. сочин., т. II, 259.

Правда, есть одно обстоятельство, которое должно было-бы дать Рейхстагу особый авторитетъ по сравненію съ аналогичными учрежденіями союзныхъ государствъ и значительно облегчить торжество принципа отвѣтственности *) канцлера. Мы разумѣемъ тотъ фактъ, что члены Рейхстага выбираются всеобщимъ, прямымъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ, тогда какъ члены нижнихъ палатъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ, не исключая самой Пруссіи, избираются, вообще говоря, по такъ называемой трехклассной системѣ, представляющей совершенное искаженіе идеи народнаго представительства.

Намъ пришлось-бы вступить въ длинныя объясненія для того, чтобы отвѣтить на вопросъ, почему-же, несмотря на такое свое происхожденіе, несмотря на свой несомнѣнный и весьма значительный нравственный авторитетъ, германскій Рейхстагъ не могъ все-таки до сихъ поръ добиться признанія принципа политической отвѣтственности канцлера. Лицъ, интересующихся болѣе близко этимъ вопросомъ, отсылаемъ къ прекрасному сочиненію Лоуэлля, гдѣ очень хорошо выяснены нѣкоторыя неизбѣжныя и, повидимому, даже непреодолимыя затрудненія, которыя могли-бы возникнуть при парламентарной отвѣтственности канцлера, вслѣдствіе своеобразнаго характера и необыкновенной сложности его положенія, — сложности, объясняемой въ значительной мѣрѣ тѣмъ фактомъ, что германскій канцлеръ является всегда вмѣстѣ съ тѣмъ и первымъ министромъ Пруссіи. Со своей стороны, мы считаемъ достаточнымъ указать читателямъ на одно весьма важное условіе, если не существованія, то, по крайней мѣрѣ, правильнаго функціонированія парламентарнаго правленія.

Мы разумѣемъ дѣленіе членовъ законодательнаго собранія только на двѣ партіи. Настоящій парламентарный режимъ почти немыслимъ тамъ, гдѣ принципъ отвѣтствен-

*) Едва-ли нужно объяснять, что мы имѣемъ здѣсь въ виду т. наз. политическую или парламентарную отвѣтственность, т. е. отвѣтственность канцлера передъ Рейхстагомъ за умѣлое и цѣлесообразное руководительство дѣлами имперіи. При такой отвѣтственности канцлеръ тотчасъ лишался-бы власти, какъ только Рейхстагъ нашелъ бы, что его политика несостоятельна въ указанныхъ отношеніяхъ.

ности министровъ формально признается, но гдѣ вмѣстѣ съ тѣмъ парламентъ или законодательное собраніе дѣлится на цѣлый рядъ болѣе или менѣе значительныхъ группъ *), — обстоятельство, которое какъ разъ замѣчается въ нѣмецкомъ Рейхстагѣ.

Едва-ли нужно разъяснять читателю, почему дѣленіе законодательнаго собранія на множество партій составляетъ почти неодолимое препятствіе и для того, чтобы одной парламентской тактикой добиться признанія принципа отвѣтственности министерства. Вотъ почему нельзя не признать справедливыми **) словъ нашего соотечественника г. Коврова, близко наблюдавшаго политическую жизнь Германіи, который выражается такимъ образомъ по поводу вліянія дробленія партій въ германскомъ Рейхстагѣ: „Многочисленность и многопартійность молодого германскаго парламента затруднятъ рѣшеніе проблемы парламентскаго большинства и сильно парализуетъ инціативу (возникновеніе?) германскаго парламентаризма вообще. Рейхстагъ, согласно конституціи, имѣетъ гораздо больше правъ, чѣмъ онъ фактически въ состояніи использовать. Конституція предоставляетъ ему право законодательной инціативы, но разношерстный его составъ дѣлаетъ это почти невозможнымъ; вся инціатива фактически перешла въ руки правительства, и Рейхстагъ свелся къ простой роли совѣщательнаго учрежденія ***)".

Такъ выражается о современной роли Рейхстага человѣкъ, полный принципіальнаго сочувствія къ его организаціи и дѣятельности, посвятившій характеристикѣ дѣйствующихъ въ Рейхстагѣ политическихъ партій десятки страницъ своей монографіи и въ то-же время — очевидно, въ виду отрицательнаго къ нему отношенія — ограничившійся нѣ-

*) См. цитированное выше наше сочиненіе; „Парламентаризмъ и представительная форма правленія"

**) Впрочемъ, такимъ-же образомъ о значеніи многопартійности германскаго Рейхстага говорятъ американецъ Лоуэлль и членъ французской палаты депутатовъ Э. Фланденъ (см. цитированныя ихъ сочиненія).

***) См. цитированное выше изданіе г. Глаголева: „Государственный строй и политическія партіи", т. II, стр 107

сколькими фразами по поводу другого имперскаго законодательнаго учрежденія — Союзнаго Совѣта*).

Послѣднее обстоятельство заставляетъ насъ отвѣтить еще на одинъ вопросъ, который можетъ намъ предложить внимательный читатель предшествующихъ главъ: вопросъ о томъ, какъ мы себѣ объясняемъ относительный авторитетъ и вліяніе Рейхстага и Союзнаго Совѣта? Неподлежащій, какъ мы говорили, сомнѣнію фактъ бо̀льшаго авторитета Союзнаго Совѣта, повидимому, рѣшительно опровергаетъ формулированное нами въ другомъ сочиненіи ученіе о причинахъ, опредѣляющихъ относительный авторитетъ каждой изъ двухъ палатъ законодательнаго собранія **). Рейхстагъ имѣетъ чисто-демократическое происхожденіе по сравненію съ другой палатой, а, между тѣмъ, отношеніе, существующее между дѣйствительнымъ авторитетомъ Рейхстага и Союзнаго Совѣта, совершенно обратно тому отношенію, которое существуетъ, напр., между обѣимъ французскими или англійскими палатами. На такое — весьма естественное — недоумѣніе читателя мы можемъ отвѣтить, что это видимое исключеніе изъ формулированнаго нами общаго правила принадлежитъ именно къ такимъ исключеніямъ, которыя годятся развѣ лишь для вящшяго подтвержденія правила.

Въ самомъ дѣлѣ, Рейхстагъ и Союзный Совѣтъ — учрежденія, въ сущности, несравнимыя или сравнимыя лишь въ очень спеціальнымъ смыслѣ: первый есть дѣйствительно

---

*) Такъ-же поступилъ и г. Новгородцевъ въ своемъ сочиненіи „Германія и ея политическая жизнь". Такъ-же поступаетъ большинство русскихъ публицистовъ, пишущихъ о государственныхъ учрежденіяхъ Германіи

**) См. нашу книгу: „Парламентаризмъ и представительная форма правленія". Въ нѣсколькихъ словахъ нашу мысль можно выразить слѣдующимъ образомъ: при прочихъ равныхъ условіяхъ та палата имѣетъ бо̀льшій авторитетъ, которая имѣетъ болѣе демократическое происхожденіе, причемъ эта разница тѣмъ значительнѣе, чѣмъ значительнѣе различіе между демократизмомъ происхожденія палатъ. Едва-ли нужно прибавлять, что подъ демократизмомъ происхожденія палатъ мы разумѣемъ, главнымъ образомъ, процентное отношеніе гражданъ, призываемыхъ къ участію въ выборахъ народныхъ представителей, къ общему количеству населенія страны.

собраніе народныхъ представителей, подобное аналогичнымъ представительнымъ учрежденіямъ другихъ странъ, какъ въ отношеніи порядка избранія своихъ членовъ, такъ и въ отношеніи процесса работы (публичность засѣданій, равенство всѣхъ членовъ относительно права слова и т. д.), самостоятельности каждаго члена въ рѣшеніи вопроса о вотированіи за или противъ извѣстнаго предложенія и т. д. Союзный Совѣтъ, будучи по своей роли, между прочимъ, и законодательнымъ собраніемъ, по своему составу является собраніемъ *неравныхъ* *) по своему вліянію *делегатовъ правительствъ* союзныхъ государствъ, засѣдающихъ *тайно* и подающихъ свои голоса сообразно полученнымъ *инструкціямъ*.

Такъ какъ въ каждомъ изъ союзныхъ государствъ, изъ которыхъ состоитъ Германская имперія, правительство (мы разумѣемъ подъ этимъ выраженіемъ короля и его министровъ), какъ извѣстно **), находится въ сравнительно весьма малой зависимости отъ народныхъ представителей и во всякомъ случаѣ имѣетъ болѣе сильный авторитетъ, чѣмъ собраніе народныхъ представителей, то весьма естественно, что и Союзный Совѣтъ, какъ тотъ органъ, черезъ посредство котораго проявляется власть правительствъ отдѣльныхъ государствъ и въ особенности доминирующая надъ всѣми ними власть правительства прусскаго, оказывается много вліятельнѣе и сильнѣе, чѣмъ собраніе народныхъ представителей, составляющее Рейхстагъ, несмотря даже на то, что система представительства въ Рейхстагѣ, въ противоположность нижнимъ палатамъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ, покоится на вполнѣ демократическомъ избирательной системѣ ***).

---

*) Среди делегатовъ тѣхъ государствъ, которыя, согласно конституціи, имѣютъ право на представительство въ Союзномъ Совѣтѣ нѣсколькими членами, одинъ является старшимъ, и ему принадлежитъ рѣшеніе вопроса о томъ, какъ должны подавать голоса делегаты даннаго государства при рѣшеніи того или иного вопроса Союзнымъ Совѣтомъ.

**) См цитированное сочиненіе Lowell'я и упомянутый выше нашъ трудъ См также вторую главу настоящей работы

***) Иными словами предшествующее объясненіе преобладающей власти Союзнаго Совѣта можно считать аналогичнымъ слѣдующей очевид-

Такимъ образомъ, сказать, что Союзный Совѣтъ сильнѣе и вліятельнѣе Рейхстага это значитъ сказать, что, когда союзныя правительства путемъ переговоровъ и взаимныхъ уступокъ, остающихся для непосвященныхъ тайной, пришли къ извѣстному рѣшенію, это рѣшеніе можетъ быть измѣнено лишь въ очень слабой степени сравнительно весьма многочисленными народными представителями, составляющими Рейхстагъ *), который къ тому же дѣлится на множество враждующихъ между собой партій и никогда не можетъ быть увѣренъ въ томъ, что онъ не будетъ завтра же распущенъ за упрямое противодѣйствіе рѣшенію другого собранія или, точнѣе, правительствъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ, дѣйствующихъ черезъ посредство этого собранія.

Будучи формулированъ, такимъ образомъ, вопросъ о причинахъ преобладающей роли Союзнаго Совѣта въ направленіи политической жизни имперіи не можетъ, какъ намъ кажется, возбуждать какихъ-либо сомнѣній и недоумѣній.

ной математической истинѣ если мы имѣемъ два ряда слагаемыхъ, причемъ каждый изъ членовъ перваго ряда болѣе каждаго изъ членовъ другого ряда, то и сумма членовъ перваго ряда должна быть болѣе суммы членовъ второго ряда.

*) Число членовъ Рейхстага почти въ семь разъ больше числа членовъ Союзнаго Совѣта

Швейцарская конфедерація.

I.

Общая характеристика Швейцарской Конфедераціи. Компетенція союзнаго правительства.

Швейцарская Конфедерація представляетъ собой, какъ извѣстно, союзъ 22-хъ кантоновъ, каждый изъ которыхъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, опредѣляемыхъ федеральной конституціей, пользуется полной автономіей, имѣетъ свое особое законодательное собраніе, самостоятельную администрацію, особый строй болѣе мелкихъ мѣстныхъ учрежденій и т. д.

Между тѣмъ по своему пространству Швейцарская Конфедерація едва превосходитъ самое малое изъ самостоятельныхъ европейскихъ государствъ—Данію, въ 8 разъ меньше Финляндіи и почти равняется нашей Полтавской, Виленской или Витебской губерніи.

Населеніе Швейцарской Конфедераціи можно считать въ настоящее время около $3^1/_2$ мил., т. е. оно превышаетъ приблизительно на милліонъ населеніе Греціи, Даніи и Великаго Княжества Финляндскаго и на полмилліона населеніе наиболѣе многолюдной изъ нашихъ губерній—Пермской.

Если мы обратимся теперь къ болѣе детальному разсмотрѣнію состава Конфедераціи, то увидимъ, что населеніе отдѣльныхъ ея частей чрезвычайно различно по вѣроисповѣданію, по языку и въ извѣстной мѣрѣ даже по политическимъ убѣжденіямъ, т. е. по преобладанію въ немъ радикальныхъ или болѣе умѣренныхъ политическихъ и соціальныхъ идей. Послѣднее обстоятельство будетъ выяснено нами впослѣдствіи при описаніи политическихъ учрежденій Швейцаріи; первые же два факта могутъ быть показаны сейчасъ же, такъ какъ поддаются простому числовому учету.

По послѣднимъ статистическимъ даннымъ, 60% жителей Швейцаріи—протестанты, 40%—католики. Однако, это только сравнительно грубое дѣленіе населенія Швейцаріи въ отношеніи исповѣданія, такъ какъ тамъ существуетъ еще дальнѣйшее дѣленіе какъ протестантовъ—на лютеранъ и реформаторовъ, такъ и католиковъ—на старо-католиковъ и римско-католиковъ. Мы не говоримъ о другихъ сторонахъ церковнаго вопроса, который рѣшается каждымъ изъ кантоновъ по крайнему своему разумѣнію безъ какого-либо вмѣшательства со стороны федеральныхъ властей *).

Если мы теперь посмотримъ, каковъ вѣроисповѣдный составъ отдѣльныхъ кантоновъ, то мы увидимъ, что между ними есть такіе, которые заселены почти сплошь католиками (Люцернъ, Фрейбургъ, Тичино и Валлисъ), и такіе, населеніе которыхъ почти сплошь протестантское (Цюрихъ, Бернъ, Базель и нѣкот. друг.). Однако, въ половинѣ кантоновъ католики и лютеране перемѣшаны почти въ одинаковой пропорціи.

Значительное разнообразіе замѣчается въ сравнительно крошечной Швейцаріи и въ отношеніи языка, которымъ говоритъ населеніе. Въ 15-ти кантонахъ, т. е. въ большинствѣ ихъ, родной языкъ преобладающей части населенія—нѣмецкій, въ 5-ти кантонахъ французскій, въ одномъ итальянскій и въ одномъ—любопытное рето-романское нарѣчіе, представляющее одну изъ формъ романскихъ языковъ. Въ общемъ изъ всего населенія Швейцаріи почти два съ половиной милліона говорятъ на нѣмецкомъ языкѣ, три четверти милліона на французскомъ, одна четверть милліона по-итальянски и около 40,000 на рето-романскомъ нарѣчіи.

Изъ всего это говидно, какъ разнятся между собой отдѣльные кантоны по преобладающей религіи и по родному языку населенія какъ трудно было швейцарцамъ создать федеральное, т. е. общее правительство, согласовавъ для этого въ

*) Мы разумѣемъ вопросы церковнаго управленія, которые рѣшаются неодинаково лицами, принадлежащими къ тому-же исповѣданію, но живущими въ разныхъ церковныхъ общинахъ См. Et. Flandin. „Institutions politiques de l'Europe contemporaine", tome III. Suisse. Italie. Paris 1905, p. 62—63.

извѣстной мѣрѣ политическія учрежденія отдѣльныхъ кантоновъ и политическіе идеалы ихъ гражданъ.

Однако трудности, которыя пришлось преодолѣть швейцарцамъ при организаціи союзнаго правительства, не исчерпывались только указанными нами обстоятельствами.

Дѣло въ томъ, что 22 кантона, изъ которыхъ состоитъ Швейцарская Конфедерація, въ высшей степени разнятся между собой по территоріальному протяженію и по количеству населенія. Въ самомъ дѣлѣ съ одной стороны мы имѣемъ кантоны Цюриха и Бернъ, въ каждомъ изъ которыхъ насчитывается до полумилліона жителей, съ другой стороны—такіе кантоны, какъ Глярусъ, Ури и Швицъ, населеніе которыхъ колеблется между 20 и 30 тысячами. Иначе сказать, совокупное населеніе этихъ трехъ кантоновъ не достигаетъ пятой части населенія одного Цюриха или Берна.

Столь-же значительный и даже болѣе значительный контрастъ наблюдается и въ территоріальномъ протяженіи отдѣльныхъ кантоновъ. Съ одной стороны мы находимъ такіе кантоны, какъ Бернъ и Граубюнденъ, каждый изъ которыхъ имѣетъ до трехъ тысячъ квадратныхъ миль: слѣдовательно, въ общемъ эти два кантона занимаютъ болѣе трети всей территоріи Конфедераціи. Съ другой стороны мы находимъ такіе кантоны, какъ Женева, территорія котораго (кантона Женевы) немного превышаетъ сто квадратныхъ миль, и Цугъ, который меньше даже Женевы (92 кв. мили).

Таковы нѣкоторыя изъ важнѣйшихъ цифровыхъ данныхъ, характеризующихъ все разнообразіе элементовъ, изъ которыхъ образовалась одна изъ самыхъ замѣчательныхъ федераціи современнаго міра, и одно изъ наиболѣе демократическихъ государствъ, которыя когда-либо существовали на землѣ.

Каковъ-же строй этой демократической федераціи? Каковы характерныя особенности швейцарскаго федеративнаго правительства? Каковы предѣлы, которые поставили свободолюбивые швейцарцы своему федеральному правительству?

Мы полагаемъ, что не удивимъ нашихъ читателей, когда скажемъ, что Швейцарская Конфедерація въ отношеніи организаціи законодательной власти и во многихъ другихъ важныхъ отношеніяхъ походитъ гораздо болѣе на С.-Американскіе

Соединенные Штаты, чѣмъ на только что нами описанную федеральную имперію. Это объясняется какъ общностью многихъ политическихъ идеаловъ гражданъ замѣчательнѣйшей демократіи Стараго и едва-ли менѣе замѣчательной демократіи Новаго Свѣта, такъ и тѣмъ, что лица, работавшія въ 1848 и въ 1874 гг. надъ созданіемъ политическаго строя Швейцарской Конфедераціи, прямо заимствовали нѣкоторыя учрежденія С.-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ въ виду ихъ цѣлесообразности, доказанной историческимъ опытомъ.

Впрочемъ, въ этихъ заимствованіяхъ не было вовсе слѣпого подражанія, а было только разумное пользованіе нѣкоторыми принципами организаціи Американскаго Союза, полезность которыхъ, какъ мы сказали, успѣла подтвердиться на опытѣ.

Однимъ изъ важнѣйшихъ пунктовъ сходства между обѣими федераціями слѣдуетъ считать тотъ фактъ, что какъ въ одной, такъ и въ другой федераціи союзное правительство пользуется верховной властью только въ опредѣленныхъ областяхъ, перечисляемыхъ въ союзной конституціи; во всѣхъ другихъ отношеніяхъ какъ швейцарскіе кантоны, такъ и отдѣльные штаты Американскаго Союза пользуются полной самостоятельностью безъ какого-либо вмѣшательства федеральныхъ властей.

Швейцарскій Союзъ походитъ далѣе на Американскій и въ томъ весьма важномъ отношеніи, что въ обѣихъ федераціяхъ всѣ отдѣльные члены—кантоны въ Швейцаріи, штаты въ Америкѣ—совершенно равноправны между собой, какъ-бы ни была великаразница въ ихъ населеніи, пространствѣ или въ другихъ отношеніяхъ. Такимъ образомъ Швейцарская Конфедерація, какъ и Американскій Союзъ, рѣзко разнятся по своему политическому строю отъ только что нами описаннаго строя Германской имперіи. Впрочемъ съ послѣдней Швейцарская Конфедерація сходна въ томъ весьма важномъ отношеніи, что въ обѣихъ этихъ федераціяхъ законы, издаваемые союзнымъ правительствомъ, вообще говоря, приводятся въ исполненіе правительствами отдѣльныхъ членовъ Союза, т. е. въ Швейцаріи кантональными властями, а въ Германіи правительствами союзныхъ королевствъ и великихъ герцогствъ. Въ Америкѣ-же, какъ мы увидимъ это ниже, федеральное правительство имѣетъ собственные исполнительные органы,

т. е. собственный штатъ чиновниковъ, которые приводятъ въ исполненіе законы и распоряженія федеральнаго правительства или, по крайней мѣрѣ, слѣдятъ за исполненіемъ этихъ законовъ.

Въ Швейцаріи федеральное правительство имѣетъ непосредственно подчиненные ему органы исполнительной власти только для дѣлъ, касающихся сношеній съ иностранными государствами, таможенныхъ пошлинъ, почтово-телеграфныхъ сношеній и, наконецъ, федеральной винной монополіи. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ швейцарское правительство, вообще говоря, только слѣдитъ за тѣмъ, чтобы администрація и всѣ вообще власти отдѣльныхъ кантоновъ исполняли въ точности федеральную конституцію и федеральные законы. Въ случаѣ необходимости федеральное правительство можетъ употребить разныя средства, не исключая военной силы, для того, чтобы принудить кантональныя власти къ исполненію своего долга. Компетенція федеральнаго правительства въ Соед. Штатахъ такъ далеко не заходитъ, поэтому тамъ въ общемъ авторитетъ правительствъ отдѣльныхъ штатовъ стоитъ болѣе высоко*).

Широкое поле для вмѣшательства швейцарскаго федеральнаго правительства въ дѣла кантоновъ даетъ статья 5-ая федеральной конституціи, которая гласитъ слѣдующее: „Союзъ гарантируетъ кантонамъ неприкосновенность ихъ территоріи, верховенство (souveraineté) ихъ власти въ предѣлахъ, указанныхъ въ статьѣ третьей настоящей конституціи, гарантируетъ конституціи кантоновъ, свободу и права народа, конституціонныя права гражданъ, а также и тѣ права и полномочія кантональныхъ властей, которыя народъ (т. е. населеніе отдѣльныхъ кантоновъ) имъ предоставилъ“.

Эта гарантія разныхъ правъ и привилегій обѣщается формально, какъ мы видѣли, только кантонамъ; однако, приведенной статьѣ дается такое толкованіе, согласно которому она предоставляетъ федеральному правительству право защищать и отдѣльныхъ гражданъ отъ незаконныхъ дѣйствій

*) См. Dupriez. „Les ministres dans les principaux pays d'Europe“, tome II, 234. См. также заключительныя главы нашего труда· „Исторія великой американской демократіи“ (1906).

кантональныхъ властей, что, конечно, значительно ослабляетъ авторитетъ этихъ властей. Статья 16-ая федеральной конституціи имѣетъ въ указанномъ только что отношеніи еще большее значеніе: она постановляетъ, что, если при какихъ-либо безпорядкахъ кантональныя власти лишены возможности исполнить свой долгъ и въ тоже время не могутъ обратиться тотчасъ за помощью къ федеральному правительству, послѣднее имѣетъ право принять необходимыя мѣры и безъ всякаго обращенія со стороны кантональныхъ властей; оно даже обязано это сдѣлать, если волненія, происходящія въ кантонѣ, грозятъ безопасности Швейцаріи Это право федеральнаго правительства не остается мертвой буквой закона, какъ это видно изъ слѣдующаго случая, бывшаго въ 1891 году.

Въ итальянскомъ кантонѣ Тичино произошли серьезные безпорядки по поводу спорныхъ выборовъ: кантональныя власти не пожелали обратиться за помощью къ федеральному правительству, хотя имѣли полную возможность это сдѣлать. Тогда федеральное правительство не только вмѣшалось по собственной иниціативѣ и прекратило безпорядки, но, кромѣ того, произвело разслѣдованіе правильности выборовъ и приняло такія мѣры, которыхъ по его мнѣнію, требовалъ законъ и справедливость *).

Не слѣдуетъ, однако, думать, чтобы кантонамъ могла грозить какая-либо опасность вслѣдствіе того толкованія, которое, какъ мы только что видѣли, придается указанной статьѣ федеральной конституціи. Дѣло въ томъ, что согласно той-же конституціи (ст. 13-ая), „Конфедерація не имѣетъ права содержать регулярной арміи“ (des troupes permanentes—постоянныхъ войскъ). Тѣ постоянныя войска, которыя имѣются въ Швейцаріи, содержатся кантонами; такимъ образомъ, въ случаѣ вмѣшательства въ безпорядки, происходящіе въ отдѣльныхъ котонахъ, федеральное правительство, какъ это видно изъ дальнѣйшаго содержанія цитированной выше статьи 16-ой „обращается за помощью къ другимъ контонамъ“. Иначе сказать, принудительная власть у федеральнаго правительства можетъ явиться только въ томъ случаѣ, если

*) L. Lowell. „Government and parties in Continental Europe“, vol. II, 187.

таковую ей дадутъ другіе кантоны, и это, намъ кажется, достаточно гарантируетъ невозможность злоупотребленій. Скажемъ кстати, что въ Швейцаріи федеральному правительству въ отношеніи военнаго дѣла принадлежитъ лишь право устанавливать общія формы организаціи арміи и назначать старшихъ офицеровъ.

Само собойразумѣется, федеральному правительству принадлежитъ также право общаго распоряженія всѣми войсками. Однако это право значительно ослабляется статьей 21-ой конституціи, которая говоритъ слѣдующее: „Если этому не препятствуютъ военныя соображенія, отдѣльныя части арміи (les corps) должны быть составлены изъ войскъ, принадлежащихъ одному и тому-же кантону. Составъ этихъ частей, забота о поддержаніи ихъ боевой готовности, назначеніе офицеровъ на должности и производство ихъ въ чины принадлежитъ кантональнымъ властямъ подъ условіемъ соблюденія общихъ предписаній, сообщаемыхъ имъ Конфедераціей".

Изъ этихъ немногихъ данныхъ во всякомъ случаѣ видно, что организація военнаго дѣла въ Швейцаріи носитъ, если намъ будетъ позволено такъ выразиться, архи-демократическій характеръ. Поэтому въ Швейцаріи не можетъ быть и рѣчи о возможности какихъ-либо посягательствъ федеральнаго правительства на самостоятельность контоновъ. Мы говоримъ, конечно, о посягательствахъ, осуществляемыхъ черезъ посредство военной силы и не вызываемыхъ искренними заботами о точномъ соблюденіи дорогой для всѣхъ швейцарцевъ ихъ союзной конституціи.

Будемъ продолжать дальше характеристику компетенціи швейцарскаго союзнаго правительства.

Вотъ что мы читаемъ въ 27-ой статьѣ федеральной конституціи:

„Конфедерація имѣетъ право учредить, кромѣ существующаго (т. е. уже существовавшаго въ 1874 г., когда состоялся послѣдній общій пересмотръ федеральной конституціи) Политехническаго Института, федеральный университетъ и другія высшія учебныя заведенія, равно какъ и субсидировать заведенія этого рода (подразумѣвается: содержимыя кантональными властями).

„На обязанности кантоновъ лежатъ заботы объ организаціи начальныхъ школъ: такія школы должны быть въ достаточномъ количествѣ и онѣ должны находиться подъ исключительнымъ вѣдѣніемъ гражданскихъ властей (т. е. безъ какого-либо участія властей духовныхъ). Начальное образованіе должно быть для всѣхъ обязательнымъ, во всѣхъ же школахъ, содержимыхъ на общественный счетъ, кромѣ того, и безплатнымъ".

„Общественныя школы (т. е. не только начальныя, но и всякія другія) должны быть такъ организованы, чтобы онѣ могли быть доступны лицамъ всѣхъ исповѣданій, причемъ учащіеся не должны встрѣчать никакихъ-либо стѣсненій, затрагивающихъ свободу ихъ совѣсти или исповѣданій".

„Союзъ долженъ принимать необходимыя мѣры противъ тѣхъ кантоновъ, которые окажутся виновными въ нарушеніи этихъ постановленій".

Мы видимъ такимъ образомъ, что въ Швейцаріи обязательность и безплатность начальнаго образованія гарантирована самой конституціей Союза и что этой-же конституціей обезпечивается религіозная нейтральность всѣхъ вообще учебныхъ заведеній, содержимыхъ на общественный счетъ, т. е. на счетъ федеральнаго правительства, на счетъ отдѣльныхъ кантоновъ или, наконецъ, на счетъ городскихъ общинъ (начальныя народныя школы). Для того, чтобы должнымъ образомъ оцѣнить всю прогрессивность приведенныхъ только что требованій швейцарской федеральной конституціи, слѣдуетъ вспомнить, что въ началѣ 70-хъ годовъ, когда была разработана и утверждена (1874) эта конституція, ни въ одной изъ европейскихъ странъ не было еще организовано обязательнаго и безплатнаго начальнаго образованія *).

Продолжая далѣе разсмотрѣніе текста конституціи Швейцарской Конфедераціи, мы видимъ, что къ числу предметовъ, подлежащихъ исключительному вѣдѣнію федеральныхъ властей, отнесены: объявленіе войны и заключеніе союзовъ и договоровъ съ иностранными государствами и всѣ

*) См. нашу книгу: „Вліяніе народнаго образованія на народное богатство и другія стороны общественной жизни".

вообще внѣшнія сношенія; желѣзнодорожное законодательство, фабричное закнодательство, почта и телеграфъ, установленіе мѣръ и вѣсовъ и денежной системы, банковое дѣло, общественный кредитъ; законодательство относительно иностранцевъ, пребывающихъ въ Швейцаріи, законодательство относительно монашескихъ орденовъ и религіозныхъ обществъ *); всякія законодательныя и иныя мѣры, вызываемыя борьбой съ эпидеміями и эпизоотіями; общія постановленія, регулирующія выдѣлку и продажу спиртныхъ напитковъ; основные законы относительно торговли и торговой несостоятельности (банкротство), литературной и художественной собственности и относительно нѣкоторыхъ другихъ менѣе важныхъ предметовъ.

Въ общемъ можно сказать, что, хотя власть швейцарскаго федеральнаго правительства простирается не такъ далеко, какъ власть германскаго имперскаго правительства, во всякомъ случаѣ правительство Швейцарской Конфедераціи имѣетъ гораздо болѣе широкую компетенцію, чѣмъ правительство Соед. Штатовъ. Власть швейцарскаго союзнаго правительства не только больше, чѣмъ власть федеральнаго правительства въ Америкѣ, но, кромѣ того, въ Швейцаріи авторитетъ и компетенція союзныхъ властей возрастаютъ гораздо быстрѣе, чѣмъ въ Америкѣ, вслѣдствіе измѣненій, которыя отъ времени до времени вносятся въ конституцію Конфедераціи и которыя распространяютъ компетенцію федеральныхъ властей на новые предметы. Ниже мы увидимъ, что въ Соед. Штатахъ процессъ измѣненія федеральной конституціи несравненно болѣе сложенъ и труденъ, чѣмъ въ Швейцаріи **); поэтому въ Америкѣ расширеніе компетенціи

*) „Орденъ іезуитовъ и общества, съ нимъ связанныя,—говоритъ статья 51-ая,—не могутъ быть допускаемы въ какую-либо часть Швейцаріи; членамъ этихъ обществъ запрещена всякая дѣятельность въ церкви и школѣ. Это запрещеніе можетъ быть распространено постановленіемъ федеральной власти и на другіе религіозные ордена, дѣятельность которыхъ представляетъ опасность для государства или нарушаетъ миръ между исповѣданіями".

**) Въ Швейцаріи частный и даже общій пересмотръ конституціи совершается сравнительно просто. См. ниже (глава XII).

федеральнаго правительства совершается главнымъ образомъ путемъ болѣе широкаго толкованія федеральной конституціи верховнымъ судомъ. Въ самомъ дѣлѣ, тогда какъ въ послѣднее время различныя измѣненія въ швейцарскую федеральную конституціи вносились въ среднемъ разъ въ два года, послѣднія три поправки къ американской федаральной конституціи были произведены болѣе 30 лѣтъ тому назадъ, и передъ тѣмъ не было произведено ни одной поправки въ теченіе болѣе полустолѣтія *).

Конечно, болѣе энергичный процессъ централизаціи управленія Швейцарской Конфедераціи по сравненію съ тѣмъ, какъ тотъ-же процессъ развивается Соед. Штатахъ, объясняется, помимо указанныхъ нами чисто-формальныхъ причинъ, и сравнительной ничтожностью общей территоріи Швейцаріи, которая во много разъ меньше большинства отдѣльныхъ штатовъ великой Американской Республики, поверхность которой, какъ извѣстно, немного уступаетъ поверхности всей Европы. Не безъ вліянія на Швейцарію остается, наконецъ, и примѣръ сосѣднихъ съ ней государствъ, каждое изъ которыхъ во много разъ превосходитъ Конфедерацію своими размѣрами и, тѣмъ не менѣе, имѣетъ несравненно болѣе централизованную систему управленія.

Таковы главные факты и соображенія, характиризующіе объемъ власти, предоставленной конституціей федеральному правительству Швейцарской Конфедераціи. Посмотримъ теперь, какимъ образомъ функціонируютъ федеральныя законодательныя собранія въ наиболѣе замѣчательной демократіи Стараго Свѣта и каково ихъ отношеніе къ другимъ высшимъ органамъ федеральнаго управленія.

---

*) См. сочин. проф. Харвардскаго университета A. Bushnell Hart: „Actual Government as applied under American Conditions". N.-York, 1904.

II.

Двѣ палаты Швейцарскаго Федеральнаго Собранія (Національный Совѣтъ и Совѣтъ Штатовъ). Ихъ относительный авторитетъ и вліяніе.

Политическіе дѣятели, работавшіе надъ составленіемъ нынѣшней швейцарской федеральной конституціи, находились несомнѣнно,—какъ мы впрочемъ объ этомъ уже упоминали,—подъ сильнымъ вліяніемъ примѣра великой американской демократіи. Какъ извѣстно, эта демократія съ самаго своего возникновенія вызывала необыкновенный интересъ всѣхъ прогрессивныхъ народовъ Европы, какъ наиболѣе грандіозный опытъ народовластія или народоправства. Необыкновенный успѣхъ американской республики, какъ въ отношеніи развитія матеріальныхъ богатствъ, такъ и въ другихъ отношеніяхъ служитъ, какъ намъ кажется, достаточнымъ объясненіемъ указываемаго нами стремленія швейцарцевъ слѣдовать примѣру американскихъ гражданъ при организаціи своего политическаго строя. Это стремленіе въ первый разъ проявилось весьма замѣтно въ 1848 г. *), когда, можно сказать, были положены важнѣйшія основы современнаго строя Швейцарской Конфедераціи, развитыя впослѣдствіи во время общаго пересмотра прежней федеральной конституціи, закончившагося утвержденіемъ этой конституціи путемъ народнаго голосованія въ1874 году.

Указываемое нами подражаніе американцамъ проявилось наиболѣе очевиднымъ образомъ въ организаціи федеральной законодательной власти. Въ самомъ дѣлѣ, подобно американскому конгрессу, швейцарское законодательное собраніе, называемое, какъ мы знаемъ, Федеральнымъ Собраніемъ (Assemblée Fédérale), состоитъ изъ двухъ палатъ: Національный Совѣтъ (Conseil National) и Совѣтъ Штатовъ или Государствъ (Conseil des Etats). Называя вторую палату законодательнаго собранія не Совѣтомъ Кантоновъ, какъ это было

*) См. F. Dareste. Les Constitutions Modernes, tome I, 432.

бы наиболѣе естественно, такъ какъ это соотвѣтствовало бы смыслу этого учрежденія, а Совѣтомъ Штатовъ или, что то же, Совѣтомъ Государствъ (Etats), составители конституціи желали возможно рѣзче подчеркнуть суверенную власть кантоновъ въ нѣкоторыхъ указываемыхъ конституціей областяхъ и этимъ нѣсколько ослабить оппозиціонное настроеніе многихъ швейцарскихъ гражданъ, которые относились несочувственно къ пересмотру федеральной конституціи, объясняя его желаніемъ ввести въ Швейцаріи централизованное управленіе *).

Совѣтъ Штатовъ состоитъ изъ представителей отдѣльныхъ членовъ федераціи, т. е. отдѣльныхъ кантоновъ, при чемъ каждый кантонъ, независимо отъ размѣра территоріи и количества населенія, посылаетъ двухъ представителей. Такой же порядокъ, какъ извѣстно, принятъ и въ Соединенныхъ Штатахъ для образованія Федеральнаго Сената, куда всѣ штаты, независимо отъ своего размѣра и числа жителей, посылаютъ по два представителя. Однако, въ то время, какъ американская конституція указываетъ прямо, что сенаторы выбираются на четыре года законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ, составители швейцарской конституціи предоставили всецѣло усмотрѣнію самихъ кантоновъ способъ выбора своихъ представителей въ Совѣтъ Штатовъ, установленіе срока ихъ полномочій и размѣра ихъ вознагражденія (въ С. Штатахъ вознагражденіе членовъ конгресса также установлено конституціей). Вслѣдствіе этого между отдѣльными кантонами оказалась въ указываемомъ нами отношеніи большая разница: въ однихъ кантонахъ представители этихъ контоновъ въ Совѣтѣ Штатовъ выбираются законодательнымъ собраніемъ, въ другихъ—всеобщей и прямой подачей голосовъ. Этотъ послѣдній способъ, какъ наиболѣе согласный съ принципами демократическаго правленія, получаетъ все большее и большее распространеніе; сроки же, на которые выбираются представители кантоновъ въ Совѣтъ Штатовъ, колеблются между однимъ и четырьмя годами.

*) Извѣстно, что первый проектъ федеральной конституціи былъ даже изъ-за этого отвергнутъ народомъ (1872 г.), только значительно ослабивъ унитарныя тенденціи, составители новаго проекта федеральной конституціи добились утвержденія его народомъ (340,000 голосовъ противъ 200.000) въ 1874 г.

Швейцарскій Національный Совѣтъ, подобно американской палатѣ представителей, состоитъ изъ лицъ, выбираемыхъ всѣмъ взрослымъ *) мужскимъ населеніемъ отдѣльныхъ членовъ федераціи, т. е.—въ Швейцаріи, отдѣльныхъ кантоновъ — въ количествѣ, пропорціональномъ населенію этихъ кантоновъ по расчету одного представителя на 20,000 жителей. Вслѣдствіе чрезвычайнаго различія въ числѣ жителей кантоновъ весьма значительно и различіе въ числѣ ихъ представителей въ Національномъ Совѣтѣ: съ одной стороны, мы имѣемъ кантоны Ури и Цугъ, каждый изъ которыхъ посылаетъ только одного представителя въ Національный Совѣтъ, съ другой—кантонъ Бернъ, который посылаетъ 29 представителей, и Цюрихъ, число представителей котораго въ Національномъ Совѣтѣ 22. Въ общемъ въ швейцарскомъ Національномъ Совѣтѣ насчитывается 167 членовъ и въ Совѣтѣ Штатовъ — 44. Если мы, по нѣкоторой аналогіи съ законодательными собраніями другихъ странъ, Совѣтъ Штатовъ будетъ считать верхней палатой и Національный Совѣтъ—нижней палатой, то каждая изъ этихъ палатъ окажется наименѣе многочисленной изъ соотвѣтствующихъ учрежденій этого рода въ другихъ странахъ. Особенно малочисленъ Совѣтъ Штатовъ, число членовъ котораго только вдвое превышаетъ число лицъ, которыя въ Англіи составляютъ такъ наз. кабинетъ или совѣтъ министровъ.

Итакъ, въ то время, какъ въ Національномъ Совѣтѣ Бернъ имѣетъ почти въ тридцать разъ болѣе представителей, чѣмъ Цугъ или Ури, въ Совѣтѣ Штатовъ эти три кантона имѣютъ одинаковое число представителей. Все значеніе этого факта можетъ быть оцѣнено лишь въ связи съ тѣмъ обстоятельствомъ, что согласно конституціи обѣ палаты Федеральнаго Собранія пользуются совершенно одинаковыми правами. „Федеральные законы, федеральные декреты и постановленія“, говоритъ статья 89 конституціи Швейцарской Конфедераціи, „могутъ быть издаваемы только съ согласія обоихъ Совѣтовъ“

*) Въ Швейцаріи, вообще говоря (т. е. имѣя въ виду большинство кантоновъ), возрастомъ политическаго совершеннолѣтія считается не 21 годъ, какъ въ большинствѣ другихъ конституціонныхъ странъ, а 20 лѣтъ.

Каждый изъ Совѣтовъ и каждый изъ ихъ отдѣльныхъ членовъ", говоритъ статья 93, „имѣетъ право законодательной иниціативы". Статья 85, заключающая подробное перечисленіе полномочій Федеральнаго Собранія, не дѣлаетъ какихъ-либо различій между компетенціей той или другой палаты.

Предоставленіе обѣимъ палатамъ Федеральнаго Собранія одинаковыхъ правъ и обезпеченіе въ Совѣтѣ Штатовъ одинаковаго представительства кантонамъ, имѣющимъ ничтожное населеніе, и кантонамъ, сравнительно чрезвычайно заселеннымъ, объясняется стремленіемъ создателей политическаго строя современной Швейцаріи успокоить нѣкоторыя серьезныя опасенія маленькихъ кантоновъ. Въ самомъ дѣлѣ, жители этихъ кантоновъ могли ожидать, что при иной организаціи федеральной законодательной власти ихъ интересы не будутъ достаточно ограждены. Не малое вліяніе оказалъ въ этомъ случаѣ, какъ мы объ этомъ уже говорили, и примѣръ С. Штатовъ, гдѣ обѣ палаты конгресса организованы согласно тѣмъ же принципамъ и въ виду тѣхъ же соображеній *). Иные принципы, какъ мы видѣли, положены въ основу политическаго строя Германской имперіи вообще и организаціи имперской законодательной власти въ частности.

Хотя, какъ мы только что указали, швейцарская конституція обезпечила Совѣту Штатовъ и Національному Совѣту совершенно одинаковыя права и привилегіи, тѣмъ не менѣе въ Швейцаріи, какъ и въ другихъ странахъ, буква закона оказалась не въ силахъ совершенно устранить вліяніе реальныхъ условій политической жизни. Поэтому съ теченіемъ времени между Совѣтомъ Штатовъ и Національнымъ Совѣтомъ образовалась фактически извѣстная разница въ размѣрѣ дѣйствительнаго авторитета и вліянія и притомъ въ пользу Національнаго Совѣта.

Въ самомъ дѣлѣ, законъ могъ, конечно, сдѣлать попытку предоставить кантону Цугъ одинаковое вліяніе на законодательство, какъ и кантону Бернъ, обезпечивъ тому и другому одинаковое представительство въ одной изъ федераль-

*) См. нашу книгу „Исторія Великой Американской Демократіи". 1906. См. также заключительныя главы настоящаго труда.

ныхъ палатъ и объявивъ обѣ палаты совершенно равноправными. Однако неумолимая логика жизни должна была также проявить такъ или иначе свое вліяніе. Въ числѣ почти ста восьмидесяти членовъ Національнаго Совѣта всегда оказывается значительное количество даровитыхъ людей, которые умѣютъ привлекать вниманіе и симпатію народа къ этому собранію. Между тѣмъ другое собраніе, уже въ силу одной своей малочисленности, никакъ не можетъ выражать сколько-нибудь полнымъ образомъ разныя теченія, господствующія среди швейцарскаго народа.

Поднятію авторитета Національнаго Совѣта въ ущербъ Совѣту Штатовъ содѣйствуетъ и то обстоятельство, что члены Національнаго Совѣта выбираются на три года, тогда какъ сроки, на которые выбираются члены Совѣта Штатовъ, неодинаковы и при томъ, вообще говоря, менѣе продолжительны, что, конечно, заставляетъ болѣе даровитыхъ политическихъ дѣятелей добиваться преимущественно избранія въ Національный Совѣтъ. Это послѣднее обстоятельство объясняетъ въ свою очередь и тотъ весьма важный фактъ, что при выборѣ Федеральнымъ Собраніемъ членовъ Федеральнаго Совѣта, т. е. того коллегіальнаго учрежденія, которому въ Швейцаріи принадлежитъ высшая исполнительная власть, избранными оказываются обыкновенно члены Національнаго Совѣта.

Впрочемъ все это не болѣе какъ попытка объясненія причинъ, *) по которымъ авторитетъ Національнаго Совѣта оказывается фактически болѣе значительнымъ, чѣмъ авторитетъ и вліяніе Совѣта Штатовъ, несмотря на то, что законъ предоставилъ обѣимъ палатамъ Федеральнаго Собранія совершенно тожественныя права и полномочія. Это объясненіе можетъ быть недостаточно и даже не совсѣмъ правильно, однако самый фактъ преобладающаго вліянія Національнаго Совѣта не подлежитъ никакому сомнѣнію.

Любопытно, что въ двухъ другихъ главныхъ федераціяхъ современнаго міра—въ Германіи и въ С. А. Соедин.

*) См. цитир. сочин Lawrence Lowell и нѣкоторые другіе указываемые ниже труды, посвященные изложенію швейцарскаго государственнаго строя.

Штатахъ—преимущественное вліяніе оказывается на сторонѣ верхнихъ палатъ—Союзнаго Совѣта въ Германіи и сената въ Соедин. Штатахъ *). Однако относительно этихъ странъ слѣдуетъ замѣтить, что указываемый нами фактъ объясняется въ значительной мѣрѣ уже однимъ тѣмъ, что тамъ обѣ палаты федеральнаго законодательнаго собранія не равны и по закону. Въ Германіи это неравенство, какъ мы знаемъ, весьма значительно, въ С. Штатахъ оно не такъ сильно и вызывается главнымъ образомъ тѣмъ, что Федеральному Сенату, какъ это будетъ выяснено нами ниже, принадлежитъ нѣкоторое право контроля подъ дѣйствіями президента республики который отъ федеральной палаты представителей совершенно независимъ.

Таковъ составъ и относительный авторитетъ обѣихъ палатъ швейцарскаго федеральнаго законодательнаго собранія. Перейдемъ теперь къ нѣкоторымъ другимъ сторонамъ затронутыхъ нами вопросовъ.

Въ Швейцаріи сессіи Федеральнаго Собранія весьма непродолжительны: обыкновенныя сессіи, которыя бываютъ въ іюнѣ и декабрѣ, продолжаются всего около мѣсяца, чрезвычайныя сессіи, происходящія большею частью въ мартѣ бываютъ обыкновенно еще короче. „Члены Федеральнаго Собранія“, говоритъ внимательный наблюдатель европейскихъ политическихъ нравовъ, американскій ученый Лоуэлль, „занимаются только дѣломъ: этому несомнѣнно содѣйствуетъ тотъ фактъ, что въ Швейцаріи не печатаются стенографическіе отчеты обо всемъ происходящемъ на засѣданіяхъ палатъ, да и всѣ вообще сообщенія, печатаемыя въ газетахъ по поводу занятій Собранія, отличаются краткостью **). Все это удерживаетъ швейцарскихъ законодателей отъ соблазна обращаться не другъ къ другу, а къ читающей публикѣ и побуждаетъ ихъ ограничиваться чисто дѣловымъ обсужденіемъ вопросовъ. Дебаты ведутся съ поразительной выдержкой,

*) Относительно американскаго сената см. сочиненіе проф. Харвардскаго университета A. Bushnell Hart. Actual Government as applied under American Conditions. 1904. New York. См. также классическій трудъ Джемса Брайса. Американская Республика.

**) L. Lowell. Government and parties in Continental Europe, vol. II, 213.

хотя и при любопытномъ многоязычіи: въ Швейцаріи ни одному изъ языковъ, на которыхъ говорятъ жители разныхъ кантоновъ, не придано значенія оффиціальнаго, а потому ораторы въ Федеральномъ Собраніи говорятъ по-нѣмецки, по-французски или по-итальянски, смотря по своему желанію и удобству. Впрочемъ, всѣ формальныя сообщенія палатамъ читаются по-французски и по-нѣмецки, такъ какъ предполагается, что тѣ немногіе представители, для которыхъ родной языкъ итальянскій, понимаютъ одинъ изъ названныхъ двухъ языковъ" *).

Для русскихъ читателей, можетъ быть, не будетъ безполезно прибавить, что, хотя Федеральное Собраніе не печатаетъ стенографическихъ отчетовъ своихъ засѣданій, это отнюдь не должно быть понимаемо какъ результатъ стремленія ограничить ихъ публичность. Напротивъ того, публичность засѣданій Федеральнаго Собранія гарантируется самой конституціей (статья 94), и постороннія лица свободно допускаются въ Собраніе. Нежеланіе печатать стенографическіе отчеты объясняется, вѣроятнѣе всего, какъ это справедливо замѣчаетъ другой американскій ученый (проф. университета Джона Хопкинса въ Балтиморѣ, Винцентъ), экономическими соображеніями, т. е. желаніемъ законодателей тратить народныя деньги только на самыя необходимыя нужды **).

Хотя по многимъ внѣшнимъ чертамъ политическій строй Швейцарской Конфедераціи сильно напоминаетъ строй великой американской демократіи, однако между этими двумя федераціями есть и не мало различій. Наиболѣе сильно это различіе проявляется въ организаціи федеральной исполнительной власти. Тогда какъ въ С. Штатахъ президентъ, какъ мы увидимъ, имѣетъ такую власть и вліяніе, которымъ могутъ позавидовать короли странъ съ парламентарной формой правленія, въ Швейцаріи и сполнительная власть принадлежитъ

*) „Все это", прибавляетъ американскій ученый, „представляетъ рѣзкій контрастъ тому, что происходитъ въ Австро-Венгріи. Пріятно видѣть, что люди разныхъ расъ могутъ жить вмѣстѣ, не дѣлая разницы въ родномъ языкѣ источникомъ притѣсненій.

**) E. Martin Vincent. State and Federal Government in Switzerland. Baltimore. 1891, p. 45.

коллегіальному учрежденію, которое называется Федеральнымъ Совѣтомъ. Характеристикѣ этого учрежденія посвящена слѣдующая глава.

III.

Федеральный Совѣтъ, какъ высшій органъ исполнительной власти въ Швейцаріи.

Какъ было уже нами упомянуто въ концѣ предшествующей главы, одной изъ наиболѣе оригинальныхъ особенностей политическаго строя Швейцарской Конфедераціи слѣдуетъ считать организацію высшей исполнительной власти, принадлежащей, какъ мы знаемъ, т. наз. Федеральному Совѣту. Оригинальность организаціи высшей исполнительной власти въ Швейцаріи заключается главнымъ образомъ въ томъ, что эта власть принадлежитъ не одному лицу, какъ это мы находимъ во всѣхъ странахъ современнаго міра *)—монархіяхъ и республикахъ,—а совокупности нѣсколькихъ лицъ, которымъ законъ (конституція) предоставляетъ одинаковый авторитетъ и вліяніе и которые поэтому считаются одинаково отвѣтственными за весь ходъ управленія государствомъ.

Въ виду глубокой оригинальности Швейцарскаго Федеральнаго Совѣта, мы находимъ наиболѣе полезнымъ характеризовать его составъ, компетенцію и важнѣйшія условія функціонированія словами самой конституціи Швейцарской Конфедераціи. Это тѣмъ болѣе возможно и удобно, что немногія, относящіяся сюда статьи конституціи, отличаются ясностью и краткостью.

„Высшая правительственная и исполнительная власть Конфедераціи (L'Autorité directoriale et exécutive de la Confédération"), читаемъ мы въ статьѣ 95 швейцарской федеральной конституціи, „осуществляется черезъ посредство Федеральнаго Совѣта, состоящаго изъ семи членовъ".

*) Въ ближайшей къ намъ исторіи можно указать на недолго существовавшее во Франціи въ концѣ XVIII вѣка правительство т. наз. Директоріи, какъ на другой примѣръ коллегіальной организаціи высшей исполнительной власти въ государствѣ.

„Члены Федеральнаго Совѣта выбираются на три года въ соединенномъ засѣданіи Совѣта Штатовъ и Національнаго Совѣта, при чемъ избраннымъ можетъ быть всякій швейцарскій гражданинъ, который имѣетъ право быть членомъ *) Національнаго Совѣта... Однако, при каждомъ обновленіи состава Національнаго Совѣта **) производится переизбраніе и всего Федеральнаго Совѣта...“ (ст. 96).

„Члены Федеральнаго Совѣта не могутъ, пока исполняютъ свои обязанности, занимать какую-либо должность на службѣ Конфедераціи или одного изъ кантоновъ; они не могутъ также въ это время выступать на какомъ-нибудь другомъ поприщѣ или заниматься какой-либо профессіей“ (ст. 97).

„Предсѣдательство въ Федеральномъ Совѣтѣ принадлежитъ предсѣдателю или президенту Конфедераціи. Совѣтъ имѣетъ также и вице-предсѣдателя. Президентъ Конфедераціи и вице-предсѣдатель (Le président de la Confédération et le vice-président du conseil fédéral) Федеральнаго Совѣта выбираются на годъ Федеральнымъ Собраніемъ (т. е., какъ мы позволимъ себѣ напомнить нашимъ читателямъ, соединеннымъ собраніемъ Національнаго Совѣта и Совѣта Штатовъ) изъ числа членовъ Федеральнаго Совѣта“.

„Президентъ Конфедераціи, срокъ службы котораго только что закончился, не можетъ быть выбранъ президентомъ или вице-президентомъ на слѣдующій годъ. Одинъ и тотъ-же членъ Федеральнаго Совѣта не можетъ исполнять обязанности вице-президента два года подъ рядъ“ (ст. 98).

„Всѣ дѣла, подлежащія вѣдѣнію Федеральнаго Совѣта, распредѣляются между членами Совѣта по отдѣламъ (par

---

*) Какъ видно изъ другихъ статей конституціи, правомъ быть избраннымъ въ члены Національнаго Совѣта, пользуются, вообще говоря, всѣ швейцарскіе граждане, достигшіе 20 лѣтъ, и не принадлежащіе къ духовному званію.

**) Въ Швейцаріи никто не имѣетъ права распускать до срока Національный Совѣтъ или Совѣтъ Штатовъ. Досрочное прекращеніе полномочій Національнаго Совѣта можетъ произойти лишь при общемъ пересмотрѣ конституціи, если такой пересмотръ признанъ желательнымъ предварительнымъ всеобщимъ нарвднымъ голосованіемъ. Послѣ такого исхода голосованія возобновляется полностью составъ Національнаго Совѣта и Совѣта Штатовъ (статьи 118 — 120 конституціи Швейц. Конфед.).

départements). Это распредѣленіе имѣетъ единственной цѣлью облегчить разсмотрѣніе разныхъ вопросовъ и вообще внѣшнее дѣлопроизводство; рѣшенія же считаются всегда исходящими отъ всего Совѣта, какъ единой власти“ (les décisions émanent du conseil fédéral comme autorité ст. 103).

Таковъ составъ и способъ образованія швейцарскаго Федеральнаго Совѣта. Посмотримъ теперь, какъ конституція опредѣляетъ полномочія этого Совѣта. Впрочемъ, сначала два слова о той роли, которую члены Федеральнаго Совѣта играютъ въ Федеральномъ Собраніи.

„Члены Федеральнаго Совѣта“, говоритъ статья 101 конституціи Конфедераціи, „принимаютъ участіе въ занятіяхъ Національнаго Совѣта и Совѣта Штатовъ и пользуются тамъ совѣщательнымъ голосомъ. Они могутъ также вносить свои предложенія по поводу вопросовъ, составляющихъ предметъ обсужденія“ (ст. 101).

Слѣдующая (102) статья Федеральной конституціи подробно перечисляетъ полномочія Федеральнаго Совѣта. Мы приведемъ почти всѣ пункты этой статьи.

„Полномочія и обязательства Федеральнаго Совѣта, насколько они опредѣляются настоящей конституціей, суть слѣдующія.

1. Федеральный Совѣтъ распоряжается (dirige) федеральными дѣлами согласно законамъ и постановленіямъ (arrêtés) Конфедераціи.

2. Онъ слѣдитъ за соблюденіемъ конституціи Конфедераціи, а также и ея законовъ и постановленій... Онъ по собственной иниціативѣ или по жалобамъ принимаетъ мѣры, которыя сочтетъ необходимыми для того, чтобы обезпечить соблюденіе всѣхъ упомянутыхъ законовъ, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда, согласно 113 статьѣ настоящей конституціи, то или иное дѣло подлежитъ рѣшенію Федеральнаго Суда.

3. Онъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы кантональныя конституціи не были нарушаемы, и содѣйствуетъ достиженію этого всѣми зависящими средствами (Il veille à la garantie des constitutions cantonales).

4. Онъ вноситъ въ Федеральное Собраніе проекты законовъ и постановленій и даетъ свое предварительное заклю-

ченіе относительно предложеній (donne son préavis sur les propositions), которыя поступаютъ къ нему отъ Національнаго Совѣта, Совѣта Штатовъ или отъ кантоновъ.

6. Онъ дѣлаетъ назначенія, которыя не зависятъ отъ Федеральнаго Собранія, Федеральнаго Суда или другой власти.

8. Онъ заботится о внѣшнихъ интересахъ Конфедераціи, а именно о соблюденіи ея международныхъ отношеній (notamment à l'observation de ses rapports internationaux). Вообще Федеральному Совѣту поручаются всѣ внѣшнія сношенія Конфедераціи.

9. Онъ заботится о внѣшней безопасности Конфедераціи, о сохраненіи ея независимости и поддержаніи нейтралитета.

10. Онъ заботится о внутренней безопасности Конфедераціи, о поддержаніи спокойствія и порядка.

11. Въ случаѣ крайности (en cas d'urgence) и когда при этомъ Федеральное Собраніе не засѣдаетъ, Федеральный Совѣтъ имѣетъ право мобилизовать необходимое количество войскъ (lever les troupes nécessaires) и распоряжаться ими. Однако, если число мобилизованныхъ такимъ образомъ войскъ превышаетъ двѣ тысячи или если при меньшемъ числѣ войскъ они остаются подъ ружьемъ свыше трехъ недѣль, должно быть немедленно созвано Федеральное Собраніе.

12. Федеральному Совѣту поручается все, что касается (il est chargé de ce qui a rapport) военнаго дѣла (au militaire fédéral), поскольку это дѣло находится въ вѣдѣніи Конфедераціи, равно какъ и другія области управленія, которыя входятъ въ компетенцію правительства Конфедераціи.

14. Федеральный Совѣтъ управляетъ финансами Конфедераціи, составляетъ проектъ бюджета и вноситъ его на разсмотрѣніе и утвержденіе Федеральнаго Собранія. Онъ представляетъ также Федеральному Собранію отчетъ обо всѣхъ поступленіяхъ въ федеральное казначейство и о всѣхъ расходахъ правительства Конфедераціи.

16. При каждой обыкновенной сессіи (а ихъ, какъ мы позволимъ себѣ напомнить читателямъ, бываютъ ежегодно двѣ—въ іюнѣ и декабрѣ) Федеральнаго Собранія, Федеральный Совѣтъ представляетъ отчетъ въ своемъ управленіи дѣлами Конфедераціи, докладъ о внутреннемъ и внѣшнемъ

положеніи Конфедераціи и предлагаетъ вниманію Федеральнаго Собранія тѣ мѣры, принятіе которыхъ считаетъ полезнымъ въ видахъ содѣйствія общему благоденствію (статья 102).

Вотъ въ сущности все, что мы находимъ въ конституціи Швейцарской Конфедераціи относительно состава и полномочій наиболѣе оригинальнаго и, какъ думаютъ многіе, наиболѣе удачнаго политическаго учрежденія Конфедераціи—Федеральнаго Совѣта *).

Первое, что бросается въ глаза при чтеніи только что приведенныхъ статей швейцарской конституціи, это то, что президентъ Швейцарской Конфедерцаіи вовсе не глава государства въ томъ смыслѣ, въ какомъ понимается обыкновенно это выраженіе, т. е. въ смыслѣ верховнаго обладателя исполнительной властью, обязаннаго въ большей или меньшей мѣрѣ сообразоваться въ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ съ настроеніемъ и желаніями народныхъ представителей, образующихъ національное законодательное собраніе **). Президентъ же Швейцарской Конфедераціи есть только председатель верховной исполнительной комиссіи, которая выбирается народными представителями на три года и которой поручается рѣшать совмѣстно очередныя дѣла федеральнаго управленія и дѣлать, по взаимному соглашенію и за общей отвѣтственностью, распоряженія по разнымъ вѣдомствамъ, составляющимъ въ общемъ довольно значительную (какъ мы видѣли) область вѣдѣнія федеральнаго правительства.

Вся административная работа Федеральнаго Совѣта, по числу членовъ Совѣта, раздѣлена на семь отдѣловъ или министерствъ, которые члены Совѣта распредѣляютъ между собой по взаимному соглашенію. Такимъ образомъ, каждый членъ Совѣта завѣдуетъ особымъ отдѣломъ администраціи только ради удобства и большей успѣшности работы. Въ виду тѣхъ же соображеній онъ обыкновенно сохраняетъ по-

*) См. по этому поводу цитированный трудъ американскаго ученаго Lovell'я или бельгійскаго ученаго Dupriez.

**) Мы говоримъ, конечно, только о государствахъ конституціонныхъ.

стоянно за собой одинъ и тотъ же отдѣлъ или, употребляя терминологію другихъ государствъ, одно и то же министерство, не исключая и того времени, когда исполняетъ обязанность президента или вице-президента Конфедераціи. Такъ какъ, согласно конституціи, распредѣленіе отдѣловъ или министерствъ между членами Федеральнаго Совѣта дѣлается, какъ мы видѣли, только для облегченія практической работы, лежащей на Совѣтѣ, то весьма естественно, что всѣ члены Совѣта считаются одинаково отвѣтственными за каждое рѣшеніе или распоряженіе Совѣта. Однимъ словомъ, всякія рѣшенія и распоряженія считаются всегда исходящими отъ всего Совѣта вообще, а не отъ какого-либо изъ отдѣльныхъ членовъ. Такимъ образомъ въ этомъ отношеніи Федеральный Совѣтъ напоминаетъ т. наз. кабинетъ министровъ въ странахъ съ парламентарной *) системой правленія (Англія, Франція), гдѣ министры также должны всегда дѣйствовать согласно и, вообще говоря, несутъ коллективно отвѣтственность за всѣ дѣйствія и распоряженія **).

Должностное лицо, носящее званіе „президента Швейцарской Конфедераціи“, есть, такимъ образомъ, просто одинъ изъ семи членовъ Федеральнаго Совѣта. Онъ избирается Федеральнымъ Собраніемъ всего на одинъ годъ, т. е. на меньшій срокъ, чѣмъ президентъ какой-либо другой изъ существующихъ республикъ. Въ самомъ дѣлѣ во Франціи президентъ выбирается на семъ лѣтъ, въ С. Штатахъ—на четыре года; на такой же срокъ избираются президенты большинства республикъ Южной и Центральной Америки. Конституція Швейцарской Конфедераціи, какъ мы видѣли, опредѣленно говоритъ, что одно и то же лицо не можетъ быть выбираемо президентомъ два года подъ рядъ. Однако ничто не мѣшаетъ избрать то же лицо президентомъ послѣ годичнаго или бо̀льшаго промежутка, при чемъ это тѣмъ болѣе осуществимо, что лица, избранныя однажды въ члены Федеральнаго Совѣта, по истеченіи срока (три года) ихъ

*) См. нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная форма правленія“.

**) Однако положеніе швейцарскаго Федеральнаго Совѣта во многомъ существенно отличается отъ положенія кабинета министровъ въ парламентарныхъ странахъ (см. слѣд. главу).

полномочій, обыкновенно выбираются вновь. Бывали случаи, что тотъ или иной изъ членовъ Федеральнаго Совѣта оставался въ немъ 15 или болѣе лѣтъ подъ рядъ и за это время не разъ былъ выбираемъ президентомъ Конфедераціи. Можно даже сказать, что, вообще говоря, принято предоставлять эту должность по очереди всѣмъ членамъ Федеральнаго Совѣта.

Такой—на первый взглядъ довольно странный—способъ замѣщенія высшей должности въ государствѣ объясняется главнымъ образомъ тѣмъ, что, какъ мы сказали, президентъ Швейцарской Конфедераціи въ сущности вовсе не является главой государства. Онъ имѣетъ не больше власти, чѣмъ другіе члены Совѣта, и не больше, чѣмъ они, отвѣтственъ за ходъ управленія республикой. Какъ предсѣдатель исполнительнаго комитета націи—Федеральнаго Совѣта — онъ, конечно, считаетъ своей обязанностью быть въ курсѣ дѣлъ, находящихся въ ближайшемъ завѣдываніи его коллегъ, но не имѣетъ ни права, ни желанія давать имъ какія-либо приказанія. Впрочемъ, въ качествѣ оффиціальнаго главы государства, онъ занимаетъ, конечно, подобающее мѣсто во всѣхъ національныхъ торжествахъ, церемоніяхъ и т. п.

Демократическій строй швейцарской жизни,—чуждый какихъ-либо неравенствъ въ области политическихъ правъ разныхъ слоевъ населенія, чуждый даже особенно рѣзкихъ контрастовъ въ ихъ образѣ жизни и мыслей (по сравненію, напр., съ Франціей или даже Соед. Штатами),—этотъ демократическій строй проявляется между прочимъ и въ оплатѣ труда лицъ, занимающихъ наиболѣе высокіе оффиціальные посты и призванныхъ руководить политической жизнью государства. Въ самомъ дѣлѣ члены Федеральнаго Совѣта,—иначе сказать, швейцарскіе министры — получаютъ всего около 5000 руб. въ годъ а самъ президентъ Швейцарской Конфедераціи около 6,500 руб., т. е. въ нѣсколько разъ меньше, чѣмъ получаютъ министры Англіи, Франціи, Россіи и другихъ европейскихъ странъ или министры Соед. Штатовъ (послѣдніе получаютъ 8,000 дол. или 16,000 руб.).

Какъ извѣстно, президентъ Французской Республики получаетъ въ общемъ около полумилліона рублей и живетъ

окруженный помпой, напоминающей времена монархическаго режима, традиціи котораго сохранились еще во многихъ отношеніяхъ въ современной Франціи, несмотря на почти сорокалѣтнее непрерывное существованіе республики.

Въ противоположность тѣмъ понятіямъ и традиціямъ, которыя еще живы во Франціи, для президента Швейцарской Конфедераціи всякій внѣшній блескъ считается не только не необходимымъ, а излишнимъ и даже вреднымъ. Жизнь президента Швейцарской Конфедераціи и тѣмъ болѣе другихъ членовъ Федеральнаго Совѣта, протекаетъ, вообще говоря, совершенно такъ же, какъ жизнь большинства другихъ лицъ, принадлежащихъ къ т. наз. либеральнымъ профессіямъ, при чемъ доступъ къ президенту Конфедераціи даже легче, чѣмъ доступъ къ нѣкоторымъ болѣе извѣстнымъ адвокатамъ или врачамъ.

Итакъ, въ противоположность всѣмъ существующимъ государствамъ, въ Швейцарской Конфедераціи исполнительная власть принадлежитъ коллегіальному учрежденію, имѣющему предсѣдателя съ чисто номинальной властью. Каковы же результаты этой оригинальной организаціи исполнительной власти? Отвѣтъ на этотъ вопросъ читатель найдетъ въ слѣдующей главѣ, въ которой выяснены взаимныя отношенія Федеральнаго Совѣта и Федеральнаго Собранія, т. е. исполнительной и законодательной власти.

IV.

Отношенія законодательной (Федеральнаго Собранія) и исполнительной (Федеральный Совѣтъ) власти въ Швейцаріи. Аналогіи съ другими странами.

Изъ того, что было нами сказано о составѣ и дѣятельности Федеральнаго Совѣта, видно, что члены этого Совѣта исполняютъ въ сущности такія функціи, которыя въ другихъ странахъ выполняютъ министры. То обстоятельство, что члены

Федеральнаго Совѣта—министры Конфедераціи—получаютъ свои полномочія путемъ выбора народныхъ представителей и, слѣдовательно, являются ихъ довѣренными людьми, казалось бы, сближаетъ Швейцарію со странами, имѣющими т. наз. парламентарную систему правленія *).

Однако на самомъ дѣлѣ система управленія Швейцаріи носитъ совершенно своеобразный характеръ, столь же далекій отъ парламентаризма, какъ и отъ тѣхъ порядковъ государственнаго управленія, которые существуютъ въ Пруссіи, въ другихъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, и въ самой этой имперіи. Система управленія Швейцарской Конфедераціи отличается наконецъ, какъ это будетъ изложено ниже, и отъ политическаго режима, который существуетъ въ С.-Амер. Соед. Штатахъ.

„Отношеніе исполнительной власти къ законодательной, существующее въ Швейцаріи", говоритъ Лоуэлль, „представляетъ собой нѣчто совершенно оригинальное, не находящее себѣ параллели въ какой-либо иной странѣ. Федеральный Совѣтъ, какъ носитель исполнительной власти, не составляетъ, подобно президенту Соед. Штатовъ **) отдѣльнаго органа управленія, которому принадлежитъ окончательное рѣшеніе вопросовъ, входящихъ въ сферу его компетенціи. Федеральному Совѣту вовсе не принадлежитъ право veto относительно законопроектовъ, принятыхъ Федеральнымъ Собраніемъ" (каковое право, какъ извѣстно, принадлежитъ въ извѣстныхъ границахъ президенту С. Штатовъ и помогаетъ ему охранять свою самостоятельность отъ посягательствъ

*) См. объ этой системѣ правленія выше или нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная форма правленія"

**) Упреждая послѣдующее изложеніе, мы считаемъ полезнымъ сообщить здѣсь для поясненія мысли Лоуэлля, что въ Соед. Штатахъ президентъ выбирается народомъ, что онъ совершенно независимъ (какъ глава исполнительной власти) отъ конгресса и что онъ, вобще говоря, по своему усмотрѣнію назначаетъ и увольняетъ министровъ. Однако и американскій конгрессъ, съ другой стороны, въ своей законодательной дѣятельности, вообще говоря, независимъ отъ президента, которому, какъ и его министрамъ, не принадлежитъ даже право законодательной инициативы. Мало того, министры въ Америкѣ не могутъ участвовать въ какой-либо формѣ въ занятіяхъ конгресса.

конгресса. П. М.). „Даже въ чисто административныхъ дѣлахъ Федеральный Совѣтъ вовсе не пользуется, строго говоря, сколько-нибудь независимой властью, такъ какъ его распоряженія могутъ быть, повидимому, пересматриваемы, контролируемы и даже отмѣняемы Федеральнымъ Собраніемъ.

„Фактически Федеральное Собраніе пользуется конечно очень рѣдко своимъ правомъ отмѣнять административныя мѣры, принятыя Федеральнымъ Совѣтомъ, но Совѣтъ во всякомъ случаѣ обязанъ представлять ежегодно отчетъ о своемъ управленіи Собранію, которое подвергаетъ этотъ отчетъ обсужденію и можетъ рекомендовать Совѣту измѣнить тѣ или иныя изъ его распоряженій“ *). Такого рода предложенія или постановленія Федеральнаго Собранія Совѣтъ всегда выполняетъ, вполнѣ понимая свою подчиненную роль въ отношеніи Собранія и не пытаясь поэтому претендовать на болѣе самостоятельное положеніе. Для такихъ притязаній не даютъ никакого основанія ни конституція Швейцаріи, ни традиціи фактическаго ея примѣненія **).

Это послѣднее обстоятельство рѣшительно выдѣляетъ Швейцарію отъ странъ съ парламентарной системой правленія, хотя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ взаимныя отношенія законодательной и исполнительной власти въ Швейцаріи напоминаютъ тѣ отношенія, которыя существуютъ въ парламентарныхъ странахъ. Подобно министрамъ въ этихъ послѣднихъ странахъ, члены Федеральнаго Совѣта являютстя довѣренными лицами законодательнаго собранія; они даже въ большей степени заслуживаютъ такого названія (довѣренныхъ лицъ собранія), такъ какъ мы знаемъ, что они прямые избранники Федеральнаго Собранія, тогда какъ въ парламентарныхъ странахъ министры назначаются или выбираются королемъ (во Франціи—президентомъ республики) въ виду предполагаемаго полнаго къ нимъ довѣрія со стороны парламента, при чемъ это довѣріе удостовѣряется лишь косвеннымъ путемъ, а именно тѣмъ, что законодательныя и иныя мѣропріятія, предлагаемыя министрами ***), встрѣчаютъ поддержку парламента).

*) L. Lowell, цитир. сочин., т. II, 198.

**) Dupriez. „Les Ministres“, etc, tome II, 228.

***) Такимъ образомъ министровъ парламентарныхъ странъ можно счи-

Подобно министрамъ парламентарныхъ странъ, члены Федеральнаго Совѣта не только участвуютъ въ засѣданіяхъ Федеральнаго Собранія, но и играютъ въ немъ видную роль; можно даже сказать, что они являются руководителями законодательной дѣятельности Собранія. Взаимная близость и довѣріе, существующія между Федеральнымъ Собраніемъ и Федеральнымъ Совѣтомъ, проявляются особенно ясно въ тѣхъ частыхъ случаяхъ, когда Собраніе посредствомъ резолюцій, которыя въ Швейцаріи называются „постулатами“ (postulats), поручаетъ Совѣту подготовить законопроектъ по тому или иному вопросу. Мало того: всѣ предложенія и законопроекты, если они поступили въ Федеральное Собраніе не отъ Совѣта, вообще говоря, передаются послѣднему на заключеніе до какого-либо ихъ разсмотрѣнія въ Собраніи *).

Однако, хотя такимъ образомъ въ Швейцаріи связь между исполнительной и законодательной властью столь же тѣсна, какъ и въ странахъ съ парламентарной системой управленія, основанія, опредѣляющія отношенія между исполнительной и законодательной властью въ Швейцаріи, совершенно иныя. Въ самомъ дѣлѣ, члены Федеральнаго Совѣта не отвѣтственны въ парламентарномъ смыслѣ этого слова предъ Собраніемъ, т. е. они не выходятъ въ отставку, если тотъ или иной изъ представленныхъ ими законопроектовъ отвергнутъ Собраніемъ. Напротивъ того, если окажется, что Федеральное Собраніе держится иныхъ взглядовъ на тотъ или иной законодательный или административный вопросъ, чѣмъ члены Федер. Совѣта, эти послѣдніе подчиняются волѣ Собранія, какъ высшей власти, и стараются добросовѣстно выполнить указанія Собранія.

Въ объясненіе этого слѣдуетъ сказать, что въ общественной жизни Швейцаріи въ качествѣ общаго правила строго

тать избранниками парламента лишь въ условномъ смыслѣ этого выраженія.

*) Въ настоящей главѣ мы часто приводимъ тѣ или другія мнѣнія (въ общимъ вполнѣ согласныя) Лоуэлля и Дюпріэ, не всегда отмѣчая свои заимствованія кавычками, такъ какъ обыкновенно мы дополняемъ эти цитаты небольшими вставками и вообще не переводимъ этихъ цитатъ дословно.

проводится такой принципъ: оффиціальное лицо или, иначе, чиновникъ даетъ только совѣтъ и, подобно юристу или архитектору, не можетъ считать себя обязаннымъ отказываться отъ своего положенія только потому, что его совѣтъ не принятъ.

Насколько это справедливо, можно видѣть изъ того, что съ 1848 г., т. е. съ тѣхъ поръ, какъ Федеральный Совѣтъ получилъ свою теперешнюю организацію въ качествѣ высшей исполнительной власти, было только два случая отставки членовъ Совѣта по политическимъ причинамъ *); впрочемъ, и изъ этихъ двухъ случаевъ только въ одномъ былъ дѣйствительно конфликтъ съ законодательнымъ Собраніемъ.

Въ самомъ дѣлѣ, швейцарцамъ кажется настолько же неразумнымъ терять способнаго администратора вслѣдствіе несогласія въ мнѣніяхъ относительно того или другого законопроекта, насколько англичанину кажется непонятнымъ, чтобы министръ, уважающій себя, могъ оставаться на своемъ посту послѣ того, какъ парламентъ осудилъ предложенныя имъ мѣры.

Конечно, такія отношенія между министрами и законодательнымъ собраніемъ, какія, какъ мы видимъ, существуютъ въ Швейцаріи, требуютъ, помимо многаго другого, полнаго взаимнаго уваженія и довѣрія членовъ Федеральнаго Совѣта и Федеральнаго Собранія, отсутствія усиленной погони за властью по чисто партійнымъ соображеніямъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, полной увѣренности Федеральнаго Собранія, что разница въ его мнѣніяхъ и мнѣніяхъ Федеральнаго Совѣта по поводу той или иной законодательной мѣры вовсе не имѣетъ источникомъ стремленія Совѣта содѣйствовать интересамъ которой-либо изъ политическихъ партій.

Всѣ эти условія мы находимъ дѣйствительно въ Швейцаріи, если и не вполнѣ, то во всякомъ случаѣ въ несравненно большей мѣрѣ, чѣмъ въ какой-либо другой свободной странѣ. Прямой выборъ членовъ Федеральнаго Совѣта

*) Т. е. потому, что политическіе взгляды того или иного изъ членовъ Федеральнаго Совѣта рѣзко расходились со взглядами народныхъ представителей.

Федеральнымъ Собраніемъ служитъ, конечно, гораздо болѣе надежнымъ ручательствомъ взаимнаго довѣрія этихъ собраній, чѣмъ простая поддержка законодательнаго собранія, необходимая для министерства въ парламентарныхъ странахъ, особенно если принять во вниманіе, что въ этихъ странахъ министерство, вообще говоря, должно дѣйствительно пользоваться довѣріемъ только одной палаты и можетъ быть совершенно непопулярно въ другой. Между тѣмъ выборъ членовъ Федеральнаго Совѣта происходитъ въ совмѣстномъ засѣданіи Національнаго Собранія и Совѣта Штатовъ, образующихъ вмѣстѣ такъ наз. Федеральное Собраніе. Переизбраніе однихъ и тѣхъ-же лицъ въ Федеральный Совѣтъ, пока они сами того желаютъ, служитъ, конечно, надежнымъ показателемъ чистоты политической атмосферы въ Швейцаріи. Такого взаимнаго довѣрія и уваженія министровъ и народныхъ представителей придется вѣроятно долго ждать такимъ странамъ, какъ Англія, и въ особенности такимъ странамъ, какъ Франція или Италія съ ихъ эфемерными министерствами, въ смѣнѣ которыхъ играютъ столь значительную роль личные счеты политическихъ дѣятелей *).

Однако характеръ отношеній, существующихъ между Федеральнымъ Совѣтомъ и Федеральнымъ Собраніемъ, объясняется не только сравнительной чистотой политической атмосферы Швейцаріи, но также и тѣмъ обстоятельствомъ, что Федеральный Совѣтъ не представляетъ собой чисто политическаго учрежденія въ смыслѣ принадлежности всѣхъ его членовъ къ какой-либо одной политической партіи, авторитетъ и сила которой поставили ихъ во главѣ исполнительной власти въ государствѣ.

Дѣло въ томъ, что, какъ согласно говорятъ американскій ученый Лоуэлль и бельгійскій публицистъ Дюпріэ, Федеральный

*) Нельзя, конечно, не принимать при этомъ во вниманіе и того, что вопросы, подлежащіе рѣшенію законодательнаго собранія Швейцаріи, далеко не имѣютъ той остроты и въ особенности той сложности, какую имѣютъ тѣ же вопросы въ большихъ европейскихъ государствахъ. Л. Лоуэлль, которому почти дословно принадлежитъ приводимое въ текстѣ сравненіе Швейцаріи съ Англіей, Италіей и Франціей, выразился бы, конечно, еще рѣзче, если бы онъ сравнилъ Швейцарію съ другими странами Европы.

Совѣтъ является по преимуществу дѣловымъ учрежденіемъ, при выборѣ членовъ котораго обращается больше вниманія на административныя способности кандидатовъ, чѣмъ на ихъ умѣнье руководить борьбой политическихъ партій. Обязанность Совѣта заключается въ томъ, чтобы управлять страной, т. е. разрѣшать административныя дѣла, и давать Федеральному Собранію, а иногда и самому швейцарскому народу *), совѣты по вопросамъ текущаго законодательства.

Никто не ожидаетъ отъ Федеральнаго Совѣта, что онъ будетъ давать направленіе политической жизни государства (to control the policy o the state). Вотъ въ чемъ заключается объясненіе указанныхъ нами выше фактовъ. Въ самомъ дѣлѣ, члены Федеральнаго Совѣта вовсе не являются руководителями какой-либо политической партіи и не связаны обѣщаніемъ проводить въ жизнь общими силами ту или иную политическую программу **).

„Мало того, — говоритъ Л. Лоуэлль, — случается, что сами члены Федеральнаго Совѣта рѣзко расходятся по своимъ политическимъ взглядамъ. До сихъ поръ обыкновенно такъ бывало, что въ Совѣтѣ засѣдали либералы и радикалы, т. е. представители двухъ изъ трехъ главныхъ политическихъ партій Швейцаріи. Въ послѣднее время убѣжденіе, что въ Совѣтѣ должны быть представители всѣхъ трехъ партій, послужило причиной того, что въ 1891 году членомъ Совѣта былъ выбранъ клерикалъ, докторъ Цемпъ изъ Люцерна. Всю принципіальную важность этого факта въ качествѣ характеристики организаціи Совѣта мы можемъ понять только тогда, когда мы примемъ во вниманіе, что клерикальная партія въ Швейцаріи наиболѣе рѣзкой изо всѣхъ, будучи являетсявмѣстѣ съ тѣмъ рѣшительной противницей того направленія, которое имѣетъ политическая жизнь въ современной Швейцаріи. Когда произошелъ указываемый нами фактъ, то многіе высказывали сомнѣніе относительно возможности успѣха такой попытки — соединить въ Федеральномъ Совѣтѣ столь разно-

*) Въ тѣхъ случаяхъ, когда тотъ или иной законопроектъ подлежитъ такъ наз референдуму (см. ниже), или прямому народному голосованію.

**) L. Lowell, цитиров сочин., т. II, 200.

родные элементы. Однако, нѣкоторое доказательство успѣшности этой попытки можно видѣть въ томъ фактѣ, что, хотя докторъ Цемпъ вызвалъ порицаніе радикальнаго большинства Федеральнаго Собранія за то, что не принялъ активнаго участія въ обсужденіи вопроса о пересмотрѣ таможеннаго тарифа, онъ былъ выбранъ въ 1894 году тѣмъ-же Собраніемъ въ президенты Конфедераціи большинствомъ почти трехъ четвертей голосовъ".

„Безъ сомнѣнія должно казаться весьма удивительнымъ, что административное учрежденіе, имѣющее подобный составъ, можетъ удовлетворительно функціонировать (smoothly— гладко). Это объясняется частью привычкой швейцарцевъ ко взаимнымъ уступкамъ и привычкой покоряться во всемъ большинству, частью тѣмъ фактомъ, что окончательное рѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ вопросовъ принадлежитъ не Совѣту, а Собранію, и, наконецъ, отсутствіемъ практической необходимости единства мнѣній членовъ Федеральнаго Совѣта подобно тому, какъ это требуется отъ министровъ при парламентарномъ режимѣ. Въ самомъ дѣлѣ, члены Федеральнаго Совѣта не обязаны защищать одинъ другого или даже показывать видъ, что они держатся однихъ и тѣхъ-же мнѣній *). Правда, никто изъ нихъ не можетъ предлагать Собранію какого-либо законопроекта, не проведя его сначала черезъ Совѣтъ, тѣмъ не менѣе имѣются основанія думать, что Совѣтъ пропускаетъ очень снисходительно мѣры, которыя почему-либо кажутся особенно желательными тому или другому изъ его членовъ. Во всякомъ случаѣ, не подлежитъ сомнѣнію тотъ фактъ, что членъ Совѣта не считаетъ себя обязаннымъ защищать тотъ или иной проектъ только пото-

*) Конечно и въ парламентарныхъ странахъ члены кабинета министровъ при обсужденіи того или иного вопроса могутъ оказаться разныхъ мнѣній Однако, когда послѣ такового обсужденія они пришли къ соглашенію проводить то или иное рѣшеніе этого вопроса, они уже обязаны всячески защищать это рѣшеніе, хотя-бы оно и не совпадало съ личными симпатіями котораго либо изъ нихъ. См для дальнѣйшихъ подробностей нашу книгу „Парламентаризмъ" и т д или русскій переводъ сочиненія Беджгота „Государственный строй Англіи" 1905 г.

му, что этотъ проектъ прошелъ черезъ Совѣтъ и былъ тамъ одобренъ большинствомъ *).

Хотя такимъ образомъ ничто не заставляетъ членовъ Федеральнаго Совѣта держаться непремѣнно однихъ и тѣхъ-же мнѣній, и хотя, какъ исключеніе, бываетъ даже, что различіе взглядовъ членовъ Совѣта проявляется совершенно открыто и даже довольно рѣзко при обсужденіи особо важныхъ законопроектовъ въ Федеральномъ Собраніи, тѣмъ не менѣе все это бываетъ рѣдко и считается, вообще говоря, нежелательнымъ и неудобнымъ. Оно и понятно: слишкомъ рѣзкая настойчивость на извѣстной точкѣ зрѣнія дѣлаетъ трудной совмѣстную работу членовъ въ Совѣтѣ. Между тѣмъ, при той организаціи, которую имѣютъ въ Швейцаріи федеральныя и кантональныя политическія учрежденія, весьма желательно, чтобы Совѣтъ стоялъ внѣ и выше партійныхъ счетовъ и соображеній.

„Одной изъ важнѣйшихъ функцій Федеральнаго Совѣта“,— говоритъ Лоуэлль, — „слѣдуетъ считать дѣятельность его въ качествѣ фактора примиренія (a mediator) между различными мнѣніями и интересами, равно какъ и между различными политическими учрежденіями Конфедераціи и кантоновъ. Такой функціи Совѣтъ не могъ-бы выполнять сколько-нибудь удовлетворительно, если бы онъ по своему составу принадлежалъ къ какой-либо одной партіи. Иначе сказать, вліяніе Федеральнаго Совѣта зависитъ въ значительной мѣрѣ отъ вѣры въ его безпристрастіе, а потому все, что содѣйствуетъ усиленію и упроченію его внѣпартійнаго характера, возвышаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ его положеніе и авторитетъ“.

„Мало того, не только Федеральный Совѣтъ состоитъ обыкновенно изъ людей, принадлежащихъ къ разнымъ политическимъ партіямъ, но иногда случается даже. что большинство Совѣта не совпадаетъ по своимъ политическимъ взглядамъ съ большинствомъ Федеральнаго Собранія... Это, объясняется, конечно, тѣмъ обстоятельствомъ, что составъ Федеральнаго Совѣта можно считать фактически почти постояннымъ. Въ самомъ дѣлѣ, хотя члены его выбираются

*) L. Lowell, цитиров. сочин., т II, 201 — 202.

на три года, прежніе члены всегда выбираются вновь—за почти пятидесятилѣтнее существованіе Федеральнаго Совѣта (съ 1848 г.) было только два случая, когда не были вновь выбраны члены Совѣта, желавшіе тамъ оставаться"... *).

Одинъ изъ виднѣйшихъ швейцарскихъ дѣятелей назвалъ Федеральный Совѣтъ исполнительнымъ комитетомъ Федеральнаго Собранія, подобно тому, какъ министерство въ Англіи можно съ большимъ основаніемъ считать такимъ-же комитетомъ парламента вообще и палаты общинъ въ особенности. „Въ самомъ дѣлѣ",—говоритъ Лоуэль, цитирующій это мнѣніе,—„Федеральный Совѣтъ пользуется нѣкоторыми главными преимуществами англійскаго кабинета министровъ, не испытывая въ то же время многихъ его неудобствъ. Въ Швейцаріи мы видимъ то же взаимное довѣріе законодательной и исполнительной власти, которое наблюдается въ Англіи. Но наряду съ этимъ въ Швейцаріи есть возможность соединить въ исполнительномъ комитетѣ націи (Федеральный Совѣтъ) даровитыхъ людей разныхъ политическихъ убѣжденій. Между тѣмъ такое положеніе, которое, какъ мы видѣли въ Швейцаріи, придаетъ силу и авторитетъ исполнительной власти, явилось-бы источникомъ слабости для кабинета страны, имѣющей парламентарную систему правленія. Въ самомъ дѣлѣ, коалиціонныя министерства въ парламентарныхъ странахъ, какъ извѣстно, всегда бываютъ слабы, такъ какъ они состоятъ изъ людей, которые, соблюдая внѣшнее единство дѣйствій, фактически всегда стараются одинъ передъ другимъ пріобрѣсти преобладающее вліяніе и которые не сталибы работать вмѣстѣ, если-бы та или иная ихъ часть могла сама по себѣ разсчитывать на поддержку большинства членовъ законодательнаго собранія".

„Федеральный же Совѣтъ вовсе не является органомъ большинства Федеральнаго Собранія, а потому члены Совѣта нисколько не скрываютъ того, что они являются выразителями разныхъ политическихъ теченій въ странѣ. Соединеніе людей разныхъ убѣжденій въ Федеральномъ Совѣтѣ не влечетъ за собой установленія въ немъ состоянія глухой вражды

*) L. Lowell, цит. сочин., т. II, стр. 203—204.

между входящими въ его составъ членами. Такое соединеніе проистекаетъ отъ искренняго желанія Федеральнаго Собранія предоставить главнымъ изъ дѣйствующихъ въ странѣ политическихъ партій извѣстную долю вліянія на управленіе общественными дѣлами. Это въ свою очередь укрѣпляетъ положеніе Совѣта, дѣлая, такъ сказать, болѣе широкими его основы, обезоруживая вражду тѣхъ именно элементовъ, которые могли бы составить Совѣту серьезную оппозицію, и давая такимъ образомъ возможность Совѣту являться дѣйствительнымъ выразителемъ всего общества".

„Дальнѣйшими преимуществами швейцарской системы управленія слѣдуетъ считать его устойчивость, т. е. невозможность рѣзкихъ поворотовъ въ направленіи политики страны, и прочность положенія, которымъ пользуются даровитые политическіе дѣятели Конфедераціи, между тѣмъ такая прочность совершенно недостижима при парламентарной системѣ правленія. Обычай выбирать новыхъ членовъ Совѣта по одному и черезъ большіе промежутки времени обезпечиваетъ кромѣ того Швейцаріи устойчивость (continuity) традицій, что имѣетъ неоцѣнимую важность. Это позволяетъ въ то же время Совѣту стоять выше скоропреходящихъ вспышекъ (transient impulses), которыя можетъ переживать народъ... Наконецъ увѣренность членовъ Совѣта въ переизбраніи дѣлаетъ невозможнымъ политическое давленіе на нихъ и освобождаетъ ихъ самихъ отъ политическихъ искушеній".

„Такимъ образомъ политическія традиціи,—которыя имѣютъ всегда больше силы чѣмъ законъ,—привели къ установленію въ Швейцаріи государственнаго строя, при которомъ исполнительная власть пользуется фактически весьма значительной политической независимостью, при чемъ опасность отъ возможныхъ при этомъ злоупотребленій устраняется тѣмъ обстоятельствомъ, что Федеральное Собраніе слѣдитъ за дѣятельностью Совѣта, даетъ ему общее направленіе, имѣя въ случаѣ надобности возможность измѣнять и отмѣнять распоряженія Совѣта" *).

Мы надѣемся, что читатели не осудятъ насъ за эту нѣсколько растянувшуюся характеристику швейцарскаго Феде-

*) L. Lowell, vol, II, 205—207.

ральнаго Совѣта и его отношеній къ Федеральному Собранію. Дѣло въ томъ, что, какъ мы уже не разъ говорили, это одно изъ самыхъ оригинальныхъ и, судя по полувѣковому опыту, одно изъ самыхъ удачныхъ политическихъ учрежденій Швейцаріи, заслуживающихъ поэтому особенно тщательнаго изученія.

Мы видѣли, что оригинальность организаціи исполнительной власти въ Швейцарской Конфедераціи, и въ особенности ея отношенія къ власти законодательной, объясняется многими причинами. Мы указали на нѣкоторыя изъ главныхъ причинъ и слѣдствій этого явленія и на связь его съ нѣкоторыми другими сторонами политической жизни Швейцаріи. При характеристикѣ швейцарскаго Федеральнаго Совѣта и Собранія и при объясненіи функціонированія этихъ учрежденій мы слѣдовали, главнымъ образомъ, превосходному описанію системы управленія въ Швейцаріи, которое мы находимъ въ цитированномъ много разъ трудѣ Лоуэлля.

Есть однако нѣсколько еще не описанныхъ нами швейцарскихъ политическихъ учрежденій, заслуживающихъ также самаго серьезнаго вниманія, какъ по своей оригинальности и принципіальной важности, такъ и по тому свѣту, который, какъ мы полагаемъ, проливаетъ ихъ изученіе на особенности состава Федеральнаго Совѣта и его отношеній къ Федеральному Собранію. Мы думаемъ даже, что существованіемъ этихъ еще не описанныхъ нами политическихъ учрежденій объясняется самая возможность описанныхъ выше отношеній между исполнительной и законодательной властью въ Швейцаріи, отношеній, одинаково противорѣчащихъ, какъ тѣмъ политическимъ порядкамъ и традиціямъ, которые мы находимъ въ странахъ, имѣющихъ такъ называемую парламентарную систему правленія, такъ и порядкамъ, которыми, какъ мы видѣли, характеризуется политическая жизнь Германской имперіи и входящихъ въ ея составъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ.

Учрежденія, которыя мы имѣемъ въ виду, это такъ называемые „референдумъ“ (referendum) и народная законодательная инициатива, или, какъ обыкновенно говорятъ для краткости, „инициатива“. Однако для того, чтобы понять

должнымъ образомъ происхожденіе и процессъ развитія этихъ въ высшей степени любопытныхъ и важныхъ учрежденій, намъ придется сдѣлать небольшое отступленіе.

V.

Политическій строй кантоновъ: прямыя и представительныя демократіи.

Хотя наша задача заключается, главнымъ образомъ, въ описаніи системы управленія всей Швейцаріи вообще, какъ одной изъ важнѣйшихъ федерацій современнаго міра, а не отдѣльныхъ частей—кантоновъ, изъ которыхъ состоитъ Швейцарская Конфедерація, тѣмъ не менѣе мы считаемъ необходимымъ ознакомить читателя хотя бы въ общихъ чертахъ и съ тѣмъ, какъ организованъ политическій строй кантоновъ. Безъ такого краткаго очерка кантональнаго управленія могло бы остаться непонятнымъ и недостаточно оцѣненнымъ многое изъ того, что будетъ сказано нами впослѣдствіи по поводу упомянутыхъ выше замѣчательныхъ политическихъ институтовъ Швейцаріи—референдума и народной законодательной инціативы. Это тѣмъ болѣе важно и необходимо, что оба эти института возникли и получили первоначально широкое примѣненіе въ отдѣльныхъ кантонахъ и только послѣ этого были распространены народомъ и на область федеральнаго управленія.

Начиная обзоръ кантональнаго управленія, слѣдуетъ сказать во-первыхъ, что въ основѣ политическаго строя всѣхъ кантоновъ вполнѣ ясно и опредѣленно положенъ принципъ народнаго верховенства или народовластія. Народъ является дѣйствительно источникомъ всякой власти въ кантонѣ: всѣ лица, облеченныя той или иной властью, получаютъ ее прямо или косвенно отъ народа. Народу же принадлежитъ, путемъ голосованія, въ которомъ принимаютъ участіе всѣ граждане, окончательная санкція (кантональной) конституціи, равно

какъ и всѣхъ конституціонныхъ законовъ, издаваемыхъ отъ времени до времени въ дополненіе или измѣненіе конституціи. Въ этомъ отношеніи между кантонами нѣтъ разницы, такъ какъ даже во Фрейбургѣ, наиболѣе консервативномъ изъ кантоновъ Швейцаріи, всякія измѣненія конституціоннаго законодательства подвергаются обязательно непосредственному народному голосованію и только такимъ путемъ могутъ быть окончательно отвергнуты или утверждены.

Въ общемъ въ отношеніи политическаго строя швейцарскіе кантоны можно раздѣлить на двѣ категоріи: непосредственныя или прямыя демократіи и демократіи представительныя. Въ первыхъ верховная власть народа проявляется путемъ такъ называемыхъ „мірскихъ сходовъ“ (Landsgemeinden) кантона. Такъ называется собраніе всѣхъ совершеннолѣтнихъ гражданъ кантона, происходящее на открытомъ воздухѣ и рѣшающее важнѣйшіе законодательные и иные вопросы. Однако большая часть швейцарскихъ кантоновъ относится къ категоріи демократій представительныхъ, т.-е. такихъ, гдѣ законодательная власть, вообще говоря, осуществляется народомъ черезъ посредство особыхъ представительныхъ собраній. Эти собранія состоятъ изъ депутатовъ, избираемыхъ въ Швейцаріи прямымъ, тайнымъ и равнымъ голосованіемъ всѣхъ лицъ мужского пола, перешедшихъ 20-лѣтній возрастъ. Впрочемъ и въ кантонахъ, имѣющихъ представительный образъ правленія, народъ не лишенъ прямого участія въ законодательствѣ, но уже не въ формѣ мірскихъ сходовъ, а способомъ болѣе совмѣстимымъ съ новѣйшими условіями государственной жизни *).

Современныя формы прямого участія народа въ законодательствѣ, которыя мы имѣемъ въ виду, носятъ, какъ мы уже упоминали, названіе референдума и народной иниціа-

*) Всѣмъ извѣстно что наше время характеризуется между прочимъ образованіемъ все болѣе и болѣе значительныхъ политическихъ организацій—государственныхъ и всякихъ иныхъ Вотъ почему теперь просто физически невозможно одновременное собраніе всѣхъ полноправныхъ гражданъ въ какихъ-либо цѣляхъ. Даже швейцарскія прямыя демократіи, несмотря на всю ихъ миніатюрность, достигли, повидимому, такого предѣла, когда становится весьма труднымъ сохраненіе прежнихъ порядковъ управленія.

тивы и будутъ описаны нами позже; теперь же мы ознакомимся съ тѣмъ, какъ и гдѣ функціонируетъ въ Швейцаріи прямое народное законодательство въ своей архаической формѣ, и какъ организованы представительныя законодательныя учрежденія въ тѣхъ кантонахъ, гдѣ существуетъ эта послѣдняя форма правленія.

Къ числу прямыхъ демократій относятся швейцарскіе кантоны Гларусъ и Ури и каждый изъ двухъ полукантоновъ, на которые дѣлятся въ политическомъ отношеніи кантоны Аппенцель и Унтервальденъ. Согласно послѣдней швейцарской переписи (1900 г.) въ кантонѣ Ури около 20.000 жителей, въ Гларусѣ 32.000, въ одномъ полукантонѣ Аппенцеля (Appenzell Ausser Rhoden) 55.000, въ другомъ (Appenzell Inner Rhoden) 13.000; въ одномъ полукантонѣ Унтервальдена 15.000, въ другомъ 10.000. Итакъ мы видимъ, что всѣ эти кантоны и полукантоны—даже въ маленькой Швейцаріи—отличаются своей сравнительной малочисленностью (вспомнимъ, что въ кантонѣ Бернъ около 600.000 жителей, въ кантонѣ Цюрихъ около полумилліона, въ Ааргау 206.000 и т. д.). Конечно, только поэтому тамъ дѣйствительно болѣе или менѣе возможны „мірскія сходки“ всѣхъ гражданъ на подобіе тѣхъ, о которыхъ намъ говоритъ исторія классическаго міра.

Въ другомъ своемъ трудѣ мы дали довольно подробное описаніе швейцарскихъ мірскихъ сходокъ *). Въ виду глубокаго принципіальнаго интереса этого политическаго переживитка отдаленныхъ временъ мы не считаемъ, однако, возможнымъ удовлетвориться здѣсь одной ссылкой на свой трудъ. Мы находимъ болѣе цѣлесообразнымъ,—указавъ на то, что мы касались того же любопытнаго вопроса въ другомъ своемъ трудѣ,—познакомить здѣсь читателя съ тѣмъ изображеніемъ швейцарскихъ „мірскихъ сходокъ“, которое мы находимъ въ сочиненіи французскаго политическаго дѣятеля Э. Фландена, вышедшемъ послѣ того, какъ мы сдали въ печать цитированный выше нашъ трудъ.

Вотъ какъ Фланденъ описываетъ сходку гражданъ въ кантонахъ Швейцаріи.

*) Народное представительство и законодательныя собранія въ главныхъ странахъ современнаго міра. 1906 г., глава VII.

„Каждый годъ въ послѣднее воскресенье апрѣля или въ первое воскресенье мая мѣсяца избиратели приглашаются собраться на открытомъ воздухѣ для того, чтобы рѣшить важнѣйшія кантональныя дѣла. Рано утромъ раздается пушечный выстрѣлъ, и уже видно, какъ изъ самыхъ отдаленныхъ деревень граждане идутъ тѣсными группами. По виду это огромная движущаяся процессія. Всѣ одѣты въ сюртуки или черныя пиджаки; въ Аппенцелѣ граждане являются на сходъ со шпагами, — традиціоннымъ символомъ народнаго суверенитета".

„На мірскомъ сходѣ или, какъ онъ называется по нѣмецки, „ландсгемейндѣ" (Landsgemeinde) собирается иногда до 10.000 избирателей".

„Занятія сходки открываются религіозной церемоніей".

„Въ кантонѣ Ури всѣ присутствующіе, стоя по склонамъ огромнаго амфитеатра (sur les gradins d'un immense amphithéâtre) читаютъ Отче Нашъ. Въ Гларусѣ и въ Аппенцелѣ (Appenzell Ausser Rhoden), гдѣ населеніе протестантское, предсѣдатель сходки *) приглашаетъ присутствующихъ сосредоточиться и призвать благословеніе Бога, который всегда покровительствовалъ ихъ предкамъ. Среди тѣсныхъ рядовъ толпы раздается тогда народное пѣснопѣніе (le cantique populaire): „Отъ Тебя, Господь, исходитъ всякая жизнь; мы созданіе Твоихъ рукъ". Затѣмъ всѣ присутствующіе надѣваютъ шляпы. Только предсѣдатель сходки, которымъ бываетъ всегда глава кантональнаго правительства, — ландаманнъ, — остается съ непокрытой головой. Онъ окруженъ особыми приставами, одѣтыми въ черное, и гражданами, одѣтыми въ легендарный костюмъ Вильгельма Телля".

„Вообще внѣшній декорумъ собранія или сходки преисполненъ воспоминаніями о среднихъ вѣкахъ; сценировка (la mise en scène) и весь церемоніалъ заимствованы отъ давно прошедшихъ временъ и, если возникаетъ какое-нибудь затрудненіе, всегда находится ученый археологъ, который устанавливаетъ, какъ подобное затрудненіе разрѣшалось на мірскихъ сходахъ XVI или XVII вѣка".

*) Предсѣдателемъ собранія или сходки является ландаманнъ или глава кантональнаго правительства (см. ниже).

„Послѣ того, какъ ландаманнъ въ рѣчи, которую всѣ слушаютъ съ религіозной сосредоточенностью, сдѣлаетъ докладъ о положеніи дѣль въ кантонѣ, происходитъ разрѣшеніе вопросовъ слѣдующихъ трехъ категорій: кантональный бюджетъ, новые кантональные законы, назначеніе должностныхъ лицъ".

„Всякое предложеніе, всякій докладъ, всякія поправки къ вносимымъ предложеніямъ выслушиваются съ необычайнымъ вниманіемъ. Самые скромные граждане выражаютъ свои мнѣнія. Каждый имѣетъ право говорить совершенно свободно, и на это право не бываетъ никогда никакихъ посягательствъ. Народъ никогда не перебиваетъ ораторовъ, никогда не выражаетъ неудовольствія: если ораторы являются съ запасомъ аргументовъ, народъ приходитъ съ неистощимымъ запасомъ терпѣнія *)-

По поводу этихъ словъ Фландена слѣдуетъ сказать, что только въ Гларусѣ, который, повидимому, Фланденъ имѣетъ главнымъ образомъ въ виду при описаніи швейцарскихъ мірскихъ сходовъ, допускается внесеніе какихъ-либо поправокъ къ законопроектамъ и вообще ко всякаго рода мѣрамъ, которыя предлагаетъ такъ называемый Земскій Совѣтъ (см. ниже). Всѣ предложенія, поступающія на рѣшеніе схода, печатаются въ особомъ „Меморіалѣ", разсылаемомъ предварительно всѣмъ гражданамъ; въ этотъ Меморіалъ входитъ всегда отчетъ о финансахъ кантона за истекшій годъ и проектъ кантональнаго бюджета на слѣдующій годъ. Вообще можно сказать, что роль мірского схода почти во всѣхъ кантонахъ, гдѣ онъ еще существуетъ, сводится въ сущности къ простому принятію или отклоненію законопроектовъ и иныхъ мѣръ **) въ той формѣ, въ которой они поступаютъ

*) E Flandin. Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine, tome III Suisse. Italie; Paris, 1905, 116—118.

**) Эти проекты подготовляются Кантональнымъ Земскимъ Совѣтомъ, но иногда исходятъ и отъ отдѣльныхъ гражданъ. Въ „Меморіалѣ" излагаются вкратцѣ „мотивы", подкрѣпляющіе необходимость изданія новаго закона или перемѣны какого-либо стараго закона. Впрочемъ, законопроекты, предлагаемые отдѣльными гражданами, печатаются полностью и сопровождаются объясненіями лишь въ томъ случаѣ, если эти законо-

на рѣшеніе гражданъ. Продолжаемъ, однако, цитировать описаніе мірскихъ сходовъ, которое мы находимъ въ трудѣ французскаго юриста и политическаго дѣятеля.

„Когда покончены вопросы законодательства, сходъ приступаетъ къ выбору должностныхъ лицъ кантона, начиная съ выбора главы кантональнаго правительства—ландаманна; онъ избирается только на годъ и служитъ кантону почти безплатно. Прежній ландаманнъ слагаетъ съ себя свои полномочія. „Передъ лицомъ Господа Бога, который все видитъ, провозглашаетъ выбывающій ландаманнъ, „я утверждаю, что никогда никому не нанесъ сознательно какого-либо ущерба или непріятности. Если кто изъ гражданъ кантона думаетъ, что я его оскорбилъ или доставилъ ему непріятность, я прошу его встать, будучи готовъ просить у него прощенія“...

„Какъ только провозглашенъ новый ландаманнъ *), кантональный приставъ (l'huissier cantonal) читаетъ ему формулу присяги, въ которой указываются всѣ обязанности ландаманна. Выслушавъ присягу, ландаманнъ говоритъ: „Я понялъ вполнѣ все, что было прочтено; я буду исполнять присягу вѣрно, твѣрдо и безбоязненно и прошу Господа Бога придти мнѣ въ этомъ на помощь“.

„Послѣ того, какъ ландаманнъ принесъ присягу, наступаетъ очередь народу принимать присягу въ отношеніи его, ландаманна. Читается формула присяги, согласно которой народъ обѣщаетъ во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ имѣть въ виду только благо родины, уважать законъ (le droit), противодѣйствовать несправедливости, оказывать повиновеніе ландаманну или его уполномоченнымъ и посильно имъ содѣйствовать въ исполненіи возложенныхъ на нихъ порученій“.

„Многотысячная толпа присутствующихъ гражданъ повторяетъ хоромъ тѣ же слова: „Мы вполнѣ поняли все, что

проекты поддерживаются хотя бы десятой частью Кантональнаго Земскаго Совѣта. См цитированное выше наше сочиненіе „Народное представительство“ и т д.

*) Это бываетъ,—мы позволимъ себѣ прибавить,—не часто, такъ какъ сходъ сплошь и рядомъ избираетъ на новый срокъ прежняго ландаманна. Надо сказать, что выборы производятся, что называется, par acclamation, т. е. на приглашеніе выбрать ландаманна граждане кричатъ „стараго“, „стараго“ или называютъ фамилію новаго.

было прочтено; мы будемъ исполнять свою присягу вѣрно и безбоязненно и просимъ Господа Бога придти къ намъ въ этомъ на помощь"...

„Выборъ другихъ должностныхъ лицъ и судей происходитъ затѣмъ путемъ поднятія рукъ. Эскортъ изъ барабанщиковъ, флейтистовъ и аллебардистовъ подходитъ къ той части собранія, гдѣ стоитъ избранный, и затѣмъ провожаетъ его къ эстрадѣ, гдѣ его встрѣчаютъ съ объятіями ландаманнъ и его коллеги (où il reçoit l'accolade du Landamann et de ses collègues").

„Никто не долженъ ставить самъ своей кандидатуры, и меньшинство никогда не пытается оспаривать правильность большинства, которое устанавливаетъ ландаманнъ".

„Замѣтимъ наконецъ еще одну особенность этихъ мірскихъ сходовъ: на нихъ всегда оставляютъ мѣсто для учащихся въ школахъ. Они являются въ большомъ числѣ, слушаютъ, какъ разсуждаютъ ихъ отцы, и учатся, какъ надо понимать и исполнять обязанности гражданина".

„Таково это любопытное учрежденіе Landsgemeinden или мірскихъ сходовъ. Оно сохранилось изъ давнихъ временъ во всей своей неприкосновенности и представляетъ поразительное зрѣлище массоваго собранія на открытомъ воздухѣ всѣхъ гражданъ государства для рѣшенія политическихъ дѣлъ. На этомъ собраніи правительственная власть оказывается въ рукахъ многочисленной, всемогущей, ни передъ кѣмъ неотвѣтственной толпы. Однако въ этой толпѣ почти никогда не бываетъ безпорядочнаго шума; взаимныя соперничества отдѣльныхъ лицъ,—если таковыя и имѣютъ мѣсто,—во всякомъ случаѣ остаются прилично скрытыми. Вообще разрѣшеніе общественныхъ дѣлъ на швейцарскихъ мірскихъ сходахъ происходитъ съ соблюденіемъ замѣчательнаго спокойствія, приличія и взаимной любезности. Каждый гражданинъ сознаетъ, что онъ является частью верховной власти кантона, полноправнымъ членомъ демократіи, глубоко проникнутой духомъ равенства и въ то же время дисциплинированной" *).

*) Et. Flandin, цит. сочин., 119.

Какъ мы уже говорили, мірскіе сходы существуютъ только въ четырехъ кантонахъ, причемъ, такъ какъ два изъ этихъ кантоновъ раздѣлились, каждый, на два самостоятельныхъ полукантона, то въ общемъ, слѣдовательно, мірскіе сходы сохранились въ шести политическихъ организаціяхъ Швейцарской Конфедераціи.

Само собою разумѣется, что наряду съ мирскими сходами, которые, какъ мы видѣли, собираются, вообще говоря, только разъ въ годъ, въ каждомъ изъ этихъ кантоновъ существуютъ власти, функціонирующія постоянно и разрѣшающія разные текущіе вопросы кантональнаго управленія. Такъ въ Глярусѣ въ качествѣ распорядительнаго или исполнительнаго органа существуетъ такъ называемый Административный или Правительственный Совѣтъ (Regierungsrath). Во главѣ его стоитъ ландаманнъ; остальные шесть членовъ Совѣта выбираются, какъ и ландаманнъ, мірскимъ сходомъ, т. е. непосредственно самимъ народомъ. Члены Административнаго Совѣта, подобно членамъ Федеральнаго Совѣта Швейцарской Конфедераціи, дѣлятъ между собой разныя отрасли кантональнаго управленія (финансы, школы, пути сообщенія, полиція и т. п.) по взаимному соглашенію. Такимъ образомъ члены Административнаго Совѣта—это своего рода министры маленькой республики, если вообще возможно проводить какія-либо аналогіи между этими миніатюрными республиками и большими государствами остальной Европы. Административный Совѣтъ имѣетъ право производить экстренные расходы, не предусмотрѣнные росписью, утвержденной мірскимъ сходомъ; впрочемъ, размѣръ каждаго такого расхода не можетъ превышать 500 франковъ.

На ряду съ Административнымъ Совѣтомъ въ Глярусѣ имѣется особый Кантональный Земскій Совѣтъ (Landrath), состоящій въ настоящее время изъ 65 членовъ. Они выбираются на три года уже не общей кантональной мірской сходкой, а собраніями гражданъ каждой отдѣльной общины, при чемъ на каждыя 500 душъ населенія общины полагается одинъ представитель въ Земскомъ Совѣтѣ. По своему положенію и функціямъ Земскій Совѣтъ представляетъ собой учрежденіе, слѣдящее за дѣйствіями и распоряженіями Ад-

министративнаго Совѣта, такъ какъ иначе, при отсутствіи такого контроля, Административный Совѣтъ явился бы слишкомъ самовластнымъ органомъ, особенно, если принять во вниманіе немногочисленность его состава. Вообще Земскій Совѣтъ, не имѣя распорядительныхъ функцій, имѣетъ другія болѣе важныя задачи, ставящія авторитетъ его выше авторитета Административнаго Совѣта.

„Земскому Совѣту принадлежитъ право провѣрки и утвержденія протоколовъ мірскаго схода, созывъ экстренныхъ мірскихъ (кантональныхъ) сходовъ; на его обязанности лежитъ заготовленіе „меморіала“, служащаго, какъ мы видѣли, основой для обсужденія разныхъ вопросовъ на мірской сходкѣ. Земскому Совѣту приносятся жалобы на рѣшенія и постановленія Административнаго Совѣта; онъ назначаетъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ кантона, какъ, напримѣръ, командующаго войсками кантона. Земскому Совѣту принадлежитъ далѣе право утвержденія экстраординарныхъ расходовъ, превышающихъ 500 франковъ и не достигающихъ тѣхъ нормъ, за которыми это право принадлежитъ уже мірскому сходу“ *).

Таковъ политическій строй кантона Гляруса, имѣющаго территоріи менѣе 300 кв. миль, населеніе, не достигающее 33,000 душъ, и столицу, носящую то же самое названіе Глярусъ, съ числомъ жителей, не достигающимъ 5000! Сказать кстати, эта столица стала освѣщаться электричествомъ значительно раньше Петербурга... Еще болѣе знаменательнымъ можетъ быть тотъ фактъ, что, хотя кантонъ Глярусъ заселенъ по преимуществу лютеранами, въ единственной старинной церкви города Гляруса совершается поочередно служба по лютеранскому и католическому обряду. Это ужъ такой примѣръ взаимнаго отношенія вѣрующихъ разныхъ исповѣданій, которому полезно поучиться не однимъ намъ, русскимъ...

Если мы бросимъ теперь взглядъ на политическій строй

---

*) См. статью В. В. Водовозова „Государственное устройство Швейцаріи“ во второмъ томѣ изданія кн. П. Долгорукова и И. И. Петрункевича „Политическій строй современныхъ государствъ“ 1906 г., 106.

такихъ кантоновъ, гдѣ не бываетъ мірскихъ сходокъ, то мы увидимъ, что во всѣхъ этихъ кантонахъ правительство вообще, и законодательная власть въ частности, организованы, вообще говоря, по одному плану. Въ каждомъ изъ кантоновъ мы находимъ только одну законодательную палату, которая обыкновенно называется Земскимъ Совѣтомъ (Landrath) или Великимъ Совѣтомъ (Le Grand Conseil). Члены Великаго или Земскаго Совѣта швейцарскихъ кантоновъ выбираются всеобщей подачей голосовъ (мужскимъ населеніемъ, перешедшимъ 20-лѣтній возрастъ) на срокъ отъ одного года до шести лѣтъ. Они издаютъ законы, вотируютъ налоги и кантональный бюджетъ вобще, наблюдаютъ за дѣйствіями кантональныхъ административныхъ властей и назначаютъ наиболѣе важныхъ должностныхъ лицъ кантона. Однимъ словомъ, это—представительное законодательное собраніе, имѣющее обычныя права и полномочія этого рода учрежденій. На ряду съ Земскимъ или Великомъ Совѣтомъ въ каждомъ кантонѣ имѣется также Административный Совѣтъ, носящій разныя названія въ разныхъ кантонахъ (въ нѣмецкихъ онъ именуется большею частью Regierungsrath, во французскихъ—Conseil d'Etat). Административный Совѣтъ, будучи органомъ исполнительной власти, организованъ, какъ мы это видѣли при описаніи Административнаго Совѣта Гляруса, по образцу Федеральнаго Совѣта Конфедераціи. Какъ и въ этомъ послѣднемъ, немногочисленный составъ Административнаго Совѣта дѣлитъ между собой различныя отрасли кантональнаго управленія, рѣшая сообща всѣ болѣе важныя дѣла и слѣдуя всегда, вообще говоря, указаніямъ Земскаго или Великаго Совѣта.

Наиболѣе важная разница между организаціей правительственныхъ властей въ отдѣльныхъ кантонахъ заключается въ способѣ избранія членовъ Административнаго Исполнительнаго Совѣта. Прежде въ большинствѣ кантоновъ члены Административнаго Совѣта были выбираемы Великимъ Совѣтомъ, но съ упроченіемъ демократическихъ теченій получилъ преобладаніе обычай прямого народнаго избранія членовъ Административнаго Совѣта. Можно думать, что въ

скоромъ времени такой порядокъ будетъ принятъ всѣми кантонами *).

„Замѣчательно“, говоритъ Лоуэлль, „что избраніе Административнаго Совѣта непосредственно самимъ народомъ не повлекло за собой тѣхъ послѣдствій, которыхъ многіе ожидали. Случаевъ столкновенія между обоими Совѣтами, которыхъ такъ опасались, не было; вѣроятно потому, что Административный Совѣтъ въ сущности подчиненъ Великому или Земскому Совѣту (Landrath) и привыкъ уступать ему въ случаѣ возникновенія разногласія“.

Итакъ, резюмируя содержаніе настоящей главы, мы, въ качествѣ характеристики кантональнаго управленія, можемъ сказать, что въ Швейцаріи въ немногихъ кантонахъ и полукантонахъ, имѣющихъ сравнительно незначительное населеніе, сохранилось до сихъ поръ прямое демократическое управленіе:—разрѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ общественныхъ (кантональныхъ) дѣлъ непосредственно самимъ народомъ на такъ называемыхъ Landsgemeinden или мірскихъ сходахъ, на которыхъ полноправными участниками являются всѣ граждане кантона. Въ остальныхъ кантонахъ—т. е. въ значительномъ ихъ большинствѣ—народъ осуществляетъ свою верховную власть, вообще говоря, черезъ посредство представительнаго законодательнаго собранія, состоящаго вездѣ изъ одной палаты.

Высшій органъ исполнительной власти въ кантонахъ—такъ называемый Административный Совѣтъ—представляетъ собой коллегіальное учрежденіе, члены котораго въ большинствѣ случаевъ избираются непосредственно народомъ. Предсѣдатель этого Совѣта и номинальный глава кантональнаго правительства — ландаманнъ—является въ этомъ Совѣтѣ только primus inter pares, т. е. лицомъ, которому не принадлежитъ право давать приказаній остальнымъ членамъ Совѣта. Самый Административный Совѣтъ, располагая извѣстнымъ просторомъ въ проявленіи своей иниціативы въ дѣлахъ управленія, дѣйствуетъ подъ контролемъ народныхъ представителей, образующихъ Земскій или Великій Совѣтъ.

*) См. нашу книгу „Народное представительство и законодательныя собранія“, глава VII.

Тотъ фактъ, что члены Административнаго или Исполнительнаго Совѣта выбираются въ большинствѣ кантоновъ непосредственно народомъ, а не Земскимъ Совѣтомъ, обезпечиваетъ первому извѣстную степень самостоятельности по отношенію къ послѣднему, ограниченность же и строгая опредѣленность полномочій Административнаго Совѣта и необходимость въ болѣе важныхъ случаяхъ направлять дѣла въ Великій или Земскій Совѣтъ заставляютъ Административный Совѣтъ не уклоняться въ общемъ отъ тѣхъ взглядовъ, которые преобладаютъ въ Земскомъ Совѣтѣ.

Едва ли нужно указывать читателю, какъ значительна аналогія между только что охарактеризованнымъ политическимъ строемъ кантоновъ и знакомымъ намъ строемъ самой Конфедераціи. Мы не будемъ однако останавливаться на какихъ-либо параллеляхъ, а перейдемъ къ описанію двухъ наиболѣе любопытныхъ политическихъ институтовъ Швейцаріи „референдума“ и народной законодательной иниціативы или просто „иниціативы“. Эти два института составляютъ характерную особенность политическаго строя отдѣльныхъ кантоновъ и самой Конфедераціи; оба они въ связи съ описаннымъ выше институтомъ „мірскихъ сходовъ“ дѣлаютъ Швейцарію политическимъ обществомъ, въ строѣ котораго демократическій принципъ—или иначе принципъ народовластія—проведенъ съ большей, чѣмъ гдѣ-либо на земномъ шарѣ, полнотой и послѣдовательностью.

VI.

Референдумъ или народное законодательство въ отдѣльныхъ кантонахъ и въ Конфедераціи.

Въ предшествующей главѣ, характеризуя политическій строй отдѣльныхъ кантоновъ Швейцарской Конфедераціи, мы познакомили читателей съ любопытнымъ пережиткомъ среднихъ вѣковъ, сохранившимся въ немногихъ кантонахъ,

Наименнось такъ называемыми кантональными мірскими сходами (Landsgemeinde)—ежегодными собраніями всѣхъ гражданъ кантона въ цѣляхъ законодательства, рѣшенія важнѣйшихъ общественныхъ дѣлъ и выбора главныхъ должностныхъ лицъ кантональнаго управленія.

Этотъ любопытный пережитокъ отдаленныхъ уже отъ насъ временъ сохранился, какъ мы видѣли, только въ наименѣе населенныхъ кантонахъ, да и въ нихъ онъ едва-ли долго еще продержится. Если же онъ продержится, то онъ приметъ, во всякомъ случаѣ, другую форму, тѣмъ болѣе, что, какъ мы сейчасъ увидимъ, такая форма уже выработана другими кантонами и, по ихъ примѣру, принята самой Конфедераціей.

Изъ того, что указанныя мірскія сходки, какъ органы народнаго законодательства, сохранилось до XX вѣка, можно видѣть, насколько прочны въ Швейцаріи принципы и традиціи народоправства. Въ средніе вѣка, нынѣшніе кантоны жили или самостоятельной политической жизнью или образовывали между собой въ разныхъ сочетаніяхъ весьма слабые союзы, при чемъ болѣе значительные городскіе „кантоны“ (мы будемъ пользоваться теперешнимъ названіемъ членовъ Швейцарской Конфедераціи, хотя для того времени такое названіе представляетъ анахронизмъ) какъ, напр., Цюрихъ, Бернъ, желая предоставить жителямъ соединенныхъ съ ними сельскихъ округовъ извѣстную долю вліянія на кантональныя дѣла, прежде чѣмъ дѣлать болѣе важныя постановленія имѣли обыкновеніе запрашивать мнѣнія сельскихъ общинъ. Они требовали отъ нихъ письменнаго сообщенія своихъ мнѣній или употребляли иные способы для установленія этихъ мнѣній. Это было, такъ сказать, нѣкоторымъ дополненіемъ къ единственно извѣстному въ то время швейцарцамъ способу проявленія народомъ своей державной воли—непосредственному законодательству. Такая примитивная форма народоправства съ нѣкоторыми болѣе или менѣе значительными варіаціями существовала въ Швейцаріи издавна, представляя, конечно, наибольшія затрудненія и подвергаясь наибольшимъ измѣненіямъ въ сравнительно многочисленныхъ и богатыхъ го-

родскихъ политическихъ организаціяхъ и подчиненныхъ имъ сельскихъ округахъ.

По разнымъ обстоятельствамъ, которыхъ мы не можемъ конечно здѣсь излагать, указанный нами обычай съ теченіемъ времени вывелся. Въ XVII и XVIII вѣкахъ въ Швейцаріи, какъ и въ другихъ странахъ Европы, получили торжество частью аристократическія, частью даже обсолютистическія тенденціи, хотя, конечно, въ Швейцаріи торжество этихъ тенденціи никогда не было полнымъ. Онѣ проявились сильнѣе всего въ болѣе богатыхъ городскихъ общинахъ; сельскія общины или, называя ихъ теперешнимъ названіемъ, кантоны сохранили, какъ мы видѣли, до сего дня традиціи народоправства въ самой чистой его формѣ.

Въ теченіе первой половины XIX вѣка швейцарцы, по примѣру другихъ европейскихъ странъ, стали вводить у себя представительныя учрежденія, организовавъ для этого однопалатныя представительныя собранія. Сосредоточеніе законодательной власти въ одной палатѣ, конечно, удешевляетъ и упрощаетъ управленіе, но значительно усиливаетъ власть народныхъ представителей. Между тѣмъ это послѣднее вовсе не было желательно для швейцарскаго народа, сохранившаго воспоминаніе о своей прежней непосредственной законодательной дѣятельности, продолжавшей къ тому же существовать по старому въ нѣкоторыхъ изъ кантоновъ.

Принимая во вниманіе указанныя нами обстоятельства, нельзя удивляться тому, что швейцарцы стали искать и скоро нашли коррективъ къ порядкамъ управленія, основаннымъ на идеѣ передачи (делегированія) народомъ всей своей власти своимъ представителямъ, образующимъ законодательное собраніе. Этотъ коррективъ принялъ первоначально форму такъ называемаго народнаго veto, которое появилось раньше всего въ кантонѣ Сенъ Галленъ въ 1836 г. *Veto* (латинское слово, которое значитъ „запрещаю“), какъ показываетъ самое слово, было названо право народа отказывать въ своемъ согласіи на законы, изданные собраніемъ народныхъ представителей. Иными словами, при существованіи *veto*, народъ, который, вообще говоря, предоставляетъ своимъ депутатамъ изданіе законовъ по всѣмъ вопросамъ об-

щественной жизни, сохраняетъ въ то же время за собой право не допускать исполненія тѣхъ постановленій законодательнаго собранія, которыя почему-либо кажутся ему, т. е. народу, нежелательными. Такимъ образомъ въ Сенъ-Галленѣ было установлено, что всякій законъ, изданный законодательнымъ собраніемъ, вступаетъ въ силу по истеченіи полутора мѣсяца (45 дней) послѣ его объявленія, если за это время онъ не будетъ отвергнутъ народомъ. Въ конституціи Сенъ-Галлена было опредѣлено конечно и минимальное число гражданъ, заявленія которыхъ было достаточно для того чтобы по поводу того или иного новаго закона было организовано народное голосованіе *).

Въ общемъ такое примиреніе идеи представительнаго правленія съ идеей непосредственнаго народоправства оказалось довольно удачнымъ, почему въ теченіе 30-хъ и 40-хъ годовъ нѣкоторые другіе кантоны Швейцаріи при пересмотрѣ своихъ конституцій ввели также у себя народное *veto* по примѣру Сенъ-Галлена.

Вскорѣ однако стали выясняться нѣкоторые недостатки этого учрежденія. Главный изъ этихъ недостатковъ заключался въ томъ, что въ подачѣ голосовъ принимали участіе лишь тѣ граждане, которые не сочувствовали новому закону, такъ какъ предполагалось что всѣ, не участвующіе въ голосованіи, сочувствуютъ новому закону. Едва нужно объяснять читателю, насколько такое предположеніе произвольно и какъ мало оно соотвѣтствуетъ опыту странъ, гдѣ существуетъ всеобщая подача голосовъ. Извѣстно въ самомъ дѣлѣ, что даже въ тѣ сравнительно рѣдкіе моменты, когда происходятъ общіе выборы народныхъ представителей и когда отъ того или иного исхода выборовъ зависитъ направленіе ближайшаго будущаго всей страны, избиратели часто относятся довольно небрежно къ своимъ политическимъ правамъ, и на выборы не является до четвертой части лицъ, внесенныхъ въ избирательные спи-

*) См. А. Дюнанъ „Народное законодательство въ Швейцаріи“ Перев. Г. Львовича, изд. 2-е, или недавно вышедшую книгу R. Curti. Le Referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse. Paris. 1905

ски *). Это наблюдается даже въ странахъ дѣйствительной всеобщей подачи голосовъ, т. е. тамъ гдѣ всякій гражданинъ имѣетъ только одинъ голосъ и никто не имѣетъ больше одного **).

Если таково отношеніе значительной части избирателей къ голосованію въ то время, когда рѣшается участь политическихъ партій, то по этому можно судить, каково оно должно быть, когда рѣшается сравнительно маловажный вопросъ относительно какого-либо одного закона, къ тому же уже одобреннаго народными представителями. Вотъ почему введеніе народнаго *veto* не могло обезпечить одной изъ важнѣйшихъ цѣлей этого политическаго института: оно не устранило споровъ по поводу истинныхъ желаній народа, такъ какъ лица, недовольныя исходомъ *veto*, могли утверждать не безъ серьезнаго основанія, что число лицъ, принявшихъ участіе въ народомъ *veto*, далеко не соотвѣтствуетъ числу лицъ, не сочувствующихъ новому закону.

Это обстоятельство было причиной того, что со второй половины прошлаго вѣка одинъ кантонъ за другимъ организовали у себя гораздо болѣе совершенный способъ непосредственнаго участія народа въ законодательствѣ путемъ такъ называемаго referendum'a. При референдумѣ всѣ граждане приглашаются высказаться за извѣстный законъ, или противъ него путемъ положительныхъ или отрицательныхъ вотумовъ или бюллетеней, при чемъ законъ считается одобреннымъ народомъ лишь въ томъ случаѣ, если въ пользу его выскажется большинство лицъ, принявшихъ участіе въ голосованіи.

Референдумъ по условіямъ пользованія принято раздѣлить на обязательный и фокультативный или необязательный. Вѣрнѣе было бы, однако, различать референдумъ безусловно или абсолютно обязательный и условно обязательный: при первомъ всѣ законы и большая часть важнѣй-

*) См. нашу книгу „Народное представительство и законодательныя собранія главныхъ странъ современнаго міра“ 1906 г

**) Достаточно сопоставить въ указываемомъ нами отношеніи такія страны всеобщей подачи голосовъ, какъ Францію или Соединенные Штаты съ одной стороны и Пруссію и Бельгію съ другой

шихъ постановленій законодательнаго собранія во всякомъ случаѣ подлежатъ голосованію народа, при второмъ — законы, изданные народными представителями, подвергаются народному голосованію только въ тѣхъ случаяхъ, когда этого потребуетъ, порядкомъ, установленнымъ конституціей извѣстное число гражданъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ, гдѣ установленъ абсолютно обязательный референдумъ для огромнаго большинства законовъ и постановленій, Великому Совѣту (такъ называются обыкновенно кантональныя законодательныя собранія) принадлежитъ право предоставлять на рѣшеніе народа путемъ референдума и вопросы, лежащіе всецѣло въ компетенціи народныхъ представителей, если члены Великаго Совѣта почему-либо находятъ это полезнымъ. Такой вполнѣ произвольный референдумъ существуетъ въ Цюрихѣ, но, насколько намъ извѣстно, цюрихскіе законодатели очень рѣдко имъ пользуются *).

О характерѣ конституціонныхъ статей, устанавливающихъ референдумъ, можно судить по слѣдующимъ примѣрамъ: „Всякій законъ, всякое общеобязательное постановленіе и всякій договоръ черезъ мѣсяцъ послѣ обнародованія ихъ въ оффиціальной газетѣ должны быть передаваемы на голосованіе народа въ общинныхъ собраніяхъ. При голосованіи вопросъ рѣшается большинствомъ“ (Конституція полукантона **) Базельскій сельскій округъ—Baselland, статья 46). Въ конституціи Цюрихскаго кантона референдумъ организованъ иначе. „Два раза въ годъ, весной и осенью, происходитъ народное голосованіе законодательныхъ актовъ кантональнаго Совѣта. Въ случаѣ настоятельной необходимости

*) См. русск. переводъ цитированнаго сочиненія Curti (Куртн. „Исторія народнаго законодательства и демократіи въ Швейцаріи“. 1900 г., стр. 143 и 203) См. также сочин. L. Lowell. Government and Parties in continental Europe, vol. II.

**) Въ объясненіе этого выраженія слѣдуетъ сказать, что три швейцарскихъ кантона—Базель, Аппенцель и Унтервальденъ—раздѣлились въ политическомъ отношеніи на два полукантона, каждый изъ которыхъ имѣетъ собственную конституцію и систему управленія Равнымъ образомъ каждый изъ этихъ полукантоновъ посылаетъ въ Совѣтъ Штатовъ особаго представителя (не раздѣленные кантоны, какъ мы знаемъ, имѣютъ по два представителя въ Совѣтѣ Штатовъ).

можетъ быть назначено экстренное голосованіе (т. е. въ другое время). Народному голосованію подлежатъ:

1) Всѣ измѣненія въ конституціи, законахъ и конкордатахъ *).

2) Тѣ постановленія Кантональнаго Совѣта, относительно которыхъ ему не предоставлено право окончательнаго рѣшенія.

3) Постановленія, которыя Кантональный Совѣтъ передаетъ на народное голосованіе по собственному желанію — (Конституція Цюриха, статьи 28 — 31).

Кантональный Совѣтъ не вправѣ придавать хотя бы временно силу закона своимъ рѣшеніямъ, которыя еще не были подвергнуты народному голосованію. Всѣ акты Совѣта, подлежащіе референдуму, должны быть опубликованы и экземпляръ ихъ долженъ быть врученъ всѣмъ правоспособнымъ гражданамъ не позже, чѣмъ за три мѣсяца до голосованія **).

Какъ мы уже говорили, референдумъ впервые былъ введенъ въ одномъ изъ кантоновъ (Ваадтъ или Во) около половины прошлаго столѣтія (1845). Съ тѣхъ поръ онъ былъ послѣдовательно организованъ въ безусловно или условно обязательной формѣ во всѣхъ кантонахъ, кромѣ католическаго и крайне реакціоннаго кантона Фрейбурга. Однако и въ этомъ кантонѣ народъ участвуетъ непосредственно въ законодательной власти, когда дѣло идетъ о частичномъ или общемъ измѣненіи конституціи кантона. Во всѣхъ другихъ кантонахъ Швейцаріи референдумъ требуется безусловно или условно для всѣхъ законовъ и другихъ мѣръ общаго характера, для всѣхъ кредитовъ (ассигнованій), превышающихъ извѣстную сумму — не одинаковую въ разныхъ кантонахъ и не одинаковую въ одномъ и томъ же кантонѣ, смотря по тому, идетъ ли дѣло объ обыкновенныхъ или экстраординарныхъ расходахъ ***).

---

*) Конкордатомъ, какъ извѣстно, называется договоръ между верховной властью въ государствѣ и папскимъ престоломъ по поводу регулированія нѣкоторыхъ основныхъ вопросовъ церковнаго управленія и положенія (католической) церкви въ государствѣ вообще.

**) Дюнанъ. „Народное законодательство въ Швейцаріи“, перев. Г. Львовича, стр. 68 — 69.

***) Curti. Le Referendum. Paris 1905.

Когда опыть цѣлаго ряда отдѣльныхъ кантоновъ доказалъ жизненность и цѣлесообразность этого учрежденія, оно было введено и въ проектъ нынѣшней швейцарской федеральной конституціи, одобренный, какъ мы знаемъ, народнымъ голосованіемъ въ 1874 г. Въ конституцію Конфедераціи референдумъ вошелъ въ условно-обязательной формѣ. Впрочемъ всякія перемѣны федеральныхъ конституціонныхъ законовъ, конечно, подвергаются обязательно народному голосованію или референдуму.

Въ Конфедераціи референдумъ обязателенъ относительно всякаго закона, относительно котораго этого требуютъ тридцать тысячъ гражданъ или восемь кантоновъ. Референдумъ допустимъ далѣе относительно всѣхъ постановленій, которыя представляютъ общее значеніе и не имѣютъ неотложнаго характера *). Такъ какъ Федеральный Совѣтъ рѣшаетъ по своему крайнему разумѣнію, имѣетъ ли то или иное постановленіе общее значеніе и представляется ли неотложнымъ его проведеніе въ жизнь, то на этой почвѣ возникало иногда недовольство, котораго впрочемъ трудно совершенно избѣжать при различіи взглядовъ на текущія нужды общества.

Здѣсь не будетъ также лишнимъ замѣтить, что, вообще говоря, швейцарскій народъ довольно широко пользуется своимъ правомъ отвергать законы, принятые его представителями. Это доказывается тѣмъ фактомъ, что за первые двадцать лѣтъ со времени введенія референдума требуемое число (30,000) правоспособныхъ гражданъ (т. е. избирателей) подписалось подъ петиціями о референдумѣ по поводу двадцати изъ ста восьмидесяти двухъ законовъ, къ которымъ онъ могъ быть примѣненъ за это время, т. е., въ среднемъ, къ одному изъ каждыхъ десяти законовъ. Изъ этихъ двадцати законовъ, опротестованныхъ требуемымъ закономъ числомъ гражданъ, народъ утвердилъ шесть и отвергъ четырнадцать, или одну тринадцатую всѣхъ законовъ, одобренныхъ за указанные сроки народными представителями (Федеральнымъ Собраніемъ).

Читатель, можетъ быть, склоненъ ожидать отъ насъ отвѣта

*) См. статью 89 конституціи Швейцарской Конфедераціи.

на другой еще болѣе интересный и болѣе важный вопросъ: въ какомъ направленіи дѣйствуетъ референдумъ, т. е. можно ли подмѣтить то или иное отношеніе народа къ законамъ, поступающимъ на его утвержденіе, въ зависимости отъ дѣйствительныхъ или предполагаемыхъ радикальныхъ или, наоборотъ, консервативныхъ тенденцій закона?

Матеріаловъ для отвѣта на этотъ вопросъ новѣйшая исторія Швейцаріи даетъ болѣе, чѣмъ достаточно, особенно если имѣть въ виду, что референдумъ дѣйствуетъ въ той или иной формѣ во всѣхъ кантонахъ, кромѣ Фрейбурга, и въ самой Конфедераціи. Отсылая любознательныхъ читателей, желающихъ всесторонняго освѣщенія этого вопроса, къ спеціальнымъ сочиненіямъ *), посвященнымъ изложенію швейцарской конституціи и конституцій отдѣльныхъ кантоновъ, или же имѣющимъ спеціальной задачей изученіе того учрежденія, о которомъ мы теперь говоримъ, мы со своей стороны можемъ позволить себѣ сказать здѣсь лишь въ общихъ чертахъ, что введеніе референдума не оправдало ни надеждъ крайнихъ радикаловъ, которые, вообще говоря, болѣе всего о немъ хлопотали, ни опасеній крайнихъ консерваторовъ, думавшихъ, что референдумъ можетъ повести къ торжеству радикальныхъ вѣяній въ области кантональнаго и федеральнаго управленія.

Въ самомъ дѣлѣ, какъ показываетъ опытъ, народъ нерѣдко отвергаетъ всякаго рода мѣры, вводящія слишкомъ рѣзкія перемѣны въ существующее законодательство или установившіеся издавна обычаи. Это наблюдается не только тогда, когда эти мѣры имѣютъ болѣе или менѣе реакціонный характеръ (что впрочемъ по самому существу государственныхъ и общественныхъ учрежденій Швейцаріи можетъ случаться сравнительно рѣдко), но даже и тогда, когда эти мѣры носятъ явно характеръ радикальный и, если по крайней мѣрѣ имѣть болѣе отдаленные результаты этихъ мѣръ,

*) Небольшую библіографію государственнаго устройства Швейцаріи и ея кантоновъ читатель найдетъ въ только что вышедшемъ трудѣ E. Flandin, представляющемъ третій томъ его изданія „Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine“.

несомнѣнно выгодны для народной массы. Возможно, конечно, что на исходъ голосованія въ такихъ случаяхъ,—какъ это допускаетъ американскій ученый Лоренсъ Лоуэлль, добросовѣстно изучившій затрогиваемый нами вопросъ, — оказывастъ нѣкоторое вліяніе воздѣйствіе на рабочихъ со стороны фабрикантовъ. Какъ извѣстно, такого воздѣйствія не можетъ совершенно предотвратить даже тайная подача голосовъ, какъ объ этомъ свидѣтельствуетъ опытъ имперскихъ выборовъ (членовъ Рейхстага) въ Германіи и—въ меньшей степени—опытъ федеральныхъ и кантональныхъ выборовъ въ Швейцаріи. Какъ бы впрочемъ ни объяснять указываемый нами фактъ, самое существованіе его, повидимому, не допускаетъ сомнѣній. „Исторія референдума въ Швейцаріи,—говоритъ Лоуэлль—показываетъ, что народъ имѣетъ, явную тенденцію (a marked tendency) отвергать мѣры, которыя въ какомъ-либо направленіи (are in any way radical) имѣютъ крайній характеръ (т. е. слишкомъ либеральны или, напротивъ, очень реакціонны П. М.). Этотъ фактъ чрезвычайно поучителенъ, такъ кѣкъ онъ показываетъ, что народъ дѣйствительно болѣе консервативенъ (more conservative), чѣмъ его представители. Такая тенденція проявляется сильнѣе при кантональныхъ голосованіяхъ, чѣмъ при референдумѣ законовъ Конфедераціи“ *).

Допуская вмѣстѣ съ Лоуэлемъ, что исходъ значительнаго числа народныхъ голосованій въ первые 20 — 30 лѣтъ примѣненія референдума можетъ быть объясненъ до извѣстной степени нѣкоторыми противозаконными воздѣйствіями предпринимателей на рабочихъ, мы полагаемъ въ то же время, что на минувшую практику референдума имѣли также извѣстное вліяніе тѣ трудности, которыя испытывалъ швейцарскій народъ въ своихъ попыткахъ разобраться въ сложныхъ законодательныхъ мѣрахъ, по поводу которыхъ ему приходилось такъ или иначе высказываться. Въ самомъ дѣлѣ, нельзя забывать того, что дѣло начальнаго народнаго образованія постановлено въ Швейцаріи вполнѣ удовлетворительно лишь на глазахъ нынѣ живущаго поколѣнія.

---

*) Lowell. Government and parties etc, vol. II, p. 265.

Итакъ, на основаніи всѣхъ предшествующихъ данныхъ мы, повидимому, вправѣ утверждать, что референдумъ въ механизмѣ кантональныхъ и федеральныхъ политическихъ учрежденій дѣйствуетъ на подобіе махового колеса: народъ отклоняетъ всѣ слишкомъ рѣзкія мѣры своихъ представителей независимо отъ того, кто въ данное время доминируетъ въ законодательномъ собраніи—радикалы или рѣшительные консерваторы. Если это такъ—а сомнѣваться въ этомъ, повидимому, нельзя, если, какъ мы сказали, имѣть въ виду совокупность приведенныхъ выше фактовъ,—то, намъ кажется, можно считать главную цѣль референдума достигнутой. Въ самомъ дѣлѣ задача референдума вовсе не въ томъ, чтобы увеличивать силу теченій или тенденцій, получившихъ въ данное время перевѣсъ въ законодательномъ собраніи, а въ томъ, чтобы обезпечить странѣ такое законодательство, которое возможно болѣе точно соотвѣтствовало бы желаніямъ народныхъ массъ, что такъ важно для огражденія общества отъ всякихъ потрясеній, вызываемыхъ отсутствіемъ такого рода соотвѣтствія.

Невозможно, говоритъ извѣстный швейцарскій политическій дѣятель, членъ Національнаго Совѣта и бывшій редакторъ одной изъ наиболѣе вліятельныхъ швейцарскихъ газетъ О. Курти, „невозможно, конечно, ожидать, чтобы референдумъ могъ удовлетворить желаніямъ всѣхъ. Однако во всякомъ случаѣ въ Швейцаріи нѣтъ уже ни одной партіи, которая желала бы отмѣны этого института. Большинство видитъ въ немъ гарантію противъ насилія, преграду для развитія бюрократизма и злоупотребленій, важнѣйшее обезпеченіе правового порядка. А развѣ все это не составляетъ убѣдительнаго доказательства великой пользы учрежденія, противъ котораго такъ долго и такъ напряженно велась борьба и въ которомъ столь многіе видѣли опасность для націи“.

„Нѣкоторые говорили, что народъ во время референдума голосуетъ за или противъ предложенія въ зависимости только отъ своего настроенія. Исторія референдумовъ показываетъ, напротивъ, насколько сознательно народъ утверждаетъ поступающія на его голосованіе предложенія или отвергаетъ ихъ. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда въ одинъ день происходитъ

голосованіе нѣсколькихъ предложеній, оказывается разница въ числѣ голосовъ, поданныхъ за и противъ отдѣльныхъ предложеній. Это конечно какъ нельзя болѣе ясно, свидѣтельствуетъ о сознательномъ отношеніи голосующихъ къ каждому изъ предложенныхъ вопросовъ".

„Столь же неосновательны всякія рѣчи о томъ, что референдумъ будто бы утомляетъ швейцарскихъ гражданъ, и что они будто бы съ теченіемъ времени начинаютъ относиться индифферентно къ голосованіямъ. Правда, участіе народа въ голосованіяхъ не всегда одинаково, но процентъ голосующихъ гражданъ отнюдь не обнаруживаетъ тенденціи къ уменьшенію... Въ послѣднемъ по времени голосованія (относительно выкупа федеральнымъ правительствомъ желѣзныхъ дорогъ) участвовали около 80% правоспособныхъ гражданъ".

„Напротивъ того, говоря о референдумѣ, слѣдуетъ сказать, что трудно оцѣнить по достоинству его благотворное вліяніе".

„Онъ является политической школой для народа и, слѣдовательно, средствомъ первостепенной важности для поднятія культурнаго развитія страны. Гдѣ дѣйствуетъ референдумъ, тамъ всѣ классы занимается государственными дѣлами и участвуютъ въ разрѣшеніи очередныхъ политическихъ проблемъ"...

„Итакъ, референдумъ оказывается чрезвычайно полезнымъ для законодательства и для всей политической жизни кантоновъ и Конфедераціи въ силу того обстоятельства, что онъ обезпечиваетъ большое вліяніе общественному мнѣнію и народной волѣ: вѣдь члены Великихъ Совѣтовъ (т. е. кантональныхъ представительныхъ учрежденій) вездѣ, гдѣ только они могутъ дѣйствовать самовластно (т. е. безъ активнаго или прямого участія самаго народа, возможнаго въ тѣхъ кантонахъ, гдѣ существуетъ референдумъ и инціатива. П. М.), обнаруживаютъ слишкомъ большую склонность обращаться какъ бы въ особое сословіе или касту, которая вмѣсто общественныхъ интересовъ заботится лишь о своихъ собственныхъ. Народныя голосованія путемъ референдума напоминаютъ парламентскимъ дѣятелямъ объ ихъ обязанностяхъ, они заставляютъ ихъ искать „сближенія

съ народомъ", какъ выразились швейцарскіе депутаты послѣ одного внушительно отрицательнаго народнаго рѣшенія"...

„Семнадцать лѣтъ я состою однимъ изъ представителей швейцарскаго народа (какъ членъ Національнаго Совѣта. П. М.), и изъ своего политическаго опыта я вынесъ убѣжденіе, что, если у насъ было много добрыхъ намѣреній, осуществленію которыхъ помѣшалъ референдумъ, зато тотъ же референдумъ предотвратилъ не одно зло тѣмъ, что стоялъ передъ нами въ качествѣ предостереженія. Итакъ я утверждаю, что несмотря на возможность проявленія чрезъ посредство референдума реакціонныхъ теченій, переживаемыхъ обществомъ, онъ отнюдь не обрекаетъ принявшей его демократіи на застой, а, напротивъ, придаетъ постоянство и устойчивость прогрессивному движенію *).

Таково мнѣніе о референдумѣ одного изъ видныхъ представителей швейцарской радикальной партіи, который много лѣтъ наблюдалъ результаты референдума при рѣшеніи вопросовъ, касавшихся всей Конфедераціи или ея отдѣльныхъ кантоновъ. Въ такомъ же смыслѣ говоритъ о референдумѣ и знакомый намъ крайне добросовѣстный истолкователь политическихъ учрежденій континентальной Европы, американскій ученый Лоуэлль.

„Если иностранцу позволительно высказать по этому поводу свое мнѣніе, то мнѣ представляется, что референдумъ не заслуживаетъ ни необычныхъ панегириковъ, ни рѣзкихъ осужденій, которыя были высказываемы относительно этого института. Подобно всѣмъ учрежденіямъ, референдумъ имѣетъ нѣкоторые недостатки. Однако, принимая во вниманіе существующее состояніе представительныхъ учрежденій въ Швейцаріи, можно повидимому утверждать, что введеніе референдума явилось отвѣтомъ на дѣйствительную потребность общества. Референдумъ доставилъ странѣ весьма значительныя услуги, поскольку онъ содѣйствовалъ смягченію рѣзкости политическихъ столкновеній, ослаблялъ борьбу политиче-

*) См. О. Куртц. Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи, 235—238, см. также Th. Curti. Le Referendum, 350—360.

скихъ партій и группъ... Швейцарія одно изъ самыхъ благоустроенныхъ и наилучше управляемыхъ государствъ въ мірѣ, и несомѣнно, что референдумъ не только не послужилъ препятствіемъ для такого благоустройства Швейцаріи, а, напротивъ, довольно сильно ему содѣйствовалъ" *).

„Референдумъ", говоритъ другой американскій ученый, „представляетъ собой конечно такое воплощеніе демократическихъ идеаловъ, которое идетъ даже дальше завѣтныхъ надеждъ революціонныхъ мечтателей. Однако въ немъ оказался консервативный элементъ, очень удивившій первыхъ пропагандистовъ этого учрежденія. Хотя референдумъ былъ введенъ вслѣдствіе агитаціи либераловъ, въ качествѣ средства для демократизаціи политической жизни и для внесенія въ нее новаго прогрессивнаго фактора, либералы скоро убѣдились, что народъ не расположенъ идти такъ быстро впередъ, какъ они бы этого желали. Они убѣдились, что народъ можетъ пользоваться референдумомъ не только для отклоненія явно консервативныхъ мѣръ, но также и для отклоненія такихъ мѣръ, которыя ему представляются слишкомъ радикальными. Въ самомъ дѣлѣ швейцарскій народъ иногда отвергалъ законы, которые по всѣмъ видимостямъ могли ему принести только пользу. Въ общемъ однако швейцарскій народъ не злоупотреблялъ своимъ новымъ правомъ, и, если ему случалось совершать ошибки, онъ ихъ исправлялъ при слѣдующихъ голосованіяхъ... Такимъ образомъ нельзя сомнѣваться въ томъ, что введеніе референдума содѣйствовало улучшенію государственнаго устройства Швейцаріи и упорядоченію ея политической жизни **)".

VII.

Народная законодательная инициатива въ отдѣльныхъ кантонахъ и въ Конфедераціи.

Въ предшествующей главѣ мы познакомили читателя съ однимъ изъ наиболѣе важныхъ и наиболѣе любопытныхъ

*) L. Lowell. vol II, 280.

**) См. цитированный трудъ проф. университета Дж. Хопкинса (въ Балтиморѣ) Vincent'a State and Federal Government in Switzerland, 48—49.

политическихъ учрежденій Швейцаріи—съ такъ называемымъ референдумомъ. Мы видѣли, что сущность этого учрежденія сводится къ предоставленію возможности самимъ гражданамъ рѣшать непосредственно судьбу законопроектовъ, составленныхъ (какъ это бываетъ большею частью) исполнительной властью и одобренныхъ затѣмъ народными представителями, засѣдающими въ кантональныхъ или федеральныхъ законодательныхъ учрежденіяхъ, смотря по тому, касается ли проектъ всей федераціи или только того или иного изъ кантоновъ. Мы знаемъ, что въ нѣкоторыхъ кантонахъ всѣ важные законы поступаютъ обязательно на народное голосованіе, въ другихъ кантонахъ и въ самой Конфедераціи народному голосованію законы подлежатъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда этого требуетъ извѣстное число правоспособныхъ гражданъ, т. е. избирателей, причемъ число это устанавливается конституціоннымъ закономъ. Мы знаемъ, наконецъ, что законы этого послѣдняго рода (т. е. основные или конституціонные законы) во всѣхъ кантонахъ и въ самой Конфедераціи подлежатъ во всякомъ случаѣ народному голосованію или референдуму.

Изложивъ характеръ этого оригинальнаго швейцарскаго учрежденія, мы сдѣлали попытку опредѣлить значеніе его въ ряду другихъ политическихъ учрежденій Швейцаріи. Мы видѣли, что задача референдума заключается въ смягченіи политической борьбы разныхъ партій путемъ введенія въ эту борьбу элемента, трудно поддающагося рѣзкимъ колебаніямъ. Какъ извѣстно, такимъ элементомъ всегда и вездѣ является народная масса, взятая во всемъ ея цѣломъ. Швейцарскій народъ не представляетъ въ этомъ случаѣ исключенія. Желая характеризовать роль референдума, мы сказали, что онъ играетъ роль махового колеса въ механизмѣ политическихъ учрежденій Швейцаріи. Тѣ данныя, которыя заключаются въ предшествующей главѣ и которыя мы заимствовали изъ трудовъ весьма компетентныхъ и добросовѣстныхъ наблюдателей новѣйшей политической жизни Швейцаріи, какъ намъ кажется, вполнѣ подтверждаютъ правильность нашей аналогіи.

Но вѣдь референдумъ имѣетъ только отрицательное дѣйствіе. Онъ даетъ народу возможность только отвергать или

одобрять тѣ мѣры, которыя уже выработаны и приняты его представителями. Швейцарцы этимъ не довольствуются: они находятъ, что и законодательная инициатива не должна принадлежать исключительно народнымъ представителямъ, а должна принадлежить также и самому державному народу, какъ верховному источнику всякой власти въ государствѣ. Учрежденіе, черезъ посредство котораго швейцарскій народъ осуществляетъ свое право законодательнаго почина, называется народной законодательной инициативой или просто „инициативой“. Оно состоитъ въ томъ, что извѣстному числу гражданъ, указанному въ конституціи, предоставляется право предлагать новые законы. Эти законы разсматриваются законодательнымъ собраніемъ и подлежатъ затѣмъ народному голосованію, какъ бы ни отнеслись къ нимъ народные представители. Обязательность передачи на народное голосованіе законодательныхъ предложеній, возникшихъ по частной инициативѣ составляетъ существенное отличіе инициативы отъ принадлежащаго гражданамъ всѣхъ свободныхъ странъ права петицій. Съ этими послѣдними, какъ извѣстно, законодательныя собранія, вообще говоря, могутъ поступать какъ желаютъ, вплоть до совершеннаго ихъ игнорированія.

Такимъ образомъ, народная инициатива является существеннымъ дополненіемъ къ референдуму: въ одномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ активной, въ другомъ случаѣ съ пассивной формой непосредственнаго народнаго законодательства. Оба эти учрежденія представляютъ собой нѣкоторымъ образомъ коррективъ къ идеѣ воплощенія всѣхъ народныхъ правъ въ лицѣ его законныхъ представителей, идеѣ, лежащей, какъ извѣстно, въ основѣ представительной системы правленія въ томъ видѣ, въ какомъ послѣдняя существуетъ, напр., во Франціи или въ Англіи *). Если, какъ мы видѣли, референдумъ посто-

*) Какъ извѣстно, въ этихъ странахъ, какъ и въ громадномъ большинствѣ конституціонныхъ странъ современнаго міра, участіе народа въ государственномъ управленіи заключается, главнымъ образомъ, или даже исключительно въ выборѣ своихъ представителей, къ которымъ вмѣстѣ съ тѣмъ переходитъ вся полнота власти самаго народа, посколько эта власть не находитъ себѣ ограниченія въ болѣе или менѣе значительной самостоятельной власти монарха.

янно напоминаетъ законодателямъ, что надъ ними есть высшая власть и что они поэтому должны чутко прислушиваться къ голосу общественнаго мнѣнія и тщательно изучать истинныя желанія народа, если не хотятъ, чтобы законы, вотированные ими,—можетъ быть, послѣ долгихъ и серьезныхъ работъ обсужденій,—не были обращены въ ничто державной волей народа, если, повторяемъ, референдумъ играетъ такую роль для швейцарскихъ законодателей, то тѣмъ болѣе важно, тѣмъ болѣе рѣшительно должно быть аналогичное дѣйствіе на швейцарскихъ законодателей народной иниціативы.

Что же касается общаго вліянія народной иниціативы на систему политическихъ учрежденій Швейцаріи, то, намъ кажется, характеризовать это вліяніе не представляется затруднительнымъ. Иниціативой предотвращается возможность сколько нибудь продолжительнаго и остраго разлада между настроеніемъ народа и его законныхъ представителей, поскольку вообще можетъ быть рѣчь о такомъ разладѣ въ такой ультра-демократической странѣ, какой является современная намъ Швейцарія.

Продолжая аналогію, которую мы употребляли для характеристики референдума, мы можемъ сказать, что если на послѣдній можно смотрѣть какъ на своего рода маховое колесо въ механизмѣ политическихъ учрежденій Швейцаріи, то народная иниціатива является, такъ сказать, предохранительнымъ клапаномъ этого механизма, устраняющимъ всякую возможность какого-либо взрыва при движеніи политической машины швейцарскихъ государственныхъ учрежденій...

Ознакомимся теперь хотя бы въ самыхъ краткихъ чертахъ съ возникновеніемъ этого оригинальнаго швейцарскаго института и съ тѣмъ, какъ онъ осуществляется на практикѣ, и какіе онъ даетъ результаты. Народная законодательная иниціатива, какъ и референдумъ, возникли около половины прошлаго вѣка. Оба эти института могутъ быть разсматриваемы какъ послѣдствія той демократической волны, которая прошла по всей Европѣ въ достопамятный 1848 годъ и ближайшее къ нему время. Тогда какъ въ другихъ странахъ скоро наступила реакція, въ Швейцаріи процессъ демократизаціи политическихъ учрежденій шелъ съ тѣхъ поръ почти непре-

рывно. Въ 50-хъ и въ особенности въ 60-хъ годахъ народная инициатива была введена послѣдовательно въ большинствѣ кантоновъ. Въ половинѣ 90-хъ годовъ процессъ распространеніе этого института уже почти закончился. Въ настоящее время народная инициатива допустима во всѣхъ кантонахъ, кромѣ одного, въ отношеніи основныхъ или конституціонныхъ законовъ *) и во всѣхъ, за исключеніемъ трехъ, въ отношеніи обыкновенныхъ законовъ. Эти три кантона—Люцернъ, Фрейбургъ и Валлисъ—заселены сплошь католиками и (это справедливо въ особенности относительно первыхъ двухъ) представляютъ во всѣхъ отношеніяхъ оплотъ консервативныхъ политическихъ партій Швейцаріи.

Инициатива можетъ имѣть три формы:

а) Граждане выражаютъ свои желанія въ общихъ чертахъ и предоставляютъ законодательному собранію изготовленіе закона или постановленій, соотвѣтствующихъ ихъ желаніямъ.

в) Граждане предоставляютъ Кантональному Совѣту законопроектъ, выработанный во всѣхъ деталяхъ. Въ такомъ случаѣ Совѣтъ ограничивается передачей этого проекта на народное голосованіе безъ всякихъ въ немъ измѣненій. Иначе сказать Совѣтъ является въ такихъ случаяхъ простой передаточной инстанціей.

с) Третья форма, которая, повидимому, наиболѣе цѣлесообразна является комбинаціей двухъ предшествующихъ.

„Относительно предложеній, представляемыхъ народной инициативой въ видѣ общихъ указаній или въ видѣ вполнѣ разработанныхъ законопроектовъ, Совѣтъ даетъ свой отзывъ, сопровождая его предложеніемъ желательныхъ, по его мнѣнію, измѣненій (въ кантонахъ: Цюрихѣ, Золотурнѣ, Шафгаузенѣ, Невшателѣ, Женевѣ и др.). Онъ можетъ также предложить народу отвергнуть совершенно законопроектъ, мотивируя это въ своемъ заключеніи. На такой случай кантональныя конституціи постановляютъ, что отклоненіе Великимъ Совѣтомъ (т. е. законодательнымъ собраніемъ) предложенія, возникшаго указаннымъ образомъ, подлежитъ ре-

*) Это кантонъ Женева, гдѣ зато, съ другой стороны, до сихъ поръ сохраняется старый обычай предлагать каждыя 15 лѣтъ на рѣшеніе народа вопросъ о желательности общаго пересмотра конституціи кантона.

референдуму. Если народъ утвердитъ рѣшеніе Совѣта, то предложеніе не имѣетъ дальнѣйшихъ послѣдствій. Если же народъ выскажется въ пользу предложенія, то Совѣтъ долженъ въ теченіе шести мѣсяцевъ выработать требуемый законопроектъ" *)

Не входя въ дальнѣйшія подробности организаціи народной законодательной иниціативы, организаціи, имѣющей извѣстныя особенности въ каждомъ изъ кантоновъ, мы остановимся еще только на условіяхъ, которыми обставлена народная иниціатива въ Швейцарской Конфедераціи, какъ особомъ политическомъ союзѣ. Народная иниціатива была введена въ конституцію Швейцарской Конфедераціи сравнительно недавно, а именно въ 1891 году. По обстоятельствамъ, съ которыми мы не находимъ возможнымъ знакомить читателей, иниціатива въ Конфедераціи распространяется лишь на конституціонное законодательство и не можетъ касаться овыкновеннаго законодательства. Такимъ образомъ, на первый взглядъ оказывается нѣчто совершенно несообразное: народъ или, вѣрнѣе, опредѣленная его часть можетъ проявлять свою иниціативу въ отношеніи конституціоннаго т. е. болѣе важнаго законодательства и лишенъ такой же возможности въ отношеніи законодательства, касающагося предметовъ менѣе важныхъ. Это объясняется нѣкоторыми особыми обстоятельствами исторіи современной швейцарской федеральной конституціи, на которыхъ, какъ мы сказали, мы не можемъ здѣсь останавливаться. Впрочемъ, если признать удачнымъ наше сравненіе иниціативы съ предохранительнымъ клапаномъ, указанная особенность федеральной конституціи становятся до извѣстной степени понятна: въ самомъ дѣлѣ, вѣдь наиболѣе важно, чтобы этотъ „клапанъ" дѣйствовалъ именно тогда, когда дѣло идетъ о наиболѣе серьезныхъ, наиболѣе существенныхъ вопросахъ, которые поэтому, вообще говоря, разрѣшаются не обычнымъ законодательствомъ, а законодательствомъ конституціоннымъ.

Ознакомимся теперь съ самымъ текстомъ статей федеральной конституціи, регулирующихъ иниціативу швейцар-

*) А. Дюнанъ. „Народное законодательство въ Швейцаріи", перев. г. Львовича, XI—XX.

скаго народа въ области конституціоннаго законодательства. Для большей ясности и точности мы приведемъ весь III отдѣлъ конституціи.

Отдѣлъ III.

Пересмотръ Союзной конституціи.

Статья 118. Союзная конституція можетъ быть пересмотрѣна во всякое время, какъ во всемъ ея объемѣ, такъ и по частямъ.

Статья 119. Общій пересмотръ производится съ соблюденіемъ формъ, установленныхъ для союзнаго законодательства *).

Статья 120. Если одна изъ частей Федеральнаго Собранія (т. е. Національный Совѣтъ или Совѣтъ Штатовъ) постановитъ приступить къ общему пересмотру союзной конституціи, а другая часть съ этимъ не согласится, или если 50.000 швейцарскихъ гражданъ, имѣющихъ избирательныя права, потребуютъ общаго пересмотра конституціи, то въ обоихъ этихъ случаяхъ вопросъ о томъ, быть или не быть пересмотру, передается на голосованіе швейцарскаго народа.

Если въ какомъ-либо изъ этихъ случаевъ большинство гражданъ, принявшихъ участіе въ голосованіи, дастъ на упомянутый вопросъ утвердительный отвѣтъ, то народъ приступаетъ къ выборамъ новаго Національнаго Совѣта и Совѣта Штатовъ, которые затѣмъ должны приступить къ пересмотру конституціи **).

Статья 121. Частичный пересмотръ конституціи можетъ воз-

---

*) Иначе сказать, общій пересмотръ федеральной конституціи долженъ производиться согласно порядку, установленному для обыкновеннаго федеральнаго законодательства, но санкціонируется онъ, однако, особымъ образомъ, указываемымъ въ приводимой ниже статьѣ 123 союзной конституціи.

**) Едва ли нужно объяснить читателямъ смыслъ этого требованія новыхъ выборовъ членовъ двухъ палатъ швейцарскаго законодательнаго собранія. Предвыборная агитація даетъ возможность швейцарскому народу обсудить главные вопросы, возбуждаемые проектируемымъ пересмотромъ конституціи, и выбрать такихъ членовъ Федеральнаго Собранія, которые наиболѣе способны удовлетворить народнымъ желаніямъ.

никнуть или путемъ народной инициативы, или порядкомъ, установленнымъ для обычнаго федеральнаго законодательства.

Народная инициатива состоитъ въ заявленіи (en une demande), исходящемъ отъ 50.000 швейцарскихъ гражданъ, пользующихся избирательными правами, и заключающемъ требованіе включить какую либо новую статью въ союзную конституцію или же отмѣнить ту или другую изъ дѣйствующихъ статей той же конституціи.

Если путемъ народной инициативы возникаетъ нѣсколько различныхъ предложеній, имѣющихъ цѣлью измѣненіе опредѣленныхъ статей конституціи или включеніе въ нее новыхъ статей, то каждое такое предложеніе должно быть разсматриваемо и вотируемо отдѣльно (должно считаться особымъ проявленіемъ инициативы).

Народная инициатива можетъ принимать форму предложенія, выраженнаго въ общихъ чертахъ, или же форму законопроекта, редактированнаго во всѣхъ деталяхъ.

Если предложеніе, возникшее путемъ народной инициативы, изложено въ общихъ чертахъ, и если обѣ палаты одобрятъ такое предложеніе, онѣ должны приступить къ частичному пересмотру конституціи въ указываемомъ смыслѣ и передать затѣмъ выработанный проектъ на утвержденіе народа и кантоновъ *). Если же федеральныя законодательныя палаты не одобрятъ представленнаго проекта, вопросъ о томъ, быть ли вообще пересмотру,—долженъ быть переданъ на народное голосованіе; если при этомъ большинство гражданъ, принявшихъ участіе въ голосованіи, выскажется въ положительномъ смыслѣ, то Федеральное Собраніе обязано приступить къ пересмотру, сообразуясь съ рѣшеніемъ народа.

Если же требованіе представлено въ видѣ разработаннаго проекта и если Федеральное Собраніе его одобряетъ, проектъ долженъ быть представленъ на утвержденіе народа и кантоновъ.

Въ случаѣ несогласія съ законодательнымъ проектомъ, воз-

*) Смыслъ выраженнаго одобренія народа и *кантоновъ* будетъ ясенъ изъ цитируемый ниже статьи 123 швейцарской федеральной конституціи.

никшимъ путемъ народной иниціативы, Федеральное Собраніе можетъ выработать свой особый проектъ или же рекомендовать народу отвергнуть проектъ, предложенный народной иниціативой. Свой контръ-проектъ или свое предложеніе объ отклоненіи проекта, выработаннаго народной иниціативой, Федеральное Собраніе передаетъ на народное голосованіе одновременно съ проектомъ, возникшимъ по народной иниціативѣ.

Статья 122. Внѣшнія формальности, которыя должны быть соблюдаемы для проявленія народомъ права законодательной иниціативы и для голосованія относительно пересмотра конституціи, будутъ установлены особымъ федеральнымъ закономъ".

Статья 123. Пересмотрѣнная федеральная конституція *) или та ея часть, которая подвергалась пересмотру, входитъ въ силу, если будетъ утверждена большинствомъ гражданъ, принявшихъ участіе въ голосованіи, и большинствомъ кантоновъ Конфедераціи Результатъ голосованія въ каждомъ кантонѣ считается голосомъ этого кантона.

Каковы же результаты этого оригинальнаго политическаго эксперимента швейцарскаго народа,—готовы, вѣроятно, спросить многіе наши читатели. На это мы должны сказать, что мнѣнія по поводу народной иниціативы въ общемъ болѣе противорѣчивы, чѣмъ по поводу референдума. Наиболѣе существенный аргументъ въ пользу иниціативы заключается въ томъ, что швейцарскій народъ, который конечно, лучше всего можетъ судить о недостаткахъ и достоинствахъ иниціативы, въ общемъ несомнѣнно доволенъ практическими результатами этого смѣлаго политическаго опыта, Это неопровержимо доказывается тѣмъ фактомъ, что иниціатива, какъ мы видѣли, была постепенно введена почти во всѣхъ кантонахъ и, наконецъ, въ самой Конфедераціи. „Конституціи кантоновъ,—говоритъ одинъ русскій истолкователь описываемыхъ нами швейцарскихъ учрежденій,—придуманы не въ тиши кабинета, а постепенно, по частямъ выработаны самой жизнью, являясь лишь отраженіемъ правового созна-

*) Т. е. новая федеральная конституція, если бы таковая была выработана съ соблюденіемъ всѣхъ предписываемыхъ закономъ требованій.

нія гражданъ“ *). Если это такъ—въ справедливости же приведенныхъ только что словъ едва ли кто-нибудь можетъ сомнѣваться—если это такъ, то фактъ включенія народной иниціативы въ федеральную конституцію (1891) послѣ сорока лѣтъ опыта ея примѣненія въ отдѣльныхъ кантонахъ, этотъ фактъ говоритъ несомнѣнно болѣе краснорѣчиво въ пользу народной иниціативы, чѣмъ мнѣнія и сужденія отдѣльныхъ лицъ, какъ бы ни былъ великъ ихъ авторитетъ.

Такую постановку затрогиваемаго нами вопроса мы находимъ тѣмъ болѣе умѣстной, что оцѣнка разными лицами иниціативы, какъ и другихъ подобныхъ новыхъ оригинальныхъ и смѣлыхъ политическихъ учрежденій, зависитъ часто отъ отношенія этихъ лицъ къ тѣмъ рѣшеніямъ, которыя получили, благодаря новому учрежденію, тѣ или иные политическіе или соціальные вопросы. Любопытнымъ примѣромъ, подтверждающимъ правильность высказываемыхъ нами соображеній, могутъ служить отзывы русскаго публициста и американскаго ученаго по поводу одного изъ первыхъ удачныхъ опытовъ измѣненія федеральной конституціи, измѣненія, совершившагося путемъ народной иниціативы.

Въ 1893 году швейцарскій народъ голосовалъ слѣдующую статью конституціи, предложенную народной иниціативой (83,000 подписей), организованной однимъ швейцарскимъ обществомъ покровительства животнымъ:

„Умерщвленіе всякаго рода животныхъ и при всякомъ способѣ убоя скота безъ предварительнаго оглушенія раньше истеченія ихъ кровью безусловно воспрещается .

Эта новая статья конституціи была утверждена большинствомъ (92.000 гражданъ и $11^1/_2$ кантоновъ противъ 12.000 гражданъ и $10^1/_2$ кантоновъ). Она была направлена, какъ это едва ли нужно объяснять читателямъ, противъ еврейскаго способа убивать скотъ, практикуемаго евреями въ виду нѣкоторыхъ религіозныхъ требованій. „Несмотря на совѣты

*) См. статью русскаго переводчика (г. Львовича) цитированнаго труда Курти. Эта статья называется: „Общій обзоръ развитія швейцарскаго народнаго равенства и право народной иниціативы въ Союзѣ“ и составляетъ приложеніе къ сочиненію Курти (стр. 204).

своихъ представителей *),—говоритъ по этому поводу американецъ Лоуэлль,—большинство швейцарскаго народа вообще, равно какъ и большинство кантоновъ, вотировали за новую статью конституціи, поставивъ такимъ образомъ Швейцарію въ ряды націй, притѣсняющихъ евреевъ и притомъ путемъ мелочныхъ преслѣдованій, недостойныхъ просвѣщеннаго государства“ **).

„Вообще голосованіе относительно четвертой народной инициативы (здѣсь разумѣется именно запрещеніе убивать скотъ по еврейскому способу),—говоритъ упомянутый выше русскій публицистъ,—является однимъ изъ самыхъ блестящихъ эпизодовъ въ исторической жизни Швейцарской Конфедераціи“ ***).

Едва ли можно представить болѣе разительный примѣръ разной оцѣнки, дѣлаемой одному и тому же политическому учрежденію двумя добросовѣстными наблюдателями, расходящимися въ нѣкоторыхъ основныхъ своихъ взглядахъ. Едва ли можно сомнѣваться далѣе и въ томъ, что несочувствіемъ Лоуэлля къ этому первому удачному проявленію народной инициативы въ отношеніи измѣненій федеральной конституціи объясняется въ значительной мѣрѣ и его скептическое отношеніе къ самой желательности такого учрежденія для Швейцаріи. Мы же, съ своей стороны, оканчивая обзоръ всей совокупности превосходныхъ политическихъ учрежденій, созданныхъ для себя швейцарскимъ народомъ, полагаемъ, что этотъ народъ, организовавъ референдумъ и инициативу, нашелъ вполнѣ удовлетворительное рѣшеніе одной изъ самыхъ трудныхъ политическихъ проблемъ нашего времени: какъ соблюсти великій принципъ народнаго суверинитета и вмѣстѣ съ тѣмъ предоставить народ-

*) Lowell „Government and parties“ etc., vol. II, 285.

**) Федеральное Собраніе высказывалось рѣшительно противъ этой новой статьи конституціи.

***) См. цитированную выше статью г. Львовича (стр. 209), составляющую приложеніе къ переведенной имъ книгѣ Курти „Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи“. Г. Львовичъ былъ въ Швейцаріи, когда происходилъ референдумъ по поводу еврейскаго способа умерщвленія скота.

нымъ представителямъ возможность плодотворной работы съ широкой компетенціей, съ весьма значительной самостоятельностью, но при сознаніи, что надъ ними, народными представителями, витаетъ непрестанно, какъ призракъ, готовый всегда воплотиться въ реальность, державная власть народа.

VIII.

Оригинальность политическаго строя Швейцарской Конфедераціи. Общая его оцѣнка.

Въ двухъ предшествующихъ главахъ читатель ознакомился съ двумя оригинальными и въ высшей степени важными политическими институтами Швейцаріи—съ референдумомъ и народной законодательной инициативой. Факты и соображенія, заключающіяся въ этихъ главахъ, какъ намъ кажется, значительно облегчаютъ пониманіе уже описанныхъ нами ранѣе весьма оригинальныхъ отношеній, которыя существуютъ въ Швейцаріи между исполнительной властью (Федеральной Совѣтъ) и законодательной (Федеральное Собраніе). А все это, въ свою очередь—т. е. своеобразныя отношенія между исполнительной и законодательной властью, существованіе референдума и инициативы —все это, мы полагаемъ, проливаетъ достаточно свѣта на причины сравнительно слабаго развитія политическихъ партій въ Швейцаріи и меньшей остроты политическихъ кризисовъ, переживаемыхъ Швейцаріей по сравненію съ другими странами Европы. Этимъ же объясняются и многіе другія любопытныя и важныя особенности политической жизни замѣчательной Швейцарской республики. Въ этомъ отношеніи особенно назидательны слѣдующія слова гражданина величайшей демократіи Новаго Свѣта, которыми мы находимъ наиболѣе умѣстнымъ закончить нашъ очеркъ организаціи главныхъ политическихъ учрежденій Швейцарской Конфедераціи.

Въ чисто представительныхъ демократіяхъ,—говоритъ аме-

риканскій ученый Лоуэлль,—выборы являются единственнымъ политическимъ актомъ народа, который затѣмъ не сохраняетъ уже за собой никакого непосредственнаго контроля надъ своими представителями. При подобныхъ условіяхъ выборы сводятся къ рѣшенію вопроса, которому изъ двухъ или болѣе соперничающихъ кандидатовъ или которой изъ двухъ или болѣе соперничающихъ партій предоставить руководительство ближайшими судьбами страны. Поэтому въ такихъ странахъ партіи и ихъ программы пріобрѣтаютъ огромную важность.

Не то мы видимъ въ Швейцаріи. Здѣсь народъ имѣетъ право голосовать каждую законодательную мѣру въ отдѣльности, а потому ему не приходится ограничиваться однимъ выборомъ между программами двухъ противныхъ партій и принимать одну изъ этихъ программъ во всей ея полнотѣ. Такимъ образомъ референдумъ значительно уменьшаетъ значеніе политическихъ программъ, давая народу возможность выбиратьтого или другого политическаго дѣятеля въ качествѣ своегопредставителя и затѣмъ отвергнуть любую изъ одобренныхъ имъ мѣръ, если она народу не понравится. Референдумъ, особенно при его безусловной обязательности, имѣетъ тенденцію раскалывать политическія программы и раздроблять политическую борьбу; онъ не позволяетъ народу высказывать свое общее сужденіе о всей дѣятельности партіи, располагающей въ данное время властью...

Въ другихъ странахъ дѣло обстоитъ иначе. Такъ, напр., хотя въ Англіи во время общихъ выборовъ тотъ или иной политическій вопросъ можетъ доминировать надъ всѣми остальными, тѣмъ не менѣе народу приходится высказываться не только по поводу одного этого вопроса: ему приходится постановлять болѣе общее рѣшеніе, а именно онъ собственно рѣшаетъ, которой изъ двухъ великихъ политическихъ партій надлежитъ вручить правительственную власть. Поэтому общіе выборы имѣютъ въ Англіи тенденцію укрѣплять партійную организацію, усиливать связь между ея членами...

Референдумъ же заставляетъ народъ выражать свое мнѣніе только по поводу той мѣры, которая въ данное время подлежитъ тому или иному рѣшенію. Такимъ образомъ швейцарскому народу никогда не приходится—ни во время выбо-

ровъ, ни во время референдума—произносить свое сужденіе вообще по поводу образа дѣйствій партіи, какъ политической организаціи. Не подлежитъ сомнѣнію, что этимъ въ значительной мѣрѣ объясняется тотъ фактъ, что въ Швейцаріи политическія партіи не имѣютъ какихъ-либо строго опредѣленныхъ программъ и слабо организованы...

То обстоятельство, что народъ сохраняетъ за собой право отвергать всякіе законы, оказываетъ очень важное вліяніе на положеніе партій и въ другомъ отношеніи: оно уменьшаетъ политическую отвѣтственность народныхъ представителей за издаваемые ими законы. Если законъ не пользуется популярностью, народъ просто отказываетъ ему въ своей санкціи, и этимъ устраняется возможность недовольства партіей, которая провела законъ черезъ представительное собраніе. Если, наоборотъ, народъ утвердитъ законы, то, конечно, не имѣетъ смысла пытаться доказывать тому же народу, что его представители, засѣдающіе въ законодательномъ собраніи, поступили дурно, издавъ такой законъ и потому при ближайшихъ выборахъ должны быть лишены своихъ депутатскихъ полномочій. Въ виду тѣхъ же соображеній, для партіи, находящейся въ оппозицію, не имѣетъ смысла возбуждать страхъ народа и предсказывать ему всякія бѣды, которыя будто бы грозятъ странѣ въ случаѣ оставленія у власти прежней политической партіи: вѣдь народъ всегда можетъ отвергнуть законы, которые ему не нравятся. Такимъ образомъ, какъ въ ближайшемъ прошедшемъ, такъ и въ ближайшемъ будущемъ страны трудно найти аргументы, ссылкой на которыя можно было бы доказать народу необходимость выбрать новый составъ представителей въ законодательное собраніе. Однимъ словомъ, въ Швейцаріи отсутствуютъ обычные мотивы для смѣны политическихъ партій у кормила правленія.

Отношенія депутатовъ къ своимъ избирателямъ имѣютъ въ Швейцаріи также весьма своеобразныя особенности и весьма хорошо характеризуютъ нѣкоторыя политическія идеи швейцарцевъ. Отклоненіе избирательныхъ мѣръ, которымъ ихъ депутатъ оказывалъ поддержку въ законодательномъ собраніи, не считается основаніемъ для того, чтобы замѣнить этого

депутата другимъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ Швейцаріи, какъ при кантональныхъ, такъ и при федеральныхъ выборахъ, народъ держится почти неизмѣнной привычки выбирать вновь представителей, мѣры которыхъ онъ отказался санкціонировать. Это проявилось особенно рѣзко въ 1884 г. Въ продолженіе всей сессіи Федеральнаго Собранія часто возникали требованія референдума, причемъ всѣ законы, переданные на народное голосованіе, были забракованы. Никто не помнитъ, чтобы когда-либо народъ выражалъ столь рѣзкое порицаніе законодательной политикѣ своихъ представителей. Всѣ думали, что народъ былъ крайне возмущенъ самовластнымъ радикализмомъ своихъ представителей, и что при ближайшихъ выборахъ партія, демонировавшая въ Федеральномъ Собраніи, потерпитъ жестокое фіаско. Между тѣмъ на дѣлѣ оказалось, что радикальное большинство Собранія еще болѣе увеличилось. Такое необыкновенное обстоятельство озадачило даже самихъ швейцарцевъ, которые пытались затѣмъ придумать для него разныя объясненія. Одни говорили, что избиратели различаютъ законодателя отъ одобренныхъ имъ мѣръ и допускаютъ, что законодатель можетъ быть вообще весьма цѣннымъ человѣкомъ въ Собраніи, хотя бы нѣкоторые изъ его взглядовъ были ошибочны. Другіе говорили, что народъ, удерживая въ своихъ рукахъ верховную власть, относится сравнительно безразлично къ тому, кто именно занимается выработкой законодательныхъ актовъ. Третьи указывали на особенности распредѣленія страны на избирательные участки *), особенности, вслѣдствіе которыхъ исходъ голосованія не вполнѣ правильно выражаетъ дѣйствительное настроеніе большинства народа. Были, наконецъ, и такіе, которые прямо отказывались дать какое-нибудь истолкованіе указываемому ими факту, считая его необъяснимымъ.

Признавая, что каждое изъ первыхъ трехъ толкованій содержитъ нѣкоторую долю правды, слѣдуетъ, однако,

*) Не подлежитъ сомнѣнію, что это обстоятельство содѣйствовало увеличенію числа представителей радикальной партіи. Но одного этого недостаточно, чтобы понять, какимъ образомъ партія оказалась послѣ выборовъ въ болѣе значительномъ большинствѣ, чѣмъ когда-либо раньше (примѣчаніе Лоуэлля).

сказать, что ни одно изъ нихъ не можетъ считаться вполнѣ достаточнымъ. Какъ бы впрочемъ ни объяснялась указываемая нами особенность политической жизни Швейцаріи, въ самомъ существованіи этой особенности нельзя сомнѣваться.

Изъ всего этого слѣдуетъ, что отклоненіе закона, одобреннаго Законодательнымъ Собраніемъ, не считается выраженіемъ порицанія народнымъ представителямъ, которые его пропустили. Когда референдумъ былъ только что введенъ, нѣкоторые депутаты, оказавшіе поддержку закону и затѣмъ увидѣвшіе, что этотъ законъ отвергнутъ весьма значительнымъ большинствомъ гражданъ тѣхъ избирательныхъ участковъ, которые выбирали ихъ представителями, подали въ отставку, т. е. отказались отъ своихъ депутатскихъ полномочій. Однако избиратели выбрали ихъ вновь на томъ основаніи, что несочувствіе народа къ тѣмъ или инымъ законамъ, одобреннымъ его представителями, не показываетъ еще, что народъ утратилъ вѣру въ своихъ представителей.

„Привычка дѣлать различіе между оцѣнкой мѣръ и оцѣнкой вотировавшихъ эти мѣры представителей весьма естественно обезпечиваетъ послѣднимъ, а равно и тѣмъ политическимъ партіямъ, членами которыхъ они состоятъ, большую устойчивость и прочность положенія. Изучая исторію Швейцаріи, можно убѣдиться, что со времени широкаго распространенія референдума весьма замѣтно увеличилась устойчивость политическихъ партій. Повидимому можно сказать, что въ тѣхъ случаяхъ, когда въ другихъ странахъ происходитъ смѣна партій у кормила правленія, въ Швейцаріи происходитъ отклоненіе законовъ, вотированныхъ народными представителями. Въ самомъ дѣлѣ, когда въ Швейцаріи наступаетъ, какъ это бываетъ неизбѣжно во всѣхъ странахъ, періодъ народнаго недовольства, то народъ вмѣсто того, чтобы,— какъ это дѣлается въ другихъ странахъ *)—, поставить во главѣ правительства оппозицію, выбираетъ прежнихъ депутатовъ, но даетъ исходъ своимъ чувствамъ, забраковывая тѣ мѣры, которыя выработаны этими депутатами“.

---

*) Лоуэлль разумѣетъ, конечно, страны, имѣющія такъ называемую парламентарную систему правленія.

„Такой способъ выраженія рѣзкаго порицанія партіи, располагающей властью, не менѣе разуменъ, какъ и какой-либо другой, и, пожалуй, даже не менѣе дѣйствителенъ. Въ то же время онъ имѣетъ то преимущество, что устраняетъ рѣзкость перемѣнъ въ направленіи политической жизни.

„Кромѣ всѣхъ указанныхъ выше причинъ, объясняющихъ устойчивость политическихъ партій и прочность положенія депутатовъ и другихъ политическихъ дѣятелей Швейцаріи, весьма многое слѣдуетъ приписать традиціямъ и характеру швейцарскаго народа. Такъ, напр., швейцарскій народъ, повидимому, убѣжденъ, что способнаго человѣка, занимающаго извѣстное политическое положеніе, слѣдуетъ оставлять на его мѣстѣ, хотя бы даже его взгляды не вполнѣ совпадали со взглядами его политическихъ довѣрителей *). Если же въ какомъ-либо обществѣ устанавливается подобный взглядъ, то это должно отражаться чрезвычайно сильно на исторіи и учрежденіяхъ государства“ **).

Прерывая на минуту разсужденія американскаго ученаго, мы обращаемъ вниманіе читателя,—какъ это, впрочемъ, нами отчасти уже указано въ примѣчаніи,—что всѣ предшествующія соображенія могутъ служить объясненіемъ и тѣхъ весьма оригинальныхъ отношеній, которыя, какъ мы видѣли, существуютъ въ Швейцаріи между исполнительной властью (Федеральный Совѣтъ) и законодательной (Федеральное Собраніе), отношеній, которыя не имѣютъ аналогій въ порядкахъ государственнаго управленія, принятыхъ въ другихъ странахъ.

„Трудно вообразить себѣ,—говоритъ въ заключеніе своего обширнаго и тщательнаго описанія политическихъ учрежденій Швейцаріи американскій ученый Лоуэлль, — трудно вообразить себѣ болѣе полный контроль народа надъ изданіемъ законовъ, чѣмъ тотъ, который создается въ Швейцаріи референдумомъ и иниціативой. Въ то же время, съ другой сто-

*) Широкое выраженіе, употребленное Лоуэллемъ, дѣлаетъ его сужденіе примѣнимымъ не только къ отношеніямъ между народомъ и его представителями въ Федеральномъ Собраніи, но и къ тѣмъ отношеніямъ, которыя существуютъ, напр , между Федеральнымъ Собраніемъ и Федеральнымъ Совѣтомъ.

**) L. Lowell. Government and parties, vol II, 328—333.

роны, исполнительная власть въ Конфедераціи такъ далека отъ непосредственнаго народнаго вліянія, насколько вообще это возможно въ странѣ, гдѣ всякая власть, въ концѣ концовъ, покоится на всеобщемъ голосованіи. Члены Федеральнаго Совѣта занимаютъ фактически свое положеніе пожизненно, и выбираетъ ихъ не народъ, а Федеральное Собраніе, члены котораго, въ свою очередь, пользуются необычайно прочнымъ положеніемъ.

Часто говорятъ, что всякая форма правительства для того, чтобы быть прочной, должна содержать въ себѣ нѣкоторые элементы, противоположные по своему характеру тѣмъ общимъ принципамъ, на которыхъ основана эта форма правительства, чтобы такимъ образомъ эти элементы могли предотвратить доведеніе указанныхъ принциповъ до крайняго ихъ выраженія. Иначе сказать, въ монархіяхъ должно быть что-нибудь, ограничивающее власть короля, въ демократіяхъ—что-нибудь способное предупредить крайнія проявленія народныхъ увлеченій и быстрой смѣны настроеній. Въ Швейцаріи такимъ элементомъ можно считать Федеральный Совѣтъ, крайнимъ же выраженіемъ демократическихъ принциповъ слѣдуетъ считать референдумъ и иниціативу.

Въ общемъ Швейцарскую Конфедерацію должно признать наиболѣе успѣшной (the most successful) демократіей въ мірѣ... Народъ доволенъ. Правительственныя власти исполнены патріотизма, дальновидны, добросовѣстно и искусно управляютъ государствомъ, относятся бережно къ народнымъ деньгамъ, устойчивы въ своихъ политическихъ воззрѣніяхъ, не измѣняя ихъ въ угоду перемѣнчивымъ настроеніямъ партійныхъ организацій. Подкупъ среди общественныхъ дѣятелей Шьейцаріи—явленіе почти неизвѣстное; ни федеральныя, ни—въ большинствѣ случаевъ — кантональныя власти при назначеніяхъ на должности не руководствуются политическими соображеніями. Назначая чиновниковъ на мѣста, власти имѣютъ въ виду только ихъ достоинства и заслуги и оставляютъ ихъ въ должностяхъ до тѣхъ поръ, пока они въ состояніи исполнять должнымъ образомъ свои обязанности. При всемъ этомъ замѣчательно то обстоятельство, что въ системѣ управленія Швейцаріи едва ли можно замѣтить какіе-либо грѣхи и недочеты, свойственные бюрократіи.

Все это свидѣтельствуетъ о способностяхъ швейцарскаго народа къ самоуправленію, равно какъ и о честности и административныхъ дарованіяхъ его политическихъ вождей. Слѣдуетъ однако помнить, что Швейцарія свободна отъ многихъ затрудненій, которыя приходится рѣшать другимъ народамъ. Страна мала, а опытъ показываетъ, что, чѣмъ страна больше, тѣмъ съ большимъ трудомъ разрѣшается проблема организаціи свободнаго правительства.

Кромѣ того, соціальныя условія жизни швейцарскаго народа въ высшей степени благопріятны для успѣха демократическаго режима. Въ Швейцаріи нѣтъ обширныхъ промышленныхъ центровъ съ ихъ арміями рабочаго класса; нѣтъ громадныхъ городовъ съ бурливымъ пролетаріатомъ, съ массой бѣднаго, невѣжественнаго и порочнаго населенія. Въ Швейцаріи не поселяются ежегодно многія тысячи иммигрантовъ, для которыхъ совершенно новы законы и обычаи страны и которыхъ приходится поэтому перевоспитывать и пріобщать къ культурной жизни. Въ Швейцаріи нѣтъ обширныхъ поземельныхъ территорій, нѣтъ непочатыхъ горныхъ и другихъ естественныхъ богатствъ, которыя надо разрабатывать и эксплоатировать, поэтому въ Швейцаріи нѣтъ жаднаго, безпокойнаго капитала, принимающаго постоянно новыя формы и ставящаго передъ народомъ постоянно новыя задачи *).

Швейцарскій народъ отличается далѣе положительностью, устойчивостью, не мечется постоянно изъ одного конца страны въ другой, то поднимаясь, то опускаясь по общественной лѣстницѣ въ зависимости отъ удачъ или неудачъ разныхъ предпріятій“ **).

Такъ отзывается о наиболѣе замѣчательной демократіи Стараго Совѣта весьма добросовѣстный и весьма проницательный политическій писатель самой замѣчательной демо-

---

*) Мы надѣемся, что для нашихъ читателей ясно, что этими словами Лоуэлль желаетъ характеризовать разницу въ трудности тѣхъ соціальныхъ и иныхъ проблемъ, которыя приходится рѣшать Швейцаріи и С. Америк. Соединеннымъ Штатамъ.

**) L. Lowell. Government and parties in Continental Europe, vol. II, 332—336.

кратіи Новаго Свѣта. Этой послѣдней дѣйствительно приходится рѣшать важнѣйшія политическія и соціальныя проблемы нашего времени, осложненныя всѣми перечисленными только что обстоятельствами, отсутствующими въ Швейцаріи и составляющими, напротивъ, наиболѣе рѣзкія особенности жизни великой американской демократіи.

Сѣверо-Американскіе

Соединенные Штаты.

I.

Общая характеристика политическаго строя С.-Амер. Соединенныхъ Штатовъ.

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, какъ показываетъ самое названіе, 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, который, какъ мы увидимъ, ни въ коемъ случаѣ не является лицомъ подчиненымъ федеральному правительству, такъ какъ сфера вѣдѣнія федеральной администраціи и администраціи отдѣльныхъ штатовъ совершенно различны.

Каждый изъ штатовъ имѣетъ равнымъ образомъ совершенно особое законодательное собраніе, состоящее всегда изъ двухъ палатъ и пользующееся, какъ мы это также увидимъ, весьма широкой компетенціей, обнимающей многіе важнѣйшіе интересы гражданъ.

Впрочемъ каждый штатъ имѣетъ не только свое собственное законодательное собраніе и свое собственное законодательство, но и свои собственные суды, которые призваны разбирать всѣ дѣла, возникающія изъ-за нарушенія правовыхъ нормъ, созданныхъ мѣстной законодательной властью.

Наконецъ, каждый изъ штатовъ имѣетъ свою собственную конституцію, т. е, помимо обычныхъ, еще и собственные основные законы, издаваемые особымъ порядкомъ, отличнымъ отъ того, согласно которому происходитъ изданіе обычныхъ законовъ.

Надо сказать, что названіе великой американской демо-

кратіи United States of America въ точномъ переводѣ этихъ словъ на русскій языкъ означаетъ „Соединенныя государства Америки“, такъ какъ слово state значитъ собственно государство и только во избѣжаніе недоразумѣній стало переводиться на русскій языкъ словомъ „штатъ“, представляющимъ въ сущности, нѣмецкое слово Staat—государство,—написанное русскими буквами *).

Называя себя „государствами“ со времени своего отдѣленія отъ Англіи, бывшія ея колоніи хотѣли, конечно, этимъ показать, что каждая изъ нихъ представляетъ собой суверенную политическую единицу, и что всякій союзъ между ними возможенъ лишь на почвѣ добровольныхъ взаимныхъ уступокъ и соглашеній, одинаково обязательныхъ для каждой изъ договаривающихся сторонъ. Какъ мы увидимъ ниже, американская федеральная конституція представляетъ собой дѣйствительно такого рода договоръ, причемъ происхожденіе его, какъ результата свободнаго соглашенія суверенныхъ политическихъ единицъ, отразилось весьма оригинальнымъ образомъ на „исторіи великой американской демократіи“**).

Переходя теперь къ нѣкоторымъ другимъ фактамъ, характеризующимъ составъ Американской Федераціи, мы должны сказать, что въ отношеніи пространства и населенія контрастъ между отдѣльными штатами этой федераціи едва ли менѣе значителенъ, чѣмъ указанный выше контрастъ между кантонами Швейцаріи. Въ самомъ дѣлѣ въ числѣ американскихъ штатовъ мы имѣемъ съ одной стороны Нью-Іоркъ, гдѣ число жителей доходитъ до $7^1/_2$ милліон. (т. е. нѣсколько превышаетъ число жителей Греціи, Даніи и Норвегіи, вмѣстѣ взятыхъ) и Пенсильванію съ $6^1/_2$ мил. жителей и съ другой, штаты Айдэго (Idaho) и Ута, имѣющіе первый 162,000 и второй даже 43,000 жителей. Такимъ образомъ населеніе этого послѣдняго штата чуть не въ двѣсти разъ меньше, чѣмъ населеніе Нью-Іорка, который американцы называютъ часто The Empire State, т. е. штатъ имперія.

Не меньшій контрастъ наблюдается и въ размѣрахъ территоріи отдѣльныхъ штатовъ: такъ напр., штатъ Родъ Ай-

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

**) См. наше сочиненіе, носящее такое названіе.

лэндъ имѣетъ поверхность въ одну тысячу квадратныхъ миль, Коннектикутъ—около пяти тысячъ и Нью-Джерси около семи съ половиной тысячъ, между тѣмъ какъ штаты Колорадо и Невада имѣютъ каждый болѣе 100,000 кв. миль, Калифорнія болѣе 150,000, а Техасъ даже 262,000. Этотъ послѣдній штатъ болѣе значителенъ, чѣмъ вся Франція, 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 метрополіи и послѣ успѣшнаго окончанія этого возстанія образовавшихъ федеральное государство, этотъ контрастъ былъ далеко не такъ великъ *), какъ теперь, но все-таки и тогда онъ былъ значителенъ. Поэтому составителямъ дѣйствующей донынѣ 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 осуществить никакихъ важныхъ законодательныхъ мѣропріятій.

Послѣ долгихъ споровъ, вызванныхъ разсмотрѣніемъ множества разныхъ проектовъ, удалось наконецъ найти средство для примиренія указанныхъ противорѣчивыхъ требованій. Это

---

*) Впрочемъ и общій размѣръ территоріи этихъ колоній былъ сравнительно весьма незначителенъ. Извѣстно, что колонизація внутренней Америки началось главнымъ образомъ послѣ образованія Соед. Штатовъ, такъ какъ до войны за независимость европейцы были сосредоточены на территоріи, не заходившей, вообще говоря, далѣе 50 миль отъ берега Атлант. Океана. См. нашу книгу „Исторія великой американской демократіи". 1906 г.

средство состоитъ въ раздѣленіи федеральной законодательной власти между двумя палатами собранія народныхъ представителей, называемаго конгрессомъ. Одна изъ этихъ палатъ, называемая палатой представителей (House of Representatives), выбирается на два года населеніемъ всего союза, т. е. всей федераціи, причемъ каждый штатъ посылаетъ въ эту палату такое число представителей, которое соотвѣтствуетъ населенности штата согласно одинаковому для всѣхъ штатовъ разсчету (теперь полагается одинъ представитель на 200,000 жителей). Вопросъ о томъ, кто въ томъ или иномъ штатѣ долженъ быть призванъ къ участію въ выборахъ членовъ федеральной палаты представителей, былъ предоставленъ на рѣшеніе властей каждаго отдѣльнаго штата, т. е., въ сущности, на рѣшеніе выбиравшаго эти власти населенія. Въ настоящее время въ значительномъ большинствѣ штатовъ избирательныя права предоставлены всѣмъ лицамъ мужского пола, достигшимъ совершеннолѣтія (21 года), но въ первое время существованія Американской Республики и вплоть до средины прошлаго вѣка почти во всѣхъ штатахъ существовали разныя ограниченія въ избирательныхъ правахъ, причемъ большей частью отъ избирателей требовался нѣкоторый имущественный цензъ *)

Другая палата американскаго конгресса называется сенатомъ. Члены сената выбираются на шесть лѣтъ по два отъ каждаго штата, независимо отъ размѣровъ территоріи или количества населенія штата. Способъ избранія федеральныхъ сенаторовъ вездѣ одинаковый, такъ какъ онъ установленъ конституціей Соедин. Штатовъ, которая требуетъ, чтобы сенаторы выбирались законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ. Замѣтимъ кстати, что въ то время, какъ составъ федеральной палаты представителей обновляется цѣликомъ черезъ каждые два года, составъ сената обновляется каждые два года только на одну треть, такъ какъ для выбора сенаторовъ между отдѣльными штатами установлена извѣстная очередь.

*) Эти данныя заимствованы нами почти дословно изъ нашей книги „Народное представительство въ главныхъ странахъ современнаго міра“. 1906 г Тоже самое относится и къ нѣкоторымъ другимъ приводимымъ ниже свѣдѣніямъ.

Итакъ, американскій конгрессъ состоитъ изъ двухъ палатъ, организованныхъ на совершенно различныхъ, хотя и одинаково важныхъ, принципахъ представительства. Благодаря такой организаціи федеральнаго законодательнаго собранія штаты, имѣющіе наименьшее населеніе, располагаютъ въ сенатѣ такимъ же вліяніемъ, какъ и самые большіе штаты, между тѣмъ сенатъ, какъ мы увидимъ ниже, частью de jure и еще болѣе de facto представляетъ собой болѣе авторитетное учрежденіе, чѣмъ палата представителей. Это справедливо теперь, но было гораздо болѣе справедливо въ первые годы существованія молодой республики, когда были весьма сильны центробѣжныя тенденціи и когда малые штаты особенно ревниво оберегали свою самостоятельность.

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, какъ мы видѣли, побудила швейцарцевъ при организаціи 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. Взглядъ на взаимныя отношенія законодательной и судебной власти.

Въ предшествующей главѣ мы дали общую характеристику американской федераціи, какъ соединенія значительнаго числа полунезависимыхъ политическихъ единицъ—штатовъ, весьма различающихся между собой по количеству населе-

нія и по размѣру территоріи. Мы дали также общій очеркъ организаціи федеральнаго законодательнаго собранія и видѣли, что эта организація придумана съ такимъ расчетомъ, чтобы она могла служить гарантіей для штатовъ, имѣющихъ сравнительно весьма малое населеніе, въ томъ, что ихъ интересы не будутъ нарушены законодателями въ пользу штатовъ, имѣющихъ болѣе значительное населеніе, и потому болѣе вліятельныхъ.

Однако конецъ XVIII вѣка, когда была выработана нынѣшняя американская конституція, ознаменовался, какъ извѣстно, общимъ упадкомъ правительственной власти вообще, причемъ въ Америкѣ вслѣдствіе необыкновеннаго подъема демократическихъ вѣяній, вызваннаго борьбой съ метрополіей, этотъ упадокъ вліянія и авторитета всякой власти былъ особенно замѣтенъ. Само собой разумѣется, что указываемое нами подозрительное отношеніе ко всякой власти проявилось наиболѣе рѣзко въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло шло о власти болѣе или менѣе отдаленной, агенты которой не находятся всегда на глазахъ и не могутъ быть строго контролируемы тѣми лицами, которыя снабдили ихъ своими полномочіями *).

Вотъ почему создатели нынѣшней американской федеральной конституціи, которые работали по порученію народа надъ ея составленіемъ въ 1787 г., т. е. подъ свѣжимъ впечатлѣніемъ общаго дискредитированія всякой власти вообще и правительственной власти въ особенности, старались возможно болѣе ограничить сферу компетенціи 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 перечисленіе предметовъ вѣдѣнія каждаго изъ нихъ въ отдѣльности и всего федеральнаго

*) Объ упадкѣ всякой власти вообще въ Америкѣ во время возстанія противъ Англіи и въ ближайшее послѣдующее время см нашу книгу „Великій расколъ англо-саксонской расы. Американская Революція". 1901 г. и многочисленныя сочиненія, цитируемыя въ этой книгѣ.

правительства вообще, Американская федеральная конституція была выработана, какъ мы сказали, въ 1787 г. Она была составлена „конституціоннымъ“ конвентомъ, члены котораго были выбраны населеніемъ каждаго штата для этой спеціальной цѣли. Затѣмъ федеральная конституція поступила на голосованіе населенія каждаго изъ штатовъ, на что ушло полтора года.

Только послѣ того, какъ конституція была повсемѣстно утверждена народомъ,—въ 1789 г. можно было приступить къ организаціи общаго для всѣхъ штатовъ федеральнаго правительства *).

Согласно выработанной въ 1787 г. конституціи, высшая въ союзѣ законодательная, исполнительная и судебная власть, каждая въ отдѣльности и всѣ въ совокупности, имѣютъ строго опредѣленныя права и полномочія. Увеличить и 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, вдохнувъ въ него, такъ сказать, дыханіе жизни.

Въ самомъ дѣлѣ, процессъ измѣненія американской федеральной конституціи весьма сложенъ и крайне затруднителенъ: предлагать тѣ или иныя поправки къ конституціи можетъ только или конгрессъ,—для чего требуется, чтобы въ пользу такого предложенія подали свои голоса двѣ трети членовъ каждой изъ палатъ конгресса,—или особый конвентъ, выбираемый населеніемъ всѣхъ штатовъ, если вопросъ о необходимости какихъ-либо измѣненій въ конституціи будетъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ двумя третями штатовъ Союза.

Для утвержденія поправокъ къ федеральной конституціи необходимо созвать въ каждомъ штатѣ особый „конвентъ“, т. е., какъ мы говорили, собраніе лицъ, уполномо-

*) Мы лишь въ самыхъ общихъ чертахъ излагаемъ здѣсь происхожденіе нынѣшней американской конституціи. Болѣе подробныя и болѣе точныя свѣдѣнія можно найти въ нашей книгѣ „Исторія вел. амер. демократіи“ и въ обширной статьѣ проф. М. Ковалевскаго, напечатанной въ первомъ томѣ сборника „Политическій строй современныхъ государствъ“. 1905 г.

ченныхъ 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 обыкновеннымъ законодательнымъ собраніемъ, но при условіи, что въ пользу поправки выскажутся законодательныя собранія трехъ четвертей 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 пятидесяти отдѣльныхъ штатовъ могло оказаться надлежащее согласіе *). Процессъ измѣненія федеральной конституціи, какъ мы видимъ, 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 **) 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***)—поправки къ федеральной конституціи предлагаются конгрессомъ и вносятся на утвержденіе обыкновенныхъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, это фактически почти равносильно обращенію къ самому народу.

„Въ теченіе перваго столѣтія существованія С. Штатовъ,— говоритъ проф. Харвардскаго университета А. Бушнелль Хартъ,—разными членами конгресса было предложено болѣе

*)Мы беремъ сравнительно болѣе легкій путь измѣненія федеральной конституціи.

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

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

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" *). Замѣтимъ, что американская федеральная конституція не претерпѣла абсолютно никакихъ измѣненій за время между 1802 и 1865 годами, т. е. въ теченіе большой половины XIX вѣка, полнаго въ Европѣ бурь и треволненій, когда во многихъ странахъ, какъ напр., во Франціи, произошло нѣсколько революцій...

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

Едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что американская конституція грѣшитъ чрезмѣрной неподвижностью. Намъ кажется однако, что причину, по которой составители этой конституціи придали ей такой характеръ, можно легко понять, если принять въ соображеніе, что она представляла собой достигнутый съ большимъ трудомъ компромисъ между противорѣчивыми желаніями и интересами штатовъ большихъ и малыхъ, земледѣльческихъ и промышленныхъ, приморскихъ и сравнительно континентальныхъ, ультрадемократическихъ (напр., Коннектикутъ) и аристократическихъ, основанныхъ на эксплоатаціи труда негровъ-рабовъ (Виргинія). При такихъ обстоятельствахъ для всѣхъ членовъ вновь образуемаго союза было чрезвычайно важно ***) какъ можно болѣе затруднить измѣненіе этого достигнутаго съ такимъ трудомъ компромиса, ставшаго конституціей федераціи, и вмѣстѣ съ тѣмъ установить возможно болѣе точныя и возможно болѣе тѣсныя границы этого компромиса, т. е. компетенціи федеральнаго пра-

*) Alfr. Bushnell Hart „Actual government as applied under American conditions", New-Iork. 1903 p. 59.

**) См. A. Esmein. „Eléments de droit constitutiounel français et comparé" 1903 г. или A. Dicey. Introduction to the Study of the law of the Constitution". 1902 г.

***) Особенно для штатовъ, имѣвшихъ сравнительно малочисленное населеніе.

вительства вообще и его законодательнаго органа въ частности. Первая цѣль была достигнута и—какъ показалъ болѣе чѣмъ столѣтній опытъ республики—достигнута даже въ большей степени, чѣмъ это необходимо.

Вторая цѣль достигнута не столько точной формулировкой полномочій федеральнаго правительства, сколько тѣмъ, что конституція перечислила лишь права и полномочія федеральныхъ властей, оставивъ всѣ остальныя права за отдѣльными штатами.

„Права, которыя предоставлены американскому федеральному правительству,—говоритъ величайшій знатокъ американскихъ учрежденій проф. Джемсъ Брайсъ,—получены имъ отъ отдѣльныхъ штатовъ, которымъ эти права принадлежали до того времени, когда штаты по общему соглашенію создали союзное правительство. Поэтому права штатовъ считаются неограниченными и, если возникаетъ вопросъ, принадлежитъ національному (федеральному) правительству то или иное [illegible], то предполагается, что оно принадлежитъ отдѣльнымъ [illegible]ъ, пока не доказано, что оно уступлено ими федеральному [illegible]вительству. Иначе сказать, для правъ штатовъ нѣтъ [illegible], кромѣ тѣхъ, которыя установлены федеральной конституціей" *).

Какъ же, однако, достигается въ Америкѣ то, что федеральное [illegible]ьство не переходитъ границъ, которыя ему поставлены [illegible]союзной конституціей; какъ достигается, напр., что конгрессъ [illegible]че издаетъ законовъ, выходящихъ за предѣлы его компетенціи? Не имѣя возможности останавливаться пока на подробномъ [illegible]ъясненіи этого важнаго вопроса, мы ограничиваемся простымъ указаніемъ на то, что въ Америкѣ федеральному суду, членовъ [illegible]отораго—какъ необходимо прибавить—назначаются пожизненно, принадлежитъ право по жалобамъ частныхъ лицъ объявлять законы, изданные конгрессомъ съ соблюденіемъ всѣхъ надлежащихъ формъ, но превышающіе компетенцію федеральнаго правительства, противными конституціи и потому недѣйствительными (т. е. неподлежащими выполненію). Такого рода полномочій, вообще говоря,

*) J. Bryce. „The American Commonwealth", vol I, chapter XXVII (p. 311).

не имѣетъ ни одинъ судъ въ мірѣ, вслѣдствіе чего указываемое нами обстоятельство принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ характерныхъ особенностей государственнаго строя великой американской демократіи *).

Замѣчательно, что американскій народъ обнаруживаетъ такое же недовѣріе или, вѣрнѣе, такую же осторожность и по отношенію къ властямъ, болѣе близкимъ къ правительствамъ отдѣльныхъ штатовъ. Надо сказать, что каждый штатъ имѣетъ 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 собраніемъ особыхъ уполномоченныхъ, которое называется, какъ мы уже говорили, конституціоннымъ конвентомъ. Проектъ конституціи, выработанной конвентомъ, поступаетъ затѣмъ на утвержденіе населенія штата путемъ всеобщаго голосованія. Хотя процессъ внесенія частичныхъ поправокъ въ конституціи отдѣльныхъ штатовъ далеко не такъ затруднителенъ (для предложенія поправокъ въ однихъ штатахъ требуется соотвѣтственная резолюція нѣсколькихъ выбираемыхъ одно послѣ другого законодательныхъ **) собраній, въ другихъ штатахъ требуется одна такая резолюція, но утвержденная не простымъ, а квалифицированнымъ большинствомъ членовъ обѣихъ палатъ законодательнаго собранія и т. д.), какъ та сложная процедура, которая, какъ мы видѣли, необходима для всякихъ поправокъ къ федеральной конституціи, тѣмъ не менѣе самое незначительное измѣненіе конституціи штата представляетъ собой дѣло весьма трудное. Это дѣло можетъ окончиться успѣхомъ лишь въ тѣхъ весьма рѣдкихъ слу-

*) Мы разбираемъ болѣе подробно этотъ вопросъ въ другомъ нашемъ сочиненіи —„Права человѣка и гражданина“ Многія данныя, относящіяся къ этому вопросу, можно найти въ цитированномъ сочиненіи Брайса, переведенномъ, какъ извѣстно, на русскій языкъ. Къ сожалѣнію, въ этомъ переводѣ довольно значительное число неточностей.

**) 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

чаяхъ, когда той или иной поправки дѣйствительно желаетъ значительное большинство населенія штата *).

Конституціи отдѣльныхъ штатовъ, которыя были пересмотрѣны въ послѣднее время. отличаются особой подробностью въ установленіи границъ властей штата вообще и въ частности власти законодательнаго собранія. 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 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.

Почему же, однако, несмотря на такую сложность правовыхъ нормъ, регулирующихъ жизнь великой республики, несмотря на ревнивое огражденіе своихъ правъ отдѣльными гражданами и отдѣльными штатами, эта жизнь течетъ болѣе спокойно и, вообще говоря,—если можно такъ выразиться,—болѣе закономѣрно, чѣмъ гдѣ бы то ни было на земномъ шарѣ, кромѣ, можетъ быть, Англіи? Объясняется это многими фактами, на которыхъ мы не можемъ здѣсь останавливаться тѣмъ болѣе, что нѣкоторые изъ нихъ будутъ указаны нами ниже. Замѣтимъ лишь, что къ числу этихъ фактовъ слѣдуетъ отнести точное установленіе компетенціи федеральнаго правительства и отдѣльныхъ штатовъ, точное разграниченіе сферы вѣдѣнія каждаго изъ главныхъ органовъ правительственной власти федераціи и отдѣльныхъ штатовъ, проистекающая отчасти отсюда фактическая невозможность для

*) См. объ этомъ цитированный трудъ проф. A. B. Hart, стр. 60 или Mc Clain. „Constitutional Law of the United Slates“. 1905, p. 28.

котораго-либо изъ этихъ органовъ захватить непредоставленную ему власть и, наконецъ, незыблемый авторитетъ суда. Серьезное значеніе имѣетъ, конечно, и свойственное американцамъ больше, чѣмъ какому иному народу, стремленіе всегда и во всякомъ сообразоваться съ закономъ, причемъ это стремленіе одинаково свойственно какъ народу, такъ и лицамъ, облеченнымъ властью *). Нельзя не упомянуть здѣсь и того немаловажнаго обстоятельства, что законы федеральные и отдѣльныхъ штатовъ не только касаются разныхъ областей общественной жизни, но и, вообще говоря, приводится въ исполненіе разными лицами, такъ какъ федеральное правительство имѣетъ свою администрацію, независимою отъ администраціи отдѣльныхъ штатовъ **).

Таковъ общій отвѣтъ на поставленный выше вопросъ, болѣе подробному разъясненію котораго посвященъ, въ сущности, весь нашъ трудъ.

III.

Компетенція федеральнаго правительства.

Въ предшествующихъ главахъ мы дали общую характеристику политическаго строя С.-Амер. Соед. Штатовъ. Мы указали, каковъ характеръ взаимныхъ отношеній федераціи и входящихъ въ ея составъ членовъ. Мы познакомили также читателя съ необычайной устойчивостью американской федеральной конституціи, выработанной 120 лѣтъ тому назадъ и остающейся, вообще говоря, почти безъ измѣненій до сего дня, особенно если имѣть въ виду формальный текстъ конституціи.

---

*) Въ этомъ отношеніи наряду съ американцами могутъ быть поставлены развѣ только ихъ кровные братья—англичане. См. цитированныя сочиненія Dicey и Bryce. См. также нашу книгу „Права человѣка и гражданина“.

**) Въ этомъ отношеніи Соединенные Штаты рѣзко отличаются отъ двухъ описанныхъ выше федерацій—Германской имперіи и Швейцаріи.

Теперь мы находимъ нужнымъ познакомить читателя съ той частью федеральной конституціи, которая говоритъ о сферѣ компетенціи федеральнаго правительства вообще и федеральной законодательной власти въ особенности.

Для того, чтобы придать своей характеристикѣ американской законодательной власти возможно большую точность, мы обратимся, какъ это мы дѣлали ранѣе въ аналогичныхъ случаяхъ, къ самому тексту конституціи и приведемъ почти дословно 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: налагать и собирать пошлины, налоги и акцизы, принимать мѣры для общей защиты и общаго благоденствія Соед. Штатовъ, причемъ всѣ пошлины, налоги и акцизы, устанавливаемые конгрессомъ, должны быть одинаковы во всѣхъ штатахъ.

Производить займы для нуждъ Соед. Штатовъ.

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

Устанавливать одинаковыя для всего Союза правила натурализаціи и одинаковое законодательство о банкротствахъ.

Чеканить монету и устанавливать ея цѣну, равно какъ и устанавливать мѣры и вѣсы вообще.

Учреждать почтовыя конторы и устраивать почтовыя дороги.

Содѣйствовать развитію наукъ и полезныхъ искусствъ, обезпечивая авторамъ и изобрѣтателямъ на извѣстный срокъ исключительное право пользованія своими произведеніями и открытіями

Учреждать суды, которые должны представлять низшую инстанцію по отношенію къ Верховному Федеральному Суду.

Объявлять войну.

Дѣлать распоряженія о наборѣ солдатъ для арміи и устанавливать средства, идущія на ея содержаніе; однако, эти средства не должны быть назначаемы болѣе, чѣмъ на два года впередъ.

Дѣлать постановленія объ образованіи и содержаніи союзнаго флота.

Устанавливать порядокъ управленія арміей и флотомъ.

Принимать мѣры, необходимыя для организаціи милиціи, для ея вооруженія и обученія, равно какъ и для распоряженія той ея частью, которая можетъ оказаться нужной для правительства Соед. Штатовъ, причемъ за каждымъ отдѣльнымъ штатомъ должно во всякомъ случаѣ оставаться право назначенія офицеровъ своей милиціи и организаціи ея обученія при соблюденіи правилъ, установленныхъ конгрессомъ.

Издавать всякія 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" *).

Такъ опредѣляетъ федеральная конституція компетенцію федеральной законодательной власти. Въ приведенный списокъ входятъ тѣ области общественной жизни, относительно которыхъ федеральная законодательная власть имѣетъ право издавать законы; относительно которыхъ національная (т. е. федеральная) исполнительная власть имѣетъ право принуждать къ исполненію законовъ и вообще такъ или иначе дѣйствовать для защиты интересовъ Соединенныхъ Штатовъ; относительно которыхъ федеральная судебная власть имѣетъ право постановлять судебныя рѣшенія. Относительно всего остального законодательная и административная власти предоставлены штатамъ, причемъ въ эти области не имѣютъ права вмѣшиваться никакіе органы законодательной или исполнительной власти Федераціи **).

Если бы читатель сравнилъ приведенное только что перечисленіе предметовъ вѣдѣнія американскаго федеральнаго правительства съ компетенціей союзныхъ правительствъ двухъ

*) 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.

**) J. Bryce. „The American Commonwealth", vol. I, 30.

другихъ важнѣйшихъ федеральныхъ государствъ нашего времени—Германіи и Швейцаріи, то онъ увидѣлъ бы, что въ общемъ американскіе штаты пользуются гораздо большимъ просторомъ, гораздо большей свободой дѣйствій, чѣмъ отдѣльные швейцарскіе кантоны. Впрочемъ при характеристикѣ Швейцарской Конфедераціи и Германской Имперіи мы уже указывали на это обстоятельство, объясняемое отчасти тѣмъ, что англичане, колонизовавшіе Америку въ XVII и XVIII вѣкахъ, привезли съ собой въ Новый Свѣтъ еще болѣе сильную любовь къ свободѣ чѣмъ та, которой отличались англичане, оставшіеся въ метрополіи.

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, которыя не отмежеваны федеральнымъ властямъ, могли бы парализовать всякія усилія федеральнаго правительства отвѣчать тѣми или иными мѣрами на вновь возникающія соціальныя 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, такъ какъ позволилъ ему взять на себя многія въ высшей степени важныя функціи, напр., извѣстный контроль надъ частными желѣзными дорогами или надъ народившимися въ сравнительно недавнее время такъ называемыми трестами и синдикатами. Такое расширеніе 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, быть не можетъ никакихъ сколько-нибудь прямыхъ указаній на возможность такого рода функцій федеральнаго правительства. Въ самомъ дѣлѣ никакая человѣческая мудрость не могла

въ концѣ XVIII вѣка предугадать тѣхъ серьезныхъ соціальныхъ проблемъ, которыя стали передъ людьми конца XIX и начала XX вѣка вслѣдствіе необычайнаго развитія частнаго желѣзнодорожнаго строительства *) и чрезвычайнаго сосредоточенія капитала въ рукахъ отдѣльныхъ лицъ и акціонерныхъ компаній.

Вопросъ, о которомъ мы теперь говоримъ, въ высшей степени важенъ. Къ сожалѣнію онъ можетъ представить серьезный интересъ лишь для юристовъ или, во всякомъ случаѣ, для лицъ, которыхъ интересуетъ юридическая сторона отношеній, возникающихъ на почвѣ писанныхъ конституцій. Составляя свой трудъ не для такихъ лицъ, а для широкихъ круговъ образованной публики, которыхъ, вообще говоря, интересуетъ скорѣе фактическая постановка тѣхъ или иныхъ общественныхъ отношеній, чѣмъ ихъ юридическое обоснованіе, мы отсылаемъ болѣе любознательныхъ читателей къ цитированнымъ только что нашимъ статьямъ, гдѣ можно найти указаніе на литературу этого важнаго вопроса **). Здѣсь мы приведемъ лишь начальныя слова американской федеральной конституціи и процитируемъ еще разъ послѣдній пунктъ 8-го отдѣла первой статьи той же конституціи.

„Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ (we the people of the United States) для того, чтобы образовать болѣе совершенный ***) Союзъ, установить справедливость, обезпечить внут-

*) См. наши статьи «Соціальное значеніе желѣзныхъ дорогъ въ Америкѣ» («Научное Обозрѣніе», 1900 г., апрѣль) и «Желѣзнодорожные синдикаты въ Соединенныхъ Штатахъ» («Научное Обозрѣніе», 1899 г августъ). Статьи эти составляютъ часть болѣе значительной работы, не появившейся въ свѣтъ «по независящимъ обстоятельствамъ».

**) См также сочиненіе Брайса, новѣйшій трудъ по американскому государственному праву Mc Clain и толковое изданіе американской конституціи проф. Andrews'a.

***) Извѣстно, что еще во время войны съ Англіей возставшія колоніи, объявившія себя «штатами», т. е государствами, образовали союзъ, для котораго въ 1781 г была выработана своего рода конституція, носившая названіе «Articles of Confederation» (статьи Конфедераціи) Этотъ союзъ на практикѣ оказался слишкомъ слабъ, и потому, какъ мы знаемъ, въ 1787 г былъ созванъ спеціальный конвентъ для выработки проекта новаго, болѣе тѣснаго союза, который и осуществился принятіемъ новой конституціи, дѣйствующей до сего дня.

реннее спокойствіе, принять мѣры для общей защиты, содѣйствовать общему благосостоянію (promote the general welfare) и обезпечить блага свободы намъ самимъ и всему нашему потомству, повелѣваемъ и установляемъ (do ordain and establish) настоящую конституцію для Соед. Штатовъ Америки".

Итакъ, какъ мы видимъ, „содѣйствіе общему благосостоянію" является одной изъ важнѣйшихъ, одной изъ основныхъ цѣлей самаго возникновенія Американской Федераціи. Такая формулировка задачъ Федераціи и существованіе проведеннаго выше пункта, согласно которому конгрессу принадлежитъ право „издавать всякіе 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 *) обстоятельства 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 законодатели убѣдились въ необходимости „въ видахъ содѣйствія общему благосостоянію" извѣстнаго контроля надъ дѣйствіями частныхъ желѣзныхъ дорогъ и такъ называемыхъ 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.

Эта ожиданіе, конечно, не всегда оправдывалось, и въ новѣйшей американской исторіи можно указать на рядъ случаевъ***), когда законы конгресса, при возникновеніи судныхъ

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

**) См. нашу статью «Соціальное значеніе желѣзныхъ дорогъ въ Америкѣ» «Научное Обозрѣніе» 1900 г.

***) См. цитированныя выше наши статьи и нашу книгу „Исторія великой американской демократіи" См. также цитированное сочиненіе Брайса или книгу Carrol Wright „Industrial Evolution of the United States".

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.

Не входя здѣсь въ разсмотрѣніе этого любопытнаго и важнаго вопроса, скажемъ лишь, что такія полномочія американскаго суда заставляютъ американскихъ законодателей быть осмотрительными при вотированіи разныхъ законодательныхъ мѣропріятій. То же самое обстоятельство предупреждаетъ развитіе самовластія представительныхъ собраній, т. е. парализуетъ ту опасность, которой всегда очень боялись американцы.

Конечно, судъ можетъ иногда признать противнымъ конституціи законъ, крайне желательный для главной массы американскаго народа *), но такое положеніе не можетъ продолжаться очень долго, такъ какъ при достаточномъ единодушіи американскій народъ можетъ настоять на внесеніи въ конституцію необходимыхъ измѣненій, какъ ни труденъ и сложенъ установленный для этого процессъ.

IV.

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

Въ предшествующей главѣ мы ознакомились съ той частью американской федеральной конституціи, которая говоритъ о полномочіяхъ американскаго конгресса, т. е. союзнаго законодательнаго собранія. Прежде чѣмъ переходить къ изложе-

*) Въ этомъ отношеніи представляетъ большой интересъ изученіе федеральнаго законодательства и законодательства отдѣльныхъ штатовъ, имѣющаго цѣлью регулированіе продолжительности рабочаго дня въ промышленныхъ заведеніяхъ.

нію того, какъ фактически функціонируетъ въ Америкѣ федеральная законодательная власть, мы считаемъ необходимымъ познакомить нашихъ читателей съ организаціей и авторитетомъ высшей исполнительной власти въ Американской Республикѣ, такъ какъ только послѣ такого предварительнаго очерка можно правильно понять дѣйствительную роль конгресса, равно какъ и характеръ взаимныхъ отношеній между законодательной и исполнительной властью въ великой американской демократіи.

Оффиціальнымъ и, какъ мы увидимъ, 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 имѣетъ право тотъ или иной штатъ, равно всему числу представителей этого штата въ конгрессѣ, т. е. совокупному числу представителей этого штата въ федеральной палатѣ представителей и въ сенатѣ. Установленіе состава лицъ, участвующихъ въ избраніи выборщиковъ президента республики, федеральная конституція предоставляетъ рѣшенію каждаго отдѣльнаго штата: въ настоящее время этимъ правомъ, вообще говоря, пользуется вездѣ *) все взрослое мужское населеніе. Иначе сказать, президентскихъ выборщиковъ выбираетъ тотъ самый составъ гражданъ, которому принадлежитъ право участія въ выборѣ членовъ палаты представителей своего штата и федеральной палаты представителей.

Итакъ, если имѣть въ виду внѣшнюю форму выборовъ, то съ извѣстной точки зрѣнія президентъ Соед. Штатовъ выбирается, повидимому, тѣмъ же порядкомъ, какъ и президентъ Швейцарской Конфедераціи или Французской Республики: всѣ они выбираются путемъ такъ называемой системы двухстепенныхъ выборовъ. Но какая разница въ составѣ и роли выборщиковъ!! Во Франціи и Швейцаріи президента выбираютъ члены обыкновеннаго законодательнаго собранія (во Франціи члены такъ называемаго Національнаго Собранія, образуемаго соединеннымъ засѣданіемъ сената и палаты

*) Т. е во всѣхъ штатахъ.

депутатовъ, въ Швейцаріи члены—такъ называемаго Федеральнаго Собранія, образуемаго опять-таки соединеннымъ засѣданіемъ Національнаго Совѣта и Совѣта Штатовъ), для которыхъ выборъ главы государства составляетъ одинъ изъ многихъ и важныхъ актовъ, совершаемыхъ ими по крайнему своему разумѣнію, т. е. согласно съ общими своими взглядами на текущіе вопросы политической жизни. Въ Америкѣ президента выбираютъ лица, не имѣющія никакихъ другихъ полномочій, кромѣ избранія главы исполнительной власти въ государствѣ. Съѣхавшись группами въ столицу своего штата, они подаютъ 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 никакъ не ожидали и совсѣмъ не желали дѣятели американскаго конституціоннаго конвента.

Дѣло въ томъ, что составители американской федеральной конституціи, съ одной стороны, не желали предоставить выбора главы исполнительной власти конгрессу, такъ какъ опасались, что это сдѣлаетъ президента республики зависимымъ отъ конгресса и что такимъ образомъ будетъ нарушено ученіе Монтескье о раздѣленіи властей. Извѣстно, что сочиненіе „Духъ законовъ“, въ которомъ Монтескье развилъ это ученіе, являлось для многихъ американскихъ общественныхъ дѣятелей конца XVIII вѣка нѣкотораго рода политической Библіей *). Съ другой стороны, члены конституціоннаго конвента не сочли возможнымъ ввести въ Америкѣ систему прямого, непосредственнаго избранія президента всѣми гражданами, такъ какъ они недостаточно довѣряли здравому смыслу и политическому развитію и чутью народныхъ массъ. Они искали какого-нибудь средняго пути и остановились на мысли предоставить народу лишь выборъ 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.

*) См. Дж. Брайсъ. „Американская Республика“, т. I.

„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 *).

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 кандидата **). 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 случалось. Такимъ образомъ двухстепенность выборовъ президента Американской Республики обратилась въ простую формальность, и президентъ Соединенныхъ Штатовъ является въ полномъ смыслѣ слова избранниковъ всего американскаго народа, чего, какъ извѣстно, никакъ нельзя сказать про президента Швейцарской Конфедераціи или Французской Республики ***).

Согласно американской федеральной конституціи, президентомъ Соединенныхъ Штатовъ можетъ быть избранъ любой американецъ, родившійся американскимъ гражданиномъ и

---

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

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

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

находящійся въ возрастѣ не моложе 35 лѣтъ. Президентъ выбирается, какъ мы говорили, на четыре года, но можетъ быть переизбранъ вновь сколько угодно разъ: конституція не ставитъ въ этомъ отношеніи никакихъ ограниченій. Однако, со времени Вашингтона, который, отбывъ второй срокъ своего президентства, рѣшительно отказался выставлять свою кандидатуру въ третій разъ, этотъ обычай установился очень прочно. Всѣ попытки склонить къ третьей кандидатурѣ, которыя дѣлались по отношенію къ нѣкоторымъ изъ бывшихъ президентовъ Соед. Штатовъ (напр., по отношенію къ генералу Гранту, герою междоусобной войны, и по отношенію къ Гроверу Кливеленду, занимавшему призидентскій постъ между 1885 и 1889 гг. и между 1892 и 1897 гг.) вызывали съ ихъ стороны рѣшительный отпоръ, объясняемый главнымъ образомъ ихъ увѣренностью въ томъ, что американскій народъ не сочувствуетъ столь продолжительному пребыванію на высшемъ государственномъ посту одного и того же лица, какъ бы ни были велики его дарованія и добродѣтели.

Теперь, когда мы ознакомились съ системой выборовъ президента С. Штатовъ, мы уже можемъ перейти къ ознакомленію съ тѣми функціями, которыя ему предоставлены, какъ главѣ исполнительной власти въ государствѣ.

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 (article II) конституція гласитъ слѣдующее:

„Отдѣлъ 1 (Section 1), Исполнительная власть въ С. Штатахъ ввѣряется президенту республики. Онъ остается въ своей должности четыре года и выбирается вмѣстѣ съ вице-президентомъ республики слѣдующимъ образомъ“ (далѣе

идетъ указаніе уже описанныхъ нами порядковъ избранія президента).

„Прежде чѣмъ вступить въ должность, президентъ даетъ слѣдующую присягу или обѣщаніе (oath or affirmation): „Я торжественно клянусь (или обѣщаюсь), что буду добросовѣстно исполнять обязанности президента Соединенныхъ Штатовъ и по мѣрѣ своихъ способностей буду соблюдать, сохранять и защищать конституцію Соединенныхъ Штатовъ".

„Отдѣлъ второй. Президентъ является (shall be) главнокомандующимъ арміей и флотомъ Соединенныхъ Штатовъ, равно какъ и милиціонными войсками отдѣльныхъ штатовъ, когда эти войска призываются на дѣйствительную службу федеральнаго правительства. 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, кромѣ, однако, тѣхъ должностныхъ лицъ, состоящихъ на службѣ федеральнаго правительства, которыя осуждены особымъ порядкомъ *) за измѣну, взяточничество или другое важное преступленіе" **).

„Президентъ Соед. 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 непремѣнномъ условіи утвержденія этихъ трактатовъ двумя третями наличнаго числа сенаторовъ. Ему принадлежитъ право при условіи согласія сената назначить пословъ и консуловъ Соед. Штатовъ, членовъ Верховнаго

---

*) Этотъ порядокъ называется „impeachment". Постановленіе о преданіи суду дѣлаетъ при этомъ федеральная палата представителей, самый судъ производится Сенатомъ. Такой порядокъ привлеченія къ суду высшихъ должностныхъ лицъ штата установленъ также въ конституціяхъ почти всѣхъ отдѣльныхъ штатовъ

**) Эти слова американской федеральной конституціи переведены совершенно невѣрно г. Невѣдомскимъ въ „Американской Республикѣ" Д. Брайса (изд. Солдатенкова), т. I, стр. 493.

Суда и всѣхъ другихъ должностныхъ лицъ Соед. Штатовъ, для назначенія которыхъ настоящей конституціей не указано другого порядка. Конгрессъ однако имѣетъ право издавать законы, въ силу которыхъ назначеніе на разныя второстепенныя должности можетъ быть предоставлено или одному президенту республики, или судамъ, или министрамъ и другимъ высшимъ начальствующимъ лицамъ".

„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 которую либо 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 принимаетъ пословъ и другихъ высшихъ лицъ.

„Онъ долженъ имѣть попеченіе о томъ, чтобы законы были добросовѣстно исполняемы. Президенту принадлежитъ право производства въ чины всѣхъ офицеровъ, состоящихъ на службѣ федеральнаго правительства".

„Президентъ, вице-президентъ и всѣ другіе гражданскіе должностные лица федеральнаго правительства могутъ быть лишаемы своихъ должностей, если они осуждены особымъ порядкомъ (on impeachment — см. предпослѣднее примѣчаніе) за измѣну, взяточничество или другое важное преступленіе".

Вотъ, въ сущности все, что мы находимъ въ американской федеральной конституціи относительно правъ и полномочій президента республики, какъ главы исполнительной власти въ государствѣ.

Впрочемъ, только что приведенную цитату изъ американской федеральной конституціи слѣдуетъ дополнить слѣдующимъ пунктомъ первой статьи той же конституціи. Хотя въ этой статьѣ говорится главнымъ образомъ о полномочіяхъ конгресса, въ ней устанавливается также 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 одобрятъ законопроектъ, онъ его подписываетъ, если онъ не одобряетъ проекта, онъ его возвращаетъ со своими возраженіями той палатѣ, которой принадлежитъ иниціатива 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“ *).

„Если президентъ, получивъ законопроектъ, утвержденный конгрессомъ, не вернетъ его въ 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.

Однако, человѣку, который не привыкъ имѣть дѣло съ сухимъ текстомъ юридическихъ документовъ, весьма трудно,— если можно такъ выразиться,—облечь въ плоть и кровь приведенныя только что формулы и представить себѣ всѣ ихъ возможныя практическія послѣдствія.

Поэтому мы позволяемъ себѣ дополнить нашу документальную справку той характеристикой дѣйствительной роли и вліянія президента Соединенныхъ Штатовъ, какую мы недавно дали въ своей книгѣ „Глава Государства“, исходя изъ исторіи и современнаго состоянія Американской Республики.

Охарактеризовавъ роль короля въ государственномъ управленіи Пруссіи, мы перешли затѣмъ къ выясненію роли президента Соед. Штатовъ и выразились по этому поводу слѣдующимъ образомъ:

„Какъ это ни странно, другой рѣзкій примѣръ такой

*) Т. е. безъ подписи президента республики.

организаціи государственнаго управленія, при которой оффиціальный глава государства пользуется не только внѣшними аттрибутами власти, но и дѣйствительно управляетъ страной, мы находимъ въ великой американской демократіи—въ С.-Амер. Соединенныхъ Штатахъ".

„Въ самомъ дѣлѣ, 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, дѣлаемыя 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, причемъ нерѣдко бывали примѣры, что министрами дѣлались лица, никогда ни бывшія сенаторами или депутатами. Таково было, напр.,—останавливаясь на ближайшихъ къ намъ событіяхъ,—назначеніе Рузвельтомъ въ качествѣ министра торговли Кортелью".

Какъ читатель видитъ, все это рѣзко противорѣчитъ порядкамъ такъ называемаго парламентарнаго режима, при которомъ министрами назначаются всегда лица, принадлежащія къ числу членовъ законодательнаго 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 *).

Возвращаемся однако вновь къ цитированной выше нашей работѣ.

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

Въ первые годы существованія республики были даже примѣры назначенія въ министры людей, рѣзко расходя-

*) См. нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная форма правленія" 1906 г

щихся по своимъ политическимъ взглядамъ. Такимъ образомъ, напр., Вашингтонъ назначилъ государственнымъ секретаремъ—Secretary of State*)—убѣжденнаго сторонника демократическихъ идей, Джефферсона, а сторонника аристократической системы управленія, Гамильтона — министромъ финансовъ. Въ первомъ, т. е. Джефферсонѣ, который, какъ извѣстно, былъ американскимъ посланникомъ въ Парижѣ передъ самымъ началомъ Великой Революціи, Вашингтонъ цѣнилъ дипломатическій опытъ, во второмъ,—т. е. Гамильтонѣ,—выдающіяся административныя дарованія и глубокія познанія по финансовымъ вопросамъ. Когда возникъ вопросъ о вмѣшательствѣ С. Штатовъ въ борьбу между Англіей и Франціей въ концѣ XVIII вѣка, то Вашингтонъ, бывшій тогда президентомъ республики, пользуясь правомъ, которое, какъ мы видѣли, предоставлено президенту конституціей, потребовалъ отъ своихъ наиболѣе выдающихся министровъ—Джефферсона и Гамильтона—письменнаго заключенія о томъ, какъ быть въ этомъ трудномъ положеніи С. Штатамъ? **) Они представили мнѣнія, рѣзко расходившіяся между собой: Джефферсонъ, симпатизировавшій французамъ и революціонному движенію вообще, несмотря на нѣкоторыя его крайности, высказался въ пользу того, чтобы С. Штаты стали рѣшительно на сторону Франціи и оказали ей возможную поддержку. Гамильтонъ представилъ мнѣніе прямо противоположное: онъ находилъ наиболѣе цѣлесообразнымъ, чтобы С. Штаты въ войнѣ между французами и англичанами сохраняли самый строгій нейтралитетъ.

---

*) Важнѣйшая должность послѣ президента республики Американскій государственный секретарь исполняетъ обязанности министра иностранныхъ дѣлъ въ европейскихъ государствахъ; кромѣ того, на него возложены еще и многія другія весьма важныя функціи.

**) Трудность положенія вызывалась тѣмъ, что С. Штаты были связаны договоромъ съ (въ то время уже павшимъ) французскимъ королевскимъ правительствомъ. Согласно этому договору, американцы были обязаны помогать французамъ въ случаѣ возникновенія войны между Франціей и Англіей. См. нашу книгу „Исторія великой американской демократіи“. 1906 г.

Вашингтонъ послѣдовалъ совѣту Гамильтона, а Джефферсонъ продолжалъ все-таки оставаться государственнымъ секретаремъ. Поступая такимъ образомъ, Джефферсонъ исходилъ изъ того соображенія, что такъ какъ вся отвѣтственность за политику страны лежитъ на главѣ исполнительной власти, то ему же поэтому долженъ всегда принадлежать рѣшающій голосъ.

Пассивная роль американскихъ министровъ въ отношеніи президента республики видна и изъ того также, что всѣ они между собой и передъ президентомъ равны,—по крайней мѣрѣ, въ томъ смыслѣ, что никто изъ нихъ не носитъ званія перваго министра и не играетъ такой роли, которую въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ играетъ первый министръ. (Конечно и между американскими министрами есть сравнительно небольшая разница въ отношеніи авторитета и вліянія, объясняемая неодинаковой важностью разныхъ вѣдомствъ, во главѣ которыхъ стоятъ отдѣльные министры).

Извѣстно въ самомъ дѣлѣ, что въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ оффиціальный глава государства — король въ Англіи, призедентъ республики во Франціи— играетъ сравнительно пассивную роль въ дѣлахъ государственнаго управленія, такъ какъ вся дѣйствительная власть сосредоточена въ рукахъ перваго министра, являющагося поэтому и главнымъ отвѣтственнымъ лицомъ за внутреннюю и внѣшнюю политику страны, причемъ эту отвѣтственность съ нимъ дѣлить и весь его кабинетъ, т. е. и всѣ остальные министры *).

*) Извѣстно также, что самое назначеніе министровъ королемъ (или какъ во Франціи, президентомъ республики) въ странахъ, имѣющихъ такъ называемую парламентарную систему правленія, представляетъ собой болѣе или менѣе фикцію. Фактически королю приходится всегда назначать первымъ министромъ одного изъ наиболѣе вліятельныхъ членовъ законодательнаго собранія и предоставлять ему почти полную свободу въ выборѣ своихъ коллегъ, т. е. остальныхъ министровъ. Это объясняется тѣмъ, что въ парламентарныхъ странахъ парламентъ или законодательное собраніе считается верховнымъ источникомъ власти, и никакое министерство не можетъ управлять страной безъ поддержки большинства членовъ законодательнаго собранія. См. нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная форма правленія“.

Въ Америкѣ, т. е. въ Соединенныхъ Штатахъ, мы увидимъ совершенно иные порядки государственнаго управленія: тамъ роль перваго министра играетъ самъ президентъ республики, подобно тому, какъ это наблюдается въ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи. Въ болѣе значительныхъ изъ этихъ государствъ, какъ, напр., въ Пруссіи, имѣется, правда, лицо съ титуломъ министра-президента, или перваго министра, но лицо, носящее это званіе, отнюдь, не играетъ той роли, которую выполняетъ первый министръ въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ. Такимъ образомъ, въ Пруссіи, какъ и въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ, званіе министра-президента можно считать скорѣе всего почетнымъ титуломъ.

Тогда какъ въ Англіи и другихъ парламентарныхъ странахъ высшая исполнительная власть сосредоточена въ рукахъ такъ называемаго кабинета министровъ, который собирается періодически и подъ руководствомъ перваго министра рѣшаетъ сообща всѣ важнѣйшія дѣла (королю приходится главнымъ образомъ освящать своей санкціей то, что рѣшено помимо него и безъ его участія, хотя, конечно, кабинетъ не отказывается принимать въ соображеніе мнѣній и желаній короля), въ Америкѣ нѣтъ ничего подобнаго совѣту министровъ въ только что указанномъ смыслѣ этого выраженія, такъ какъ тамъ всѣ министры вообще и каждый изъ нихъ въ отдѣльности обязаны выполнять распоряженія президента республики.

Замѣчательно, что въ теченіе долгаго времени послѣ установленія дѣйствующаго донынѣ строя федеральнаго правительства въ Америкѣ, президенты вовсе не собирали своихъ министровъ на совѣтъ. Впослѣдствіи мало-помалу и въ Америкѣ президенты стали созывать на общій совѣтъ своихъ министровъ, предсѣдательствуя лично на такихъ собраніяхъ. Однако для президента Соединенныхъ Штатовъ, какъ и для Прусскаго короля, мнѣнія министровъ не имѣютъ сколько-нибудь обязательнаго значенія. 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 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 вообще весьма выдающіеся по своимъ дарованіямъ и вмѣстѣ съ тѣмъ видные члены той политической партіи, въ 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 извѣстную общность взглядовъ министровъ между собой и 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 находитъ себѣ простое и достаточное объясненіе въ принципѣ, который можно формулировать такимъ образомъ: окончательное рѣшеніе должно всегда принадлежать тому лицу, на кого законъ возлагаетъ исключительную или даже хотя бы главную отвѣтственность за то или иное дѣло...

Конечно, бываютъ случаи, когда между президентомъ и тѣмъ или инымъ изъ министровъ происходятъ серьезныя размолвки по такому вопросу, по которому министръ не желаетъ уступить; тогда онъ оставляетъ свой постъ, и президентъ назначаетъ кого-нибудь другого на его мѣсто. Въ общемъ, однако, такіе случаи бываютъ рѣдко: обыкновенно

*) Какъ видно изъ приведеннаго выше историческаго примѣра. Вашингтонъ стремился быть внѣ и выше партій и назначалъ на министерскіе посты наиболѣе выдающихся людей двухъ главныхъ партій, существовавшихъ въ то время въ республикѣ. Преемники Вашингтона держались иного образа дѣйствій и предоставляли министерскіе портфели только людямъ своей партіи, т. е. той партіи, которая провела ихъ на выборахъ. См. J. „Bryce. The American Commonwealth“, vol. I. или цитированный выше нашъ трудъ по исторіи С. Штатовъ.

лица, назначенныя президентомъ министрами, оставляютъ свои должности одновременно съ окончаніемъ срока полномочій самого президента.

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. Въ самомъ дѣлѣ въ Америкѣ министры не болѣе, какъ исполнители воли президента. Въ этомъ отношеніи президентъ С. Штатовъ пользуется властью, которая едва ли уступаетъ власти Прусскаго короля. Такимъ образомъ 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.

Это послѣднее обстоятельство напоминаетъ намъ о томъ, что одна изъ основныхъ особенностей парламентарнаго режима заключается въ строгомъ согласованіи законодательной и исполнительной власти, въ установленіи возможно болѣе тѣснаго единенія этихъ властей, чему, конечно, нисколько не противорѣчитъ совершенная раздѣльность органовъ исполнительной и законодательной власти. Въ самомъ дѣлѣ, министерство въ парламентарныхъ странахъ, сознавая свою обязанность согласоваться всегда и во всемъ съ мнѣніями и желаніями народныхъ представителей, хорошо понимаетъ также, что оно представляетъ собой особый органъ власти, который несетъ передъ народомъ свою особую отвѣтствен-

ность. Извѣстно, что реальнымъ выраженіемъ самостоятельности кабинета является право министерства,—если оно считаетъ, что парламентъ пересталъ правильно выражать жеражать желанія и настроеніе народа,—распустить такой парламентъ и назначить новые выборы. Это въ сущности своего рода аппеляція къ народу, который, пославъ затѣмъ въ парламентъ тотъ или иной составъ своихъ представителей, показываетъ этимъ, каковы дѣйствительно его взгляды и желанія.

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 *), для каждой изъ нихъ установлена 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 сената 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 пріобрѣлъ съ теченіемъ времени такую прочность и силу, какъ будто бы 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 принципа раздѣленія властей.

Таковы въ общихъ чертахъ отношенія между министрами

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

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 иниціативы.

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 перепечатываются многотысячной американской прессой и подвергаются самому тщательному разбору и обсужденію. Благодаря этому посланіе президента можетъ иногда создать извѣстное общественное настроеніе; во всякомъ 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. На

оборотъ, 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, нѣкоторые 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 *).

Между прочимъ та система взглядовъ на взаимныя отношенія Стараго и Новаго Свѣта, которая извѣстна подъ названіемъ „доктрины Монроэ“, получила это названіе по фамиліи президента Соединенныхъ штатовъ, Дж. Монроэ, который формулировалъ эту доктрину въ своемъ посланіи къ конгрессу въ 1823 году **),

Мы приводимъ всѣ эти историческія справки для того, чтобы показать, что если формально президентъ американской республики лишенъ права законодательной иниціативы, то въ его распоряженіи во всякомъ случаѣ имѣются средства для того, чтобы воздѣйствовать въ томъ или иномъ смыслѣ на конгрессъ. Правда, это дѣлается косвеннымъ путемъ, путемъ созданія извѣстнаго настроенія среди американскаго народа.

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

*) Впрочемъ, можно указать и на болѣе близкій къ намъ примѣръ: Нынѣшній президентъ С Штатовъ Т. Рузвельтъ пользуется такой популярностью, что недавно было выпущено однимъ издателемъ разсчитанное на широкіе круги общества собраніе посланій президента Рузвельта и другихъ его оффиціальныхъ бумагъ, рѣчей и т д

**) См. нашу книгу „Исторія великой американской демократіи“. 1906 г.

осуществленія тѣхъ или иныхъ мѣропріятій, которыя конгрессъ, наоборотъ, находитъ желательными, то, какъ это уже отчасти намъ извѣстно, перспектива получается совершенно иная. Однако, въ виду важности вопроса, мы позволимъ себѣ повторить своими словами требованія закона, т. е. федеральной конституціи. Всѣ билли или, иначе, всѣ законопроекты, разсмотрѣнные 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 бываютъ, конечно, очень рѣдко. Въ самомъ дѣлѣ подобный образъ дѣйствія президента можно разсматривать скорѣе всего какъ болѣе или менѣе безплодную демонстрацію, на которую онъ можетъ рѣшиться лишь въ виду какихъ-либо особыхъ обстоятельствъ *).

Президентъ можетъ подписать представленный ему законопроектъ (законопроекты представляются президенту съ подписью предсѣдателя палаты представителей, такъ называемаго спикера, и предсѣдателя сената, которымъ является ex officio вице-президентъ республики, играющій вообще весьма незначительную роль въ государственномъ управленіи) какъ это онъ и дѣлаетъ въ большинствѣ случаевъ **), и тогда законопроектъ пріобрѣтаетъ силу закона.

Наконецъ, президентъ, какъ мы знаемъ, можетъ вернуть законопроектъ конгрессу для пересмотра, или, какъ принято

*) Такъ поступилъ однажды Гроверъ Кливелендъ, когда ему надо было подписать законопроектъ, проведенный черезъ конгрессъ его партіей, но вовсе его не удовлетворявшій. Кливелендъ не хотѣлъ губить законопроекта, но желалъ чѣмъ-нибудь доказать членамъ конгресса и всему американскому народу, что онъ находитъ законопроектъ весьма неудовлетворительнымъ См. предшествующее примѣчаніе.

**) 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

говорить, наложить на законопроектъ свое *veto* или запрещеніе. Президентъ въ такихъ случаяхъ направляетъ представленный законопроектъ въ ту палату конгресса, которой принадлежитъ иниціатива 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 свои 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 уже безъ подписи президента республики. Таковъ, 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 наложеніе 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 утвержденія 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 и, что, можетъ быть, еще болѣе замѣчательно, вообще говоря, доставляетъ популярность лицамъ, широко пользующимся своимъ правомъ *veto* *). 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 сравни-

*) См объ этомъ классическій трудъ Брайса („The American Commonvealet“) или прекрасную книгу проф. A. Bushnell Hart'a „Actual Government“ etc., New-York. 1903 254—256

тельно слабо, гдѣ въ случаѣ дурныхъ результатовъ той или иной мѣры одна группа старается всегда свалить отвѣтственность на другую такую 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 450. Джефферсонъ и оба Адамса (первые президенты республики послѣ Вашингтона) не пользовались вовсе правомъ *veto*, Джексонъ за свои два срока (1829—1837) президетства наложилъ свое *veto* 12 разъ, Джонсонъ (1865 — 1869)—21 разъ, генералъ Грантъ (герой междоусобной войны, президентъ между 1869 и 1877 гг.) 43 раза. Наконецъ, Гроверъ 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 *) 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-Іорка.

Интересно сопоставить съ этимъ что, напр. въ Германской имперіи, напр., 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, а въ Англіи считаются даже фактически утратившими это право просто въ силу того, что они имъ не пользовались уже болѣе двухсотъ лѣтъ. Далѣе, въ противоположность тому, что мы видимъ въ Америкѣ, въ

*) См. цитированное сочиненіе проф. Харвардскаго университета A Bushnell Hart'a, стр 225

европейскихъ государствахъ степень популярности главы исполнительной власти, т. е, короля, зависитъ, вообще говоря, въ большой 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 вполнѣ 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 въ администраціи страны, предоставленіе ему широкихъ полномочій, слѣдуетъ понимать, какъ обезпеченіе возможности побѣдившей на выборахъ партіи принести всю ту пользу, которую она способна оказать государству, и исполнить тѣ обѣщанія, каковыми, въ сущности, слѣдуетъ 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 покойной королевы Викторіи,—что верховная исполнительная власть въ государствѣ достается молодой неопытной дѣвушкѣ. Такое положеніе, какъ извѣстно, повторилось недавно въ Голландіи, гдѣ (въ 1898 г.) на престолъ вступила по достиженіи совершеннолѣтія восемнадцатилѣтняя наивная дѣвушка, королевна Вильгельмина.

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.

Въ виду приведенныхъ только что соображеній, становится болѣе или менѣе понятна полная безотвѣтственность англійскаго короля—т. е. отсутствіе въ англійскихъ законахъ какихъ-либо указаній относительно способовъ привлеченія его къ отвѣтственности за дѣлаемыя именемъ его распоряженія,— и существованіе въ американской конституціи статей, указывающихъ способы привлеченія къ отвѣтственности президента Соединенныхъ Штатовъ. Согласно федеральной конституціи, президентъ, въ случаѣ измѣны, взяточничества или иного важнаго преступленія можетъ быть подвергнутъ impeachment. Такъ называется въ Америкѣ судъ, совершаемый конгрессомъ надъ президентомъ, министрами, членами верховнаго суда и другими высшими агентами той или иной власти. Постановленіе о преданіи суду дѣлается палатой представителей, самый судъ производится сенатомъ, причемъ для признанія виновности требуется большинство двухъ третей голосовъ. Во все время существованія С. Штатовъ было только семь случаевъ impeachment, причемъ одинъ изъ нихъ былъ вызванъ рѣзкимъ конфликтомъ между президентомъ республики Джонсономъ, замѣнившимъ (по должности вице-президента республики) безвременно погибшаго Линкольна. Палата обвиняла президента въ нарушеніи конституціи, но при разслѣдованіи дѣла въ сенатѣ тамъ не хватило одного голоса (35 противъ 19) для требуемаго большинства (двѣ трети), и обвиненіе было признано неправильнымъ, каковымъ оно и было въ дѣйствительности *).

Интересно отмѣтить, что президентъ С. Штатовъ, какъ глава государства, пользуется одной такой прерогативой, какой нѣтъ больше у англійскаго короля. Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ безусловное право президента на прощеніе преступниковъ, или иначе его право помилованія. Еще

*) См Ed. Channing „A Student's History of the United States", 1898, p. 567.

недавно этимъ правомъ пользовался англійскій король вполнѣ самостоятельно. Но вотъ на англійскій престолъ вступила (1837 г.) семнадцатилѣтняя дѣвушка, королевна Викторія. Министру внутреннихъ дѣлъ,—Home Secretary,—вѣдѣнію котораго подлежатъ такого рода дѣла, пришлось бы, если бы онъ слѣдовалъ прежнимъ порядкамъ, дѣлать наивной дѣвушкѣ обстоятельный докладъ о всѣхъ подробностяхъ того или иного часто грязнаго, а иногда даже отвратительнаго по своимъ обстоятельствамъ дѣла, и предоставить затѣмъ на рѣшеніе королевны вопросъ о томъ, умѣстно ли въ данномъ случаѣ воспользоваться монаршей прерогативой помилованія. Такой порядокъ по весьма понятнымъ соображеніямъ былъ найденъ совершенно неудобнымъ, и королева при пользованіи правомъ помилованія стала, какъ и въ другихъ случаяхъ, слѣдовать совѣту отвѣтственнаго министра. Викторія продолжала держаться такого образа дѣйствій и впослѣдствіи, когда уже вышла замужъ и состарилась. За шестидесятилѣтній періодъ ея царствованія этотъ обычай пріобрѣлъ характеръ твердаго конституціоннаго прецедента, ставшаго почти обязательнымъ для сына Викторіи, нынѣшняго англійскаго короля Эдуарда VII, который, какъ извѣстно, вступилъ на престолъ почти 60-ти лѣтъ.

Не находя возможнымъ продолжать далѣе этого сравненія между положеніемъ англійскаго короля и президента Соединенныхъ Штатовъ, мы должны въ заключеніе сказать, что при внимательномъ изученіи политическаго строя Англіи и Соединенныхъ Штатовъ, можно легко видѣть, что въ учрежденіяхъ каждаго изъ этихъ государствъ есть извѣстная логика, т. е. извѣстный смыслъ и извѣстная взаимная связь, хотя иногда нелегко бываетъ до нихъ доискаться...

Скажемъ въ заключеніе нѣсколько словъ по поводу матеріальнаго обезпеченія главы государства въ Америкѣ. Президентъ Соединенныхъ Штатовъ получаетъ 50,000 долларовъ или 100,000 руб. жалованья въ годъ и живетъ въ содержимомъ на національныя средства дворцѣ (Бѣлый Домъ). Такое жалованье президента, — особенно если сопоставить его съ жалованьемъ президента Французской Республики, получающимъ до полумилліона въ годъ,—слѣдуетъ считать не только

ограниченнымъ, но прямо-таки недостаточнымъ. Извѣстно, что жизнь въ Соединенныхъ Штатахъ для высшихъ слоевъ общества болѣе дорога, чѣмъ въ Европѣ, вслѣдствіе чрезвычайной дороговизны всякихъ услугъ, имѣющихъ личный характеръ. Кромѣ того, вслѣдствіе необычайнаго темпа, съ которымъ происходитъ промышленное развитіе великой американской демократіи, вслѣдствіе большого числа колоссальныхъ коммерческихъ и иныхъ предпріятій люди, обладающіе выдающимися организаторскими дарованіями, зарабатываютъ иногда по нѣсколько сотъ тысячъ рублей въ годъ. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ намъ случилось прочесть о нѣкоемъ Швабѣ, который, состоя, если не ошибаемся, главноуправляющимъ „Стального Синдиката“, получалъ жалованья ни больше, ни меньше, какъ 900,000 долларовъ или почти два милліона рублей въ годъ.

Такимъ образомъ, президентъ Соединенныхъ Штатовъ, который не имѣетъ собственнаго состоянія, едва можетъ прожить какъ подобаетъ его сану на тѣ средства, которыя отпускаетъ ему федеральное казначейство, тогда какъ президентъ Французской Республики можетъ даже отложить весьма кругленькую сумму за семь лѣтъ своего пребыванія въ Елисейскомъ дворцѣ.

Впрочемъ, Соединенные Штаты представляютъ, вообще, гораздо болѣе демократическое государство, чѣмъ Французская Республика, гдѣ несмотря на перемѣну формы правительства сохранились многія учрежденія и традиціи монархическаго режима. Къ числу такихъ традицій принадлежитъ и общее убѣжденіе, что жизнь главы государства должна быть окружена значительнымъ блескомъ и помпой.

Президентъ Соединенныхъ Штатовъ, наоборотъ, пріобрѣтаетъ тѣмъ больше популярности, чѣмъ онъ держитъ себя проще и доступнѣе, какъ въ оффиціальныхъ, такъ и въ обычныхъ жизненныхъ сношеніяхъ съ людьми. Онъ обыкновенно старается при всякомъ случаѣ какъ можно рѣзче подчеркивать, что онъ такой же гражданинъ, какъ и всѣ другіе, но временно облеченный миссіей служить народу по мѣрѣ силъ и разумѣнія въ качествѣ главы исполнительной власти. Такъ нынѣшній президентъ Соединенныхъ Штатовъ, Рузъ-

вельтъ, посылаетъ своихъ маленькихъ дѣтей въ общественную даровую и доступную для всѣхъ начальную школу.

VII.

Общая характеристика системы американскаго управленія съ точки зрѣнія доктрины раздѣленія властей.

Въ предшествующихъ главахъ мы ознакомились въ общихъ чертахъ съ характеромъ политическаго строя американской демократіи, остановившись особенно подробно на выясненіи авторитета и власти президента Соединенныхъ Штатовъ. Мы переходимъ теперь къ изложенію нѣкоторыхъ дальнѣйшихъ данныхъ, характеризующихъ организацію и функціи американскаго конгресса, какъ другого высшаго органа управленія американской демократіи.

Какъ читатель могъ отчасти видѣть изъ фактовъ, сообщенныхъ нами въ предшествующихъ главахъ, принципъ верховенства народа получилъ въ Америкѣ болѣе полное осуществленіе, чѣмъ въ какомъ бы то ни было изъ существующихъ нынѣ государствъ, кромѣ развѣ Швейцаріи. Принципъ народнаго верховенства проявляется въ Америкѣ особенно рѣзко въ тѣхъ ограниченіяхъ, которыя тамъ установлены для полномочій конгресса и законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ. Эти ограниченія, какъ мы знаемъ, изложены въ конституціонныхъ актахъ, вырабатываемыхъ и измѣняемыхъ особымъ вес.ма сложнымъ порядкомъ и утверждаемыхъ всегда народомъ.

Конституція Соединенныхъ Штатовъ была составлена, какъ намъ извѣстно, во концѣ XVIII вѣка, когда народъ въ болѣе передовыхъ странахъ былъ проникнуть недовѣріемъ ко всякой власти. Однако, хотя американцы подняли знамя возстанія противъ Англіи, они тѣмъ не менѣе находили, что политическій строи Англіи былъ лучше, чѣмъ строй какого бы то ни было изъ государствъ того времени. Они полагали только, что Англія въ отношеніи своихъ колоніальныхъ владѣній держалась эгоистической политики.

Считая Англію вообще наиболѣе свободной и наилучше управляемой страной во всемъ мірѣ, американцы, находили въ то же время, что одинъ изъ высшихъ органовъ государственной власти въ Англіи, а именно король, оказывалъ черезъ посредство своихъ министровъ слишкомъ большое вліяніе на парламентъ. Такой взглядъ на англійскаго короля и его роль проявился весьма рѣзко въ самомъ текстѣ знаменитой американской „Декларації Независимости". Какъ, можетъ быть, извѣстно нашимъ читателямъ, эта декларація представляетъ, въ сущности, обвинительный актъ противъ короля и министровъ, какъ исполнителей его воли *). Парламентъ американцы считали сравнительно пассивнымъ органомъ государственнаго управленія Англіи **).

Надо сказать, кромѣ того, что впослѣдствіи, когда начались работы по составленію американской конституціи, члены конституціоннаго конвента находились подъ сильнымъ вліяніемъ имѣвшаго огромную популярность въ Америкѣ трактата Монтескье. Они вѣрили въ ученье Монтескье о раздѣленіи властей и пытались при установленіи политическаго строя Соединенныхъ Штатовъ осуществить возможно болѣе систематически этотъ принципъ (раздѣленіе властей). Впрочемъ, дѣятели конвента не были слѣпыми приверженцами идей Монтескье: они не придавали имъ простѣйшей, грубой форму. Они не только раздѣлили правительственную власть между тремя независимыми органами—президентомъ республики, конгрессомъ и верховнымъ федеральнымъ судомъ,—но кромѣ того, какъ это читателю отчасти извѣстно изъ предшествующаго изложенія, они не дали каждому изъ этихъ органовъ всей совокупности власти даже въ отведенной ему сферѣ. Придавая указываемый характеръ политическому строю вновь создаваемаго государства, дѣятели конституціоннаго конвента имѣли въ виду создать такія условія управленія республи-

*) См. ону изъ главъ нашей книги „Великій расколъ англо-саксонской расы. Американская Революція".

**) Надо сказать, однако, что американцы были не совсѣмъ правы въ своихъ сужденіяхъ о характерѣ отношеній между королемъ и министрами въ Англіи. Они не отдавали себѣ отчета въ томъ, что въ то время въ Англіи уже успѣла выработаться въ главныхъ своихъ основахъ т. наз. парламентарная система правленія.

кой, при которыхъ всѣ высшіе органы государственной власти могли бы взаимно ограничивать и контролировать другъ друга. Предполагалось—и оказалось такъ въ дѣйствительности,—что лица, облеченныя исполнительной, законодательной или судебной властью, охраняя свои, гарантированныя конституціей, права, будутъ такимъ образомъ являться вмѣстѣ съ тѣми защитниками и блюстителями державной воли народа, верховнымъ выраженіемъ которой слѣдуетъ считать конституцію страны.

При характеристикѣ организаціи высшей исполнительной власти въ Соединенныхъ Штатахъ мы видѣли, что указываемая нами тенденція проявилась, съ одной стороны, въ полномъ раздѣленіи исполнительной и законодательной власти; раздѣленіи, доходящемъ до того, что американскіе министры,—правда, являющіеся, какъ мы знаемъ, исполнителями воли президента республики,—не имѣютъ даже права доступа въ федеральное законодательное собраніе (конгрессъ) и слѣдовательно никакъ не могутъ оказывать сколько-нибудь серьезнаго вліянія на рѣшенія этого собранія. Съ другой стороны, указываемая нами тенденція выразилась въ томъ, что президенту республики, не имѣющему возможности оказывать какого-либо активнаго, положительнаго воздѣйствія на направленіе работъ конгресса, предоставлена весьма сильная власть для парализованія этой дѣятельности *), если она, по мнѣнію президента, вредна для интересовъ страны. Мы разумѣемъ, конечно, право президента Соединенныхъ Штатовъ налагать *veto* на всѣ акты конгресса, причемъ это *veto*, какъ помнятъ наши читатели, можетъ быть въ свою очередь парализовано лишь вторичнымъ разсмотрѣніемъ законопроекта и принятіемъ его по меньшей мѣрѣ двумя третями голосовъ каждой изъ палатъ конгресса. А это, какъ показываетъ опытъ, можетъ произойти лишь въ весьма рѣдкихъ случаяхъ.

Итакъ, отношенія между исполнительной и законодательной властью въ Америкѣ рѣзко отличаются отъ тѣхъ, которыя, какъ извѣстно, существуютъ въ странахъ съ такъ называемымъ парламентарнымъ обра-

*) Читатели, интересующіеся происхожденіемъ политическаго строя Соединенныхъ Штатовъ, найдутъ превосходное изложеніе этого вопроса въ классическомъ трудѣ Брайса

зомъ правленія. Весьма значительно также различіе между отношеніемъ исполнительной и законодательной власти въ Америкѣ и отношеніемъ тѣхъ же властей въ такихъ странахъ, какъ Пруссія и другія государства, входящія въ составъ Германской имперіи. Въ самомъ дѣлѣ, въ этихъ послѣднихъ странахъ министры, только въ силу одного того факта, что они занимаютъ министерскій постъ *), пріобрѣтаютъ не только право участія въ засѣданіяхъ законодательныхъ собраній, но кромѣ того, какъ это мы видѣли на примѣрѣ Пруссіи, пользуются тамъ особыми привилегіями и являются, въ сущности, руководителями всѣхъ работъ законодательныхъ собраній.

Возвратимся, однако, къ характеристикѣ американскаго политическаго строя. Мы знаемъ, что предоставленіе президенту республики права налагать *veto* на законопроекты конгресса является весьма существеннымъ коррективомъ къ общему принципу раздѣленія властей, на которомъ построенъ политическій строй Соединенныхъ Штатовъ, и весьма существеннымъ ограниченіемъ законодательной власти конгресса. Ниже мы увидимъ, что указанныя выше соображенія побудили составителей американской конституціи предоставить и законодательной власти своего рода *veto* въ отношеніи президента республики при пользованіи имъ нѣкоторыми изъ важнѣйшихъ правъ, предоставленныхъ ему конституціей.

Стремленіе раздѣлить власть и этимъ предупредить злоупотребленіе ею или, по крайней мѣрѣ, сдѣлать пользованіе ею болѣе осмотрительнымъ, это стремленіе въ отношеніи законодательной власти проявляется въ Америкѣ и въ томъ также, что тамъ, какъ почти во всѣхъ другихъ странахъ культурнаго міра, законодательное собраніе (конгрессъ) состоитъ, какъ мы знаемъ, изъ двухъ палатъ. Тотъ фактъ, что указываемое нами обстоятельство не можетъ быть объясняемо всецѣло федеративнымъ характеромъ американской демократіи, доказывается вполнѣ

*) Слѣдуетъ помнить при этомъ, что въ Пруссіи министры назначаются королемъ и остаются на своемъ посту до тѣхъ поръ, пока это угодно королю

убѣдительно тѣмъ, что ту же двухпалатную систему мы находимъ и во всѣхъ отдѣльныхъ штатахъ Американскаго Союза. Между тѣмъ при организаціи законодательныхъ собраній въ отдѣльныхъ штатахъ, конечно, совершенно отсутствовали тѣ мотивы, которые въ федеральныхъ государствахъ приводятъ всегда къ принятію двухпалатной системы.

Стремленіе къ раздѣленію власти послужило, конечно, причиной того также, что обѣимъ палатамъ американскаго конгресса*) предоставлены приблизительно одинаковыя права, благодаря чему они могутъ болѣе успѣшно ограничивать одна другую. Наконецъ, то же самое стремленіе выразилось, какъ мы видѣли, еще болѣе рѣзкимъ и болѣе существеннымъ образомъ въ предоставленіи президенту республики условнаго права *veto* надъ всѣми законопроектами, принятыми конгрессомъ.

Послѣ этихъ предварительныхъ соображеній и замѣчаній мы можемъ перейти къ болѣе детальному изложенію функцій каждой изъ палатъ американскаго конгресса, надѣясь, что приводимые ниже факты еще болѣе наглядно выяснятъ читателю оригинальный характеръ отношеній, существующихъ въ Америкѣ между главными органами государственной власти.

VIII.

Американскій Сенатъ, какъ органъ законодательной власти.

Какъ читателю извѣстно, роль верхней палаты въ американскомъ конгрессѣ играетъ такъ называемый Сенатъ. Составители американской конституціи, какъ мы уже говорили, употребили не мало труда и времени на разсмотрѣніе и обсужденіе всякаго рода проектовъ организаціи законодательной власти во вновь образуемой федеральной республикѣ и осо-

*) То же самое справедливо и относительно законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ.

бенно долго думали и колебались прежде чѣмъ остановились на существующей до сихъ поръ организаціи федеральнаго Сената. Созданіе такой палаты, въ которой всѣ члены федераціи—т. е. въ Америкѣ всѣ штаты—имѣютъ одинаковое число представителей, независимо отъ числа жителей или размѣра территоріи, и предоставленіе обѣимъ палатамъ законодательнаго собранія почти совершенно одинаковыхъ правъ было новымъ и смѣлымъ опытомъ въ области государственнаго устройства федеральныхъ странъ. Этотъ опытъ оказался настолько удачнымъ, что спустя болѣе полустолѣтія ему послѣдовала Швейцарская Конфедерація. Примѣру С. Штатовъ послѣдовали также большинство федеральныхъ государствъ, основанныхъ въ теченіе XIX вѣка въ странахъ Новаго Свѣта.

Какъ мы знаемъ, каждый изъ штатовъ Американской Республики посылаетъ по два представителя въ американскій сенатъ; сенаторы должны принадлежать къ числу постоянныхъ жителей того штата, отъ котораго они являются представителями, и имѣть не мѣнѣе 30 лѣтъ отъ роду. Сенаторы выбираются законодательнымъ собраніемъ своего штата на шесть лѣтъ, причемъ каждые два года изъ состава сената выбываетъ одна треть его членовъ. Въ виду того, что члены федеральной палаты представителей выбираются только на два года и весь составъ ея возобновляется одновременно, сенатъ можетъ болѣе успѣшно, чѣмъ палата представителей, хранить свои собственныя традиціи и традиціи конгресса вообще, т. е. федеральной законодательной власти. Это же обстоятельство, т. е. болѣе продолжительный срокъ полномочій и обновленіе состава по частямъ, даетъ возможность сенату защищать болѣе успѣшно свой авторитетъ и свои интересы, какъ одного изъ высшихъ установленій американской демократіи.

Члены Сената, подобно членамъ всѣхъ другихъ законодательныхъ собраній культурнаго міра (кромѣ германскаго Бундесрата), вотируютъ каждый по своему крайнему разумѣнію и не могутъ быть связаны какими-либо инструкціями. Въ этомъ отношеніи американскій Сенатъ представляетъ рѣшительный контрастъ германскому Бундесрату, который съ извѣстной точки зрѣнія является верхней палатой законодательнаго собранія Германской имперіи. Такимъ образомъ въ

американскомъ Сенатѣ два представителя одного и того же штата могутъ вотировать противоположнымъ образомъ, что, какъ мы знаемъ, совершенно немыслимо въ германскомъ Бундесратѣ, гдѣ старшій изъ присутствующихъ въ засѣданіи делегатовъ того или иного союзнаго правительства подаетъ голосъ за ихъ всѣхъ, не исключая тѣхъ, которые почему-либо отсутствуютъ въ засѣданіи.

Однимъ словомъ, американскій сенатъ въ этомъ, какъ и во многихъ иныхъ отношеніяхъ, организованъ аналогично верхнимъ палатамъ большинства культурныхъ странъ современнаго міра. Одной изъ оригинальныхъ его особенностей 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 отношеніи имѣется одно довольно существенное исключеніе, которое 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, но Сенатъ можетъ предлагать къ нимъ поправки и вообще вносить въ нихъ измѣненія, какъ и въ другія билли, поступающіе къ нему изъ палаты представителей“.

Нельзя сомнѣваться, что эта статья внесена въ американскую федеральную конституцію подъ вліяніемъ примѣра Англіи, гдѣ иниціатива денежныхъ биллей принадлежитъ, какъ извѣстно, только палатѣ общинъ *).

Изготовивъ законопроектъ, осуществленіе котораго требуетъ постоянныхъ денежныхъ затратъ, министерство должно

---

*) Впрочемъ, если имѣть въ виду не букву закона, а фактическое положеніе дѣла, то слѣдуетъ сказать, что въ Англіи иниціатива денежныхъ биллей, г. е. законопроектовъ, требующихъ расхода народныхъ денегъ, принадлежитъ уже давно только правительству или министерству, иначе сказать, руководителямъ той политической партіи, которая въ данное время располагаетъ большинствомъ голосовъ въ парламентѣ или, точнѣе, въ палатѣ общинъ. См. нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная система правленія“. 1906 г.

во-первыхъ, представить этотъ законопроектъ или билль на разсмотрѣніе и утвержденіе палаты общинъ. Подвергшись здѣсь необходимымъ измѣненіямъ и поправкамъ, билль (если онъ не отвергнутъ вообще палатой общинъ) поступаетъ въ палату лордовъ, которая можетъ принять или отвергнуть билль цѣликомъ, не имѣя фактически права вносить въ него какихъ-либо своихъ поправокъ.

Такимъ образомъ составители американской конституціи послѣдовали примѣру Англіи только на-половину. По примѣру Англіи, они предоставили инціативу, денежныхъ биллей палатѣ представителей. Они не нашли, однако, возможнымъ обречь федеральный сенатъ на столь же пассивную роль какую въ отношеніи денежныхъ биллей играетъ англійская палата лордовъ. Да и въ самомъ дѣлѣ, было бы весьма странно обрекать Сенатъ, состоящій, какъ и другая палата конгресса, изъ народныхъ представителей,—хотя, правда, выбранныхъ путемъ двухстепенныхъ выборовъ,—на такую же роль, которую въ Англіи играетъ палата лордовъ, состоящая, какъ извѣстно, изъ лицъ, получившихъ 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 инціативы финантоваго законодательства, а Сенатъ съ своей стороны пользуется весьма широко своимъ правомъ внесенія поправокъ *) въ финансовые (какъ и всякіе другіе) билли, поступающіе къ нему изъ другой палаты. „Этимъ своимъ правомъ,—говоритъ проф. Брайсъ,—Сенатъ пользуется весьма широко, прибавляя нерѣдко новыя статьи расходовъ и увеличивая часто ихъ общій итогъ. Когда билли, исправленные Сенатомъ, поступаютъ обратно въ палату, послѣдняя обыкновенно отвергаетъ сдѣланныя Сенатомъ поправки, но Сенатъ обыкновенно стоитъ на своемъ; тогда парламенаская комиссія изъ трехъ сенато-

*) См. James Bryte. „The American Commonwealch“, val I, глава X (The Senate).

ровъ и трехъ членовъ палаты, работая въ закрытомъ засѣданіи, старается найти поскорѣе какой-нибудь компромисъ. Этотъ компромисъ обыкновенно волей-неволей утверждается палатой въ послѣдніе дни ея засѣданій, въ виду необходимости покончить такъ или иначе съ возможно большимъ числомъ дѣлъ которыя иначе останутся нерѣшенными“ *).

Серьезная важность той роли, которую играетъ Сенатъ въ финансовомъ законодательствѣ Соединенныхъ Штатовъ, выясняется особенно хорошо когда знакомишься съ исторіей таможенной политики американской демократіи **), такъ какъ главнымъ источникомъ средствъ федеральнаго правительства были всегда пошлины, взимаемыя съ товаровъ, привозимыхъ изъ иностранныхъ государствъ.

Изъ всего сказаннаго, мы надѣемся, во всякомъ случаѣ видно, насколько авторитетъ и вліяніе американскаго сената выше авторитета и вліянія верхнихъ палатъ другихъ конституціонныхъ странъ***). Впрочемъ, германскій Бундесратъ, пожалуй, еще болѣе вліятеленъ, но, какъ мы знаемъ, Бундесратъ по способу образованія, по пріемамъ голосованія проектовъ и во многихъ другихъ отношеніяхъ представляетъ собой совершенно своеобразное учрежденіе, отличающееся весьма существеннымъ образомъ не только отъ верхнихъ палатъ другихъ странъ, но даже отъ всѣхъ законодательныхъ собраній вообще.

IX.

Административныя и судебныя функціи американскаго Сената.

Помимо своихъ законодательныхъ функцій, болѣе или менѣе аналогичныхъ такимъ же функціямъ верхнихъ палатъ

*) J. Bryce. „The American Commonwealth“, vol, I, 175.

**) См. нашу книгу „Исторія великой американской демократіи“ (1906) или трудъ Stanwood „Tariff Controversies in the Nineteenth Century“ 1903 New-York.

***) См наши книги: „Парламентаризмъ и представительная система правленія“ (1906) и „Народное представительство и законодательныя собранія главныхъ странъ современнаго міра“ (1906)

другихъ странъ, американскій сенатъ имѣетъ особыя полномочія, сближающія его только съ Бундесратомъ, т. е. съ Союзнымъ Совѣтомъ Германской Имперіи.

Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ уже не разъ упомянутыя нами вскользь права и полномочія американскаго Сената, какъ административнаго учрежденія.

Въ самомъ дѣлѣ американскому Сенату принадлежитъ, во-первыхъ, право утверждать (и не утверждать) всѣ предполагаемыя назначенія президентомъ республики на должности федеральныхъ судей, министровъ, посланниковъ и т. п. и, во-вторыхъ, право утверждать (или не утверждать) трактаты, заключенные президентомъ республики съ другими государствами. Выше мы уже имѣли случай указать на смыслъ этой особенности американскаго государственнаго строя; мы видѣли, что она объясняется стремленіемъ американцевъ не допускать всемогущества отдѣльныхъ органовъ государственуправленія (въ разбираемомъ нами случаѣ—президента республики) даже въ отмежеванной этому органу области.

Перейдемъ теперь къ болѣе подробной характеристикѣ того участія, которое принадлежитъ американскому Сенату въ назначеніяхъ президента не разныя федеральныя должности. Всѣ предполагаемыя назначенія президента разсматриваются въ такъ называемыхъ административныхъ засѣданіяхъ сената, которыя бываютъ всегда закрытыми и о которыхъ не печатается никакихъ протоколовъ. Такимъ образомъ, эти засѣданія американскаго сената напоминаютъ обыкновенныя засѣданія германскаго Бундесрата, которыя, какъ извѣстно, всегда бываютъ закрытыми.

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 вмѣши-

ваться 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 отвѣтственнаго 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 президентовъ 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 вполнѣ понятно 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 *). Поступая такимъ образомъ, сенатъ исходилъ частію изъ указанныхъ выше принципіальныхъ соображеній (возможное ограниченіе власти президента), частію изъ желанія возвысить свой собственный авторитетъ и пріобрѣсти 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

*) См. цитиров соч проф Харвардскаго университета A. Bushnell Hart „Actual Government“ etc. 271.

должность въ томъ или иномъ штатѣ, дѣлаетъ это по соглашенію 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 дѣйствовала развращающимъ образомъ на федеральное правительство, была 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 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, 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 нами направленіи было изданіе въ 1883 г. такъ называемаго „Civil Service Act,“ или

„закона о гражданской службѣ“. Этимъ закономъ, въ частности котораго мы не можемъ, конечно, здѣсь входить, значительная часть второстепенныхъ федеральныхъ должностей были объявлены подлежащими замѣщенію только такими лицами, которыя выдержали установленный состязательный экзаменъ. Назначеннымъ такимъ образомъ лицамъ было гарантировано оставленіе на должности, пока они добропорядочно выполняютъ свои профессіональныя 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 *) 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 такой же срокъ, на который избирается народомъ самъ президентъ. Смѣна президента такимъ образомъ само собой дѣлаетъ вакантными всѣ указанныя высшія должности, причемъ даже въ случаѣ выбора президента на второй срокъ многія должности замѣщаются новыми лицами. „Вторичное назначеніе,—говоритъ проф. Хартъ,—явленіе рѣдкое; оставленіе того же лица въ третій разъ—явленіе весьма рѣдкое“ **).

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 ***) конгрессъ почти не участвуетъ,

*) Civil Service Commision. Нынѣшній президентъ Соединенныхъ Штатовъ, Т. Рузвельтъ, былъ въ числѣ первыхъ членовъ комиссіи. Съ этого времени началась его извѣстность, какъ энергичнаго общественнаго дѣятеля чуждаго узкой партійности.

**) A. Bushnell Hart, цитиров. сочин., 283.

***) Какъ руководителя или главы администраціи.

что представляетъ полную противоположность тѣмъ порядкамъ управленія, которыя существуютъ въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ *). Замѣна болѣе или менѣе значительной части служащихъ новыми лицами, которая происходитъ, какъ мы сказали, даже въ случаѣ перезбранія 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, должны быть предоставляемы, если не сразу, то по крайней мѣрѣ, послѣдовательно, возможно большему 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 милліоновъ гражданъ, и обратись опять въ такового, дабы ты не возмнилъ много 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.

Итакъ, назначенія на всѣ болѣе важныя должности по федеральному управленію дѣлаются президентомъ республики, но для своей дѣйствительности требуютъ санкціи Сената,

---

*) 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, воззрѣнія которыхъ совпадаютъ съ измѣнившимся настроеніемъ парламента

**) См. объ этомъ классическій трудъ Брайса.

причемъ эта санкція считается, вообще говоря, сама собой 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 заставляетъ 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.

Надо сказать, что даже заблаговременное зондированіе почвы въ Сенатѣ, наведеніе справокъ о мнѣніяхъ сенаторскаго большинства не гарантируетъ президента отъ непріятныхъ неожиданностей, состоящихъ въ отклоненіи Сенатомъ трактатовъ, переговоры о которыхъ могли отнять у президента и министровъ массу труда и времени. Стоитъ Сенату внести нѣсколько сравнительно неважныхъ поправокъ въ состоявшееся уже соглашеніе, чтобы обречь президента и его министровъ на новые долгіе переговоры съ иностранными правительствами. Это обстоятельство не мало раздражаетъ

и иностранныя правительства, которыя поэтому неохотно вступаютъ въ переговоры съ президентомъ республики по поводу трактатовъ, зная, какъ часто достигнутыя съ большимъ трудомъ соглашенія наталкиваются на упрямое сопротивленіе Сената, которое къ тому же объясняется иногда не принципіальными, а партійными соображеніями. Это отзывается очень дурно на интересахъ Соединенныхъ Штатовъ, которымъ приходится дорого расплачиваться за эту особенность своего политическаго строя, особенность, объясняемую все тѣмъ же основнымъ стремленіемъ не допускать сосредоточенія слишкомъ большой власти въ рукахъ какого-либо изъ органовъ федеральнаго управленія *).

Кромѣ законодательныхъ и административныхъ функцій, американскій Сенатъ, какъ мы знаемъ, имѣетъ еще и судебныя функціи. Согласно конституціи въ случаѣ государственной измѣны, лихоимства и другихъ важныхъ преступленій президентъ республики подлежитъ суду, причемъ рѣшеніе о преданіи суду постановляется, какъ мы знаемъ, палатой представителей, судъ же производится Сенатомъ, въ которомъ во время такого судебнаго засѣданія предсѣдательствуетъ верховный судья Соединенныхъ Штатовъ. Такимъ же порядкомъ предаются суду министры, нѣкоторыя другія высшія должностныя лица и члены федеральныхъ судовъ **).

За все время существованія Соединенныхъ Штатовъ было только семь случаевъ преданія указанныхъ лицъ суду Сената, причемъ въ одномъ случаѣ суду былъ преданъ президентъ республики Джонсонъ, замѣнившій, какъ извѣстно, безвременно погибшаго Линкольна и сразу ставшій въ самыя острыя отношенія съ конгрессомъ. Надо сказать, что несмотря на всю безтактность и заносчивость президента въ дѣйствіяхъ его все-таки не было ничего преступнаго. Таковымъ во всякомъ случаѣ оказалось мнѣніе 19 сенаторовъ изъ 54, а для постановленія приговора о виновности требуется, согласно кон-

*) См. сочин. B. Andrews, «History of the last quarter century in the United States". New-Iork. 1896.

**) Этотъ порядокъ преданія суду носитъ въ Америкѣ (и Англіи) названіе „impeachment". Единственное наказаніе, которое можетъ постановить судъ при такомъ порядкѣ обвиненія,—лишеніе должности

ституціи, большинство двухъ третей Сената. Такимъ образомъ отъ удаленія отъ должности—единственнаго послѣдствія обвинительныхъ приговоровъ, выносимыхъ въ такихъ случаяхъ Сенатомъ *)—Джонсона спасъ только одинъ голосъ. Замѣчательно, что этотъ голосъ и еще нѣсколько другихъ принадлежали сеоаторамъ партіи, противной президенту республики. Авторитетные истолкователи **) американской конституціи считаютъ такой исходъ процесса Джонсона счастливымъ событіемъ, такъ какъ вся вина президента республики состояла главнымъ образомъ въ крайней несдержанности и рѣзкости его отношеній къ конгрессу. Удаленіе президента при такихъ условіяхъ было бы несомнѣнно подрывомъ авторитета высшаго лица въ государствѣ и притомъ безъ достаточныхъ къ тому причинъ. Къ тому же во время процесса оставалось всего какихъ- нибудь три мѣсяца до пормальнаго истеченія срока президентскихъ полномочій Джонсона, и уже по одному этому не слѣдовало прибѣгать къ столь героическимъ средствамъ для лишенія его власти. Изъ остальныхъ шести случаевъ препреданія высшихъ должностныхъ лицъ суду Сената четыре касались членовъ федеральныхъ судовъ, причемъ въ двухъ случаяхъ дѣло окончилось обвинительнымъ приговоромъ и, слѣдовательно, лишеніемъ судей ихъ должностей.

Въ 1876 году суду Сената былъ преданъ за взяточничество военный министръ, но для постановленія приговора объ его виновности не хватало одного голоса.

Изъ всего этого видно, что случаи преданія суду Сената болѣе, чѣмъ рѣдки. Тѣмъ не менѣе предоставленіе такого права народнымъ представителямъ имѣетъ весьма существенное значеніе, такъ какъ одна возможность попасть подъ судъ Сената, надо думать, удерживаетъ министровъ и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ отъ совершенія нѣкоторыхъ противозаконныхъ актовъ, на которые президентъ рес-

*) Послѣ того, какъ сенатъ постановитъ приговоръ о виновности, лицо, лишенное должности, можетъ быть преслѣдуемо обыкновеннымъ судомъ согласно общему порядку, установленному для всѣхъ гражданъ безразлично.

**) A. Johnson. „History of American Politics“, A. Buschnell Hart „Actual government“. etc , 308.

публики могъ бы смотрѣть что называется „сквозь пальцы“. Такое право народныхъ представителей можетъ даже считаться въ Америкѣ безусловно необходимымъ въ виду того, что въ противоположность странамъ съ парламентарной системой правленія американскій президентъ назначаетъ и увольняетъ министровъ по своему усмотрѣнію, причемъ бываютъ нерѣдко случаи, когда министрами назначаются лица, не только не состоящіе, но даже и никогда не бывшіе членами конгресса.

Въ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, король также назначаетъ министровъ по своему усмотрѣнію, не будучи обязанъ сообразоваться съ желаніями народныхъ представителей, но этимъ собственно и кончается аналогія между положеніемъ, скажемъ, министровъ прусскаго короля и министровъ президента Соединенныхъ Штатовъ. Въ самомъ дѣлѣ, тогда какъ въ Соединенныхъ Штатахъ министры не имѣютъ даже доступа въ конгрессъ, въ германскихъ государствахъ министры являются, какъ мы видѣли, руководителей всей дѣятельности законодательныхъ собраній. Правда, если мы будемъ читать германскую имперскую конституцію или конституціи отдѣльныхъ союзныхъ государствъ Германіи, то мы вездѣ найдемъ статьи, провозглашающія „отвѣтственность министровъ“. Но эти статьи остаются до сихъ поръ мертвой буквой по той простой причинѣ, что они ни самые конституціонные акты, ни обыкновенное законодательство не даютъ никакихъ указаній относительно того, какимъ порядкомъ осуществляется эта бумажная „отвѣтственность“ министровъ.

X.

Общая оцѣнка американскаго Сената.

Возвратимся, однако, къ американскимъ учрежденіямъ и попытаемся дать общую оцѣнку дѣятельности американскаго Сената. Обратимся для этого къ классическому труду Дж. Брайса *).

*) Сочиненіе Брайса, несмотря на огромные размѣры, переведено на нѣмецкій и французскій языки (на французскій языкъ переведено недавно и издано въ четырехъ томахъ).

„Американцы, — говоритъ этотъ глубокій знатокъ вопросовъ государственнаго права,—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“...

Что же, однако, обозначаетъ убѣжденіе американцевъ, что Сенатъ оказался очень удачнымъ учрежденіемъ?

„То, что Сенатъ достигъ главной цѣли, которую имѣли въ виду составители конституціи: онъ сталъ центромъ тяжести американскаго правительства и пріобрѣлъ достаточный авторитетъ, чтобы, съ одной стороны, регулировать и сдерживать „демократическую опрометчивость“ палаты представителей, и съ другой — „монархическія замашки“ президента республики *). Поставленный между ними, Сенатъ сдѣлался по необходимости соперникомъ и противникомъ ихъ обоихъ. Палата представителей не можетъ ничего довести до конца безъ содѣйствія сената. Для президента сенатъ можетъ составить также серьезную преграду. Однако, все это — функціи Сенатъ, какъ учрежденія, не допускающаго совершенія тѣхъ или иныхъ актовъ или создающихъ разныя препятствія для ихъ совершенія“.

„Положительная сторона дѣятельности Сената отличается менѣе блестящимъ успѣхомъ какъ въ отношеніи составленія хорошихъ собственныхъ законопроектовъ, такъ и въ отношеніи характера исправленій, вносимыхъ Сенатомъ въ законопроекты, поступающіе изъ палаты представителей.

„Слѣдуетъ, однако, имѣть въ виду, что люди, работавшіе надъ составленіемъ американской конституціи, предпочитали создать прочныя, устойчивыя учрежденія, чѣмъ такія, которыя могли бы проявлять энергичную созидательную работу. Они охотно жертвовали производительной энергіей

---

*) To correct and check on the one hand „the democratic recklessness of the House, on the other hand the „monarchical ambition“ of the President.

созданныхъ ими учрежденій ихъ силѣ противодѣйствія общимъ перемѣнамъ въ государственномъ строѣ.

„Вообще можно сказать, что американскій Сенатъ успѣлъ занять высокое положеніе и пріобрѣсти общее уваженіе. Онъ привлекъ въ свою среду цвѣтъ націи, по крайней мѣрѣ, той части ея талантливыхъ дѣятелей, которые посвящаютъ себя политической карьерѣ. Высокій умственный авторитетъ Сената установленъ прочно. Наконецъ онъ представляетъ собою удобную позицію, съ которой даровитые люди могутъ говорить съ авторитетомъ, обращаясь къ своимъ согражданамъ".

„Какимъ причинамъ слѣдуетъ приписать эти успѣхи Сената? Гамильтонъ полагалъ, что Сенатъ будетъ пользоваться меньшимъ вліяніемъ, чѣмъ палата представителей, потому что его члены не будутъ прямо выбираться народомъ, потому что онъ такимъ образомъ не будетъ въ состояніи говорить съ такимъ же авторитетомъ отъ имени всего народа, какъ другая палата, и потому, что народъ не будетъ слѣдить за его дѣятельностью съ такимъ напряженнымъ вниманіемъ, какъ за палатой представителей. Такія предположенія были вполнѣ естественны, такъ какъ, по мнѣнію дѣятелей 1787 года *), отношенія между созданнымъ ими американскимъ Сенатомъ и американской палатой представителей должны были имѣть очень близкое сходство съ отношеніями, существующими въ Англіи между палатой лордовъ и палатой общинъ. Опытъ же Англіи, повидимому, указывалъ, что болѣе многолюдная и болѣе популярная палата должна всегда брать рѣшительный верхъ надъ палатой менѣе многолюдной и вообще затирать ее на второй планъ".

„Однако Сенатъ оказался на дѣлѣ не менѣе сильнымъ, чѣмъ палата представителей, а своимъ нравственнымъ авторитетомъ онъ даже превзошелъ ее. Указанная выше аналогія оказалась невѣрной по той причинѣ, что англійская палата лордовъ состоитъ изъ наслѣдственныхъ членовъ, а американскій Сенатъ — изъ народныхъ представителей.

---

*) Въ 1787 г. происходили засѣданія такъ называемаго конституціоннаго конвента, однимъ изъ членовъ котораго былъ знаменитый уже тогда Алек. Гамильтонъ.

Правда, члены американскаго Сената не выбираются непосредственно самимъ народомъ, но все-таки они являются народными представителями. То, что они, съ одной стороны, теряютъ вслѣдствіе того, что не находятся въ непосредственномъ общеніи съ народной массой, они выигрываютъ, съ другой стороны, вслѣдствіе того, что являются избранниками такихъ старыхъ и могущественныхъ республикъ, какими слѣдуетъ считать отдѣльные американскіе штаты. Сенаторъ отъ Нью-Іорка или Пенсильваніи говоритъ отъ имени нѣсколькихъ милліоновъ людей и отвѣтственъ передъ нѣсколькими милліонами избирателей. Можно ли послѣ этого удивляться тому, то онъ пользуется болѣе сильнымъ вліяніемъ, чѣмъ прусскій аристократъ, потомокъ стариннаго рода, или чѣмъ англійскій пэръ, которому принадлежитъ цѣлое графство“ *).

„Иногда раздаются жалобы,—говоритъ нѣсколько далѣе Дж. Брайсъ,—на аристократическія тенденціи, будто бы вносимыя въ Сенатъ его богатыми членами; иногда можно слышать саркастическія замѣчанія по поводу великолѣпныхъ домовъ, построенныхъ сенаторами на новыхъ улицахъ Вашингтона. Если мы допустимъ даже, что эти богатые сенаторы обнаруживаютъ такое сочувствіе къ капиталистамъ, какого нельзя было бы ожидать отъ Сената, состоящаго изъ людей небогатыхъ, я все-таки утверждаю, что американскій Сенатъ никакъ нельзя причислять къ одной категоріи съ такими классовыми законодательными собраніями, какими являются верхнія палаты Англіи, Пруссіи, Испаніи или Даніи. Какъ по своему дѣйствительному составу, такъ и по способу избранія американскій Сенатъ можетъ считаться представителемъ всѣхъ классовъ общества: онъ настолько зависитъ отъ общественнаго мнѣнія и такъ ясно сознаетъ эту зависимость,

*) Или, прибавимъ мы отъ себя, чѣмъ французскій сенаторъ, являющійся представителемъ департамента, т. е. чисто искусственнаго и сравнительно мелкаго административнаго дѣленія страны. Надо не терять также изъ виду, что самостоятельность, которая предоставлена французскимъ департаментамъ, не можетъ быть поставлена въ какую-либо параллель съ автономіей американскихъ штатовъ, автономіей, которая, какъ мы знаемъ, во многихъ сферахъ общественной и частной граничитъ съ суверенитетомъ

что не можетъ и подумать объ изданіи какихъ-либо законовъ на пользу богатыхъ классовъ“...

„Итакъ, про американскій Сенатъ никакъ нельзя сказать,— употребляя слова въ томъ смыслѣ, какой имъ дается въ Европѣ,—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, причемъ различіе въ силѣ этихъ партій въ Сенатѣ было въ теченіе послѣдняго десятилѣтія незначительно. Ни по одному изъ главныхъ вопросовъ, вызывавшихъ въ народѣ разномысліе, Сенатъ не составлялъ въ теченіе сколько-нибудь продолжительнаго времени рѣшительной оппозиціи палатѣ представителей *)... Всѣ колебанія общественнаго мнѣнія отражаются на дѣятельности Сената; подобно палатѣ представителей, онъ не осмѣливается дѣйствовать наперекоръ народнымъ стремленіямъ, потому что, подобно палатѣ, состоитъ подъ 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“ **).

Такъ характеризуетъ и оцѣниваетъ американскій Сенатъ величайшій въ Европѣ знатокъ американскихъ учрежденій

---

*) Bryce, vol. I. 119.

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

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 высокъ его авторитетъ по занимающему насъ вопросу. Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ тотъ фактъ, что всѣ федеральныя государства, образовавшіяся во второй половинѣ XIX вѣка или реорганизовавшія свой политическій строй,—примѣнительно къ нуждамъ новѣйшаго времени и указаніями своего и чужого политическаго опыта,—ввели у себя, между прочимъ, законодательное учрежденіе, организованное по образцу американскаго Сената, причемъ 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 Конфедераціи (въ 1848 и 1874 гг.), такъ поступили въ Канадѣ при составленіи основъ нынѣ дѣйствующей конституціи; изданной, какъ извѣстно, въ 1867 г. Наконецъ, такимъ же образомъ поступили составители конституціи Австралійской Федераціи, образованіемъ которой ознаменовалось начало XX вѣка.

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 какой-либо 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 конституцій отдѣльныхъ штатовъ совершается сравнительно легко и во всякомъ случаѣ далеко не представляетъ такихъ затрудненій, какія встрѣчаетъ даже частичная поправка къ федеральной конституціи.

XI.

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.

Функціи другой палаты конгресса—т. наз. палаты представителей — равно какъ и распорядокъ ея работъ также весьма значительно различаются отъ функцій 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, поскольку это необходимо для предотвращенія всесилія того или иного органа управленія даже въ его спеціальной сферѣ.

Американская палата представителей, какъ и нижнія палаты другихъ странъ, является болѣе правильной выразительницей желаній народной массы, чѣмъ верхняя палата или Сенатъ. Мы знаемъ, что члены палаты выбираются не на четыре года, какъ члены Сената, а на два года, при чемъ, вообще говоря, въ этихъ выборахъ принимаетъ участіе все взрослое мужское—въ четырехъ штатахъ даже и все взрослое женское—населеніе штатовъ *).

Черезъ каждые 4 года выборы членовъ федеральной палаты представителей совпадаютъ съ президентскими выборами, причемъ, какъ это вполнѣ естественно, на тѣхъ и другихъ выборахъ торжествуетъ обыкновенно одна и та же

*) Извѣстно что однимъ изъ главныхъ результатовъ междоусобной войны было освобожденіе негровъ и предоставленіе имъ политическихъ правъ наравнѣ съ бѣлымъ населеніемъ Союза.

политическая партія. Такимъ образомъ, президентъ начинаетъ свою административную дѣятельность, имѣя, вообще говоря, возможность разсчитывать на сочувственное отношеніе къ своей администраціи, т. е. министрамъ и другимъ своимъ ставленникамъ, по крайней мѣрѣ со стороны большинства палаты представителей. Исходъ слѣдующихъ выборовъ въ палату представителей, совпадающій приблизительно съ половиной срока президентскихъ полномочій, можетъ служить для президента достаточно яснымъ показаніемъ, какъ оцѣниваетъ народъ дѣятельность федеральной администраціи и насколько упрочился или ослабился авторитетъ политической партіи, къ которой принадлежитъ президентъ республики. Онъ можетъ такимъ образомъ принять зависящія отъ него мѣры, чтобы приготовиться ко второму и уже гораздо болѣе серьезному суду общественнаго мнѣнія надъ всей его дѣятельностью и дѣятельностью его партіи,—суду, выражающемуся не только въ исходѣ выборовъ въ палату, но и въ рѣшеніи вопроса о переизбраніи его самого на вторичный срокъ. Такимъ чувствительнымъ барометромъ въ смыслѣ показателя мѣняющагося настроенія общественнаго мнѣнія американская палата можетъ быть именно потому, что полномочія ея болѣе кратковременны, чѣмъ полномочія какого-либо другого извѣстнаго намъ законодательнаго собранія, и потому, что въ выборахъ ея членовъ участвуетъ болѣе значительная часть населенія, чѣмъ это допускается закономъ въ другихъ конституціонныхъ странахъ, не исключая и наиболѣе демократическихъ *).

Основная функція американской палаты представителей, какъ и всѣхъ другихъ аналогичныхъ учрежденій современныхъ государствъ, состоитъ въ обсужденіи и вотированіи законопроектовъ, которые для окончательнаго своего утвержденія нуждаются въ согласіи другой палаты (Сената) и подписи главы государства (президента республики). Если

*) Только въ Австраліи мы находимъ политическія общества (Австралійская Федерація и ея отдѣльные штаты, колонія „Новая Зеландія“), въ которыхъ избирательная система столь же демократична, какъ и въ наиболѣе прогрессивныхъ штатахъ американской демократіи. Впрочемъ въ самое послѣднее время въ число наиболѣе демократическихъ странъ — по крайней мѣрѣ съ точки зрѣнія избирательной системы вошла и Финляндія

мы всмотримся ближе въ самый законодательный процессъ, какъ онъ происходитъ въ американской палатѣ представителей, то увидимъ, что имѣемъ дѣло съ весьма своеобразнымъ учрежденіемъ, не похожимъ ни на законодательныя собранія странъ съ парламентарнымъ образомъ правленія, ни на такія же собранія другихъ конституціонныхъ странъ, режимъ которыхъ имѣетъ иной характеръ (Германская имперія и государства, входящія въ ея составъ; Швейцарская Конфедерація).

Извѣстно, что въ парламентарныхъ странахъ руководящую роль въ законодательныхъ собраніяхъ, играютъ министры, которые всегда являются вмѣстѣ съ тѣмъ вождями той политической партіи, которая въ данное время располагаетъ большинствомъ голосовъ въ этихъ (законодательныхъ) собраніяхъ. Занятіе вождями той или иной политической партіи министерскихъ постовъ и доминирующее положеніе той же партіи въ законодательномъ собраніи представляютъ явленія, связанныя между собой, какъ слѣдствіе и причина. Въ самомъ дѣлѣ, въ парламентарныхъ странахъ правительство или такъ называемое министерство является, въ сущности, исполнительнымъ комитетомъ той политической партіи, къ которой въ данное время принадлежатъ большинство членовъ законодательнаго собранія. Иначе сказать, въ указываемыхъ нами странахъ существуетъ, вообще говоря, самое тѣсное единеніе, самое полное довѣріе между законодательной и исполнительной властью. Извѣстно далѣе, что въ парламентарныхъ странахъ правительство или министерство, вообще говоря, тѣмъ сильнѣе, чѣмъ болѣе значительно, однородно, сплочено парламентское большинство, на которое это правительство опирается.

Извѣстно, съ другой стороны, что въ такихъ государствахъ, какъ Пруссія и другія германскія королевства, руководящую роль въ законодательныхъ собраніяхъ играютъ также министры, но не потому, чтобы они пользовались какимъ-либо личнымъ авторитетомъ въ этихъ собраніяхъ—гдѣ они могли быть даже неизвѣстны до ихъ назначенія министрами,—а только потому, что въ этихъ странахъ, несмотря на конституціонный строй, доминирующая власть въ управленіи го-

сударствомъ и даже въ законодательствѣ принадлежитъ королю. Король осуществляетъ эту власть черезъ посредство министровъ, назначаемыхъ и увольняемыхъ имъ по своему усмотрѣнію. Всякое лицо, назначенное министромъ, этимъ самымъ не только получаетъ доступъ въ обѣ палаты законодательнаго собранія, но и пользуется тамъ особыми привилегіями по сравненію съ остальными членами, являющимися туда въ качествѣ народныхъ представителей. Привилегированное положеніе министровъ позволяетъ имъ играть въ законодательныхъ собраніяхъ доминирующую роль, по крайней мѣрѣ если имѣть въ виду созидательную законодательную работу. Въ конечномъ результатѣ оказывается, что въ такихъ государствахъ какъ Пруссія, роль народныхъ представителей сводится главнымъ образомъ къ критикѣ дѣйствій министровъ и къ созданію для нихъ болѣе или менѣе значительныхъ затрудненій, если они черезчуръ пренебрегаютъ взглядами и желаніями народныхъ представителей *).

Итакъ, въ парламентарныхъ странахъ кабинетъ министровъ какъ высшій органъ исполнительной власти, находится въ болѣе или менѣе полномъ и, вообще говоря, совершенно естественномъ и добровольномъ подчиненіи парламенту или власти законодательной. Въ Пруссіи и подобныхъ ей государствахъ, наоборотъ, народные представители, образующіе законодательное собраніе, не могутъ не сознавать своего подчиненія—и притомъ подчиненія невольнаго—доминирующему вліянію министровъ, являющихся въ свою очередь глашатаями и исполнителями воли государя. Такимъ образомъ, если въ государствахъ перваго типа законодательная власть доминируетъ надъ властью исполнительной, то въ государствахъ втсрого типа дѣло стоитъ какъ разъ наоборотъ. Составители нынѣшней американской конституціи были сторонниками принципа раздѣленія властей и сумѣли организовать эти власти такъ, что онѣ находятся во взаимномъ равновѣсіи, не подчиняя одна другую, или, какъ мы видѣли, подчиняя лишь настолько, насколько это необходимо, чтобы предупредить возможность чрезмѣрнаго вліянія отдѣльныхъ

*) См. нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная система правленія“ или первыя главы настоящей работы

органовъ управленія въ какой бы то ни было области, хотя бы это была та спеціальная сфера, которая отведена этимъ органамъ конституціей.

Какимъ же образомъ этотъ принципъ выразился въ занимающемъ насъ вопросѣ о функціяхъ и распорядкѣ работы американской палаты представителей? Онъ выразился во первыхъ въ томъ, что между главой исполнительной власти и палатой представителей нѣтъ никакого прямого общенія. Президентъ республики никогда не появляется лично ни въ одной изъ палатъ конгресса. Впрочемъ Вашингтонъ нѣсколько разъ въ особо важныхъ случаяхъ пріѣзжалъ въ Сенатъ, чтобы защищать тамъ составленные имъ договоры; кромѣ того, подобно англійскимъ королямъ, онъ лично и весьма торжественно открывалъ законодательныя сессіи конгресса и произносилъ при этомъ каждый разъ рѣчь, которая внѣшнимъ образомъ соотвѣтствовала т. наз. троннымъ рѣчамъ англійскаго короля. Со времени Джефферсона, человѣка гораздо болѣе демократическихъ убѣжденій, чѣмъ Вашингтонъ, все это прекратилось навсегда, между прочимъ потому, что по взглядамъ Джефферсона и той партіи представителемъ которой онъ являлся, первое, т. е. участіе Вашингтона въ преніяхъ Сената, было нѣкоторымъ посягательствомъ на независимость законодательной власти, а второе (торжественное открытіе засѣданій конгресса Вашингтономъ)—неумѣстнымъ подражаніемъ пріемамъ и обычаямъ аристократической монархической страны...

Все, что можетъ сдѣлать теперь президентъ республики для воздѣйствія на конгрессъ вообще и на палату представителей въ частности, это рекомендовать вниманію народныхъ представителей изданіе тѣхъ или иныхъ законовъ. причемъ эти совѣты или предложенія дѣлаются, какъ мы знаемъ въ такъ называемыхъ посланіяхъ (messages), съ которыми президентъ обращается къ конгрессу при началѣ законодательныхъ сессій и въ другіе моменты, которые кажутся ему достаточно важными. Однако, конгрессъ имѣетъ право и возможность не обращать никакого вниманія на то, что ему рекомендуетъ въ своемъ посланіи президентъ республики. Конгрессъ вообще можетъ игнорировать взгляды и желанія главы исполнительной власти, или, вѣрнѣе,

принимать ихъ въ соображеніе лишь постольку, поскольку они совпадаютъ съ собственными желаніями конгресса.

Впрочемъ посланія президента республики только по формѣ обращены къ конгрессу, на самомъ дѣлѣ это—обращенія ко всему американскому народу, при чемъ степенью сочувствія, которое то или иное посланіе встрѣчаетъ въ народѣ, опредѣляется и то вниманіе, которое оказываетъ конгрессъ словамъ главы государства.

Обособленіе исполнительной и законодательной власти, имѣющее, или, вѣрнѣе, имѣвшее въ глазахъ составителей федеральной конституціи главной цѣлью возможно полное огражденіе самостоятельности законодательной власти, выражается въ Америкѣ въ томъ, что министры, назначаемые, какъ мы знаемъ, президентомъ съ фактически чисто номинальной санкціей Сената, не только не располагаютъ *de facto*, какъ это наблюдается въ большинствѣ конституціонныхъ странъ, монополіей законодательной иниціативы, не только не руководятъ преніями народныхъ представителей при разсмотрѣніи поступающихъ къ нимъ законопроектовъ, но вообще не имѣютъ никакого прямого отношенія къ законодательной дѣятельности народныхъ представителей и не имѣютъ даже права входа въ конгрессъ. Такимъ образомъ, въ Америкѣ народнымъ представителямъ принадлежитъ не только разсмотрѣніе и утвержденіе законопроектовъ, но и самая ихъ иниціатива. Правда, законопроекты конгресса нуждаются въ санкціи главы исполнительной власти, но отказъ президента республики подписать законопроектъ, утвержденный конгрессомъ, можетъ оказаться безрезультатнымъ въ случаѣ вторичнаго утвержденія проекта значительнымъ большинствомъ законодателей *). Желаніе обезпечить народнымъ представителямъ возможно большую независимость въ отношеніи власти исполнительной побудило составителей федеральной конституціи безусловно запретить членамъ конгресса занимать какую-либо должность на службѣ федеральнаго правительства, не исключая и должности министра, причемъ однимъ изъ естественныхъ результатовъ такого запрещенія оказалось указанное только что совершенное устраненіе министровъ отъ какой-либо законодательной работы.

*) См объ этомъ выше

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. Извѣстно, что въ то время она поглощала, въ сущности, власть законодательную и судебную и сдѣлалась такимъ образомъ всесильной, неограниченной. Даже въ Англіи, наилучше управляемомъ и наиболѣе свободномъ государствѣ того времени, король имѣлъ возможность оказывать значительное воздѣйствіе на членовъ парламента раздачей имъ и ихъ родственникамъ должностей, подкупами и другими болѣе или менѣе неблаговидными и даже безчестными способами. Впрочемъ, на стремленіе американцевъ провести возможно строже принципъ раздѣленія властей оказалъ значительное вліяніе знаменитый трактатъ Монтескье, который какъ говоритъ Дж. Брайсъ, былъ своего рода политической библіей для государственныхъ дѣятелей, создавшихъ нынѣшнюю американскую конституцію. Извѣстно въ то же время какъ категорично, какъ безусловно ученіе Монтескье о необходимости строгаго раздѣленія власти во всякой странѣ.

Намъ, людямъ двадцатаго вѣка, легко видѣть, что составители американской конституціи преувеличивали опасность, грозившую законодательной власти отъ власти исполнительной. Какъ показываютъ обстоятельства возникновенія и развитія американскаго общественнаго движенія, закончившагося революціей и разрывомъ политической связи съ Англіей, уже тогда. т. е. во второй половинѣ XVIII вѣка, американскій народъ не только въ лицѣ отдѣльныхъ болѣе или менѣе значительныхъ соціальныхъ группъ, но во всей своеймассѣ вообще такъ цѣнилъ свободу, такъ умѣлъ ее охранять, такъ разумно выбиралъ лицъ, достойныхъ общественнаго довѣрія, наконецъ, такъ зорко слѣдилъ за всѣми дѣйствіями своихъ избранниковъ, что вновь образованной республикѣ вовсе не было необходимости принимать столь рѣшительныя мѣры, чтобы предотвратить возможность чрезмѣрнаго усиленія власти президента республики и подчиненія имъ своему вліянію народныхъ представителей. Если наши слова справедливы по отношенію къ эпохѣ первыхъ шаговъ молодой республики,—а въ этомъ едва

ли можно сомнѣваться,—то конечно они тѣмъ болѣе справедливы для нашего времени, когда ни одному изъ высшихъ органовъ власти не можетъ ни на минуту придти въ голову дерзновенная мысль посягнуть на народныя вольности или итти наперекоръ народнымъ стремленіямъ.

Между тѣмъ устраненіе министровъ отъ всякаго участія въ законодательной работѣ привело къ нѣкоторымъ послѣдствіямъ, въ сущности 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, каждый изъ которыхъ имѣетъ такое же право, какъ и всякій другой, вносить законопроекты, при чемъ палата не имѣетъ такихъ естественныхъ руководителей, какими въ другихъ странахъ являются министры, какъ лица, въ силу своего положенія находящіеся въ особенно благопріятныхъ условіяхъ для того, чтобы знать денежныя и всякія иныя средства, на которыя можно разсчитывать при проектированіи той или другой законодательной мѣры и т. д. Сосредоточеніе законодательной иниціативы въ немногихъ рукахъ важно и въ томъ отношеніи, что только при такихъ условіяхъ можетъ быть извѣстная согласованность въ предлагаемыхъ законопроектахъ, необходимая между ними послѣдовательность, наконецъ, основательная ихъ подготовка цѣлымъ штатомъ спеціалистовъ 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 принести при иныхъ условіяхъ, такъ какъ функціи федеральнаго правительства сравнительно ограничены, и огромное множество дѣлъ, которыя рѣшаются національнымъ правительствомъ въ централизованныхъ странахъ, въ Америкѣ входятъ въ исключительную компетенцію правительствъ отдѣльныхъ штатовъ.

Однако, наблюдаемый повсемѣстно процессъ расширенія сферы вѣдѣнія центральныхъ правительственныхъ органовъ замѣчается и въ Америкѣ, причемъ этотъ процессъ совершается тамъ не путемъ соотвѣтственныхъ измѣненій въ текстѣ федеральной конституціи, а путемъ распространительнаго тол-

кованія остающейся въ виду неизмѣнной конституціи Соединенныхъ Штатовъ Америки. Составители федеральной конституціи не могли, конечно, предвидѣть всѣхъ возможныхъ послѣдствій создаваемыхъ ими порядковъ. Такъ во времена Вашингтона палата представителей не имѣла и ста членовъ, а теперь ихъ насчитывается, какъ мы видѣли, до четырехсотъ, хотя въ первое время существованія республики одинъ представитель приходился на 30,000 жителей, а теперь на 150,000 жителей. Такимъ образомъ въ первое время какъ дѣлъ, такъ и законодателей было гораздо меньше, чѣмъ теперь. Въ самомъ дѣлѣ, въ первые годы существованія республики конгрессу приходилось обсуждать не болѣе десяти или—самое большее—двадцати законопроектовъ въ сессію; въ послѣднее же время число законопроектовъ, вносимыхъ въ палату представителей, считается уже не десятками, а тысячами. Трудно повѣрить, что въ исключительные годы число биллей, поступающихъ въ палату представителей, переходитъ за 10,000 *). Это во много разъ превышаетъ число законопроектовъ, поступающихъ въ англійскую палату общинъ, компетенція которой между тѣмъ гораздо обширнѣе, чѣмъ сфера вѣдѣнія, предоставленная конгрессу федеральной конституціей.

Конечно, большинство биллей, предлагаемыхъ членами американской палаты представителей, обречены заранѣе на гибель даже по мнѣнію тѣхъ лицъ, которыя ихъ предлагаютъ. Въ самомъ дѣлѣ, внесеніе многихъ биллей имѣетъ въ основѣ просто желаніе привлечь такимъ образомъ общественное мнѣніе къ тому или иному вопросу. Иногда это дѣлается для того, чтобы сдѣлать угодное избирателямъ (безъ всякаго убѣжденія въ существованіи какихъ-либо шансовъ на успѣхъ законопроекта), иногда по другимъ, менѣе достойнымъ, мотивамъ.

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 какія-либо шансы на успѣхъ, отъ тѣхъ, которые заранѣе обречены на гибель. Этотъ способъ по необходимости долженъ отличаться

*) См. J. Bryce „The American Commonwealth". Глава XIII (The House of Representatives).

отъ тѣхъ пріемовъ, которые приняты законодательными собраніями такихъ странъ, гдѣ не отстраняютъ столь ревниво агентовъ исполнительной власти—т. е. министровъ—отъ всякаго участія въ трудахъ народныхъ представителей, какъ власти законодательной. Достигается это слѣдующимъ образомъ.

Какъ только новая палата представителей соберется на первую свою сессію, 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 внѣшнѣе, 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 изберутъ 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 направленіями, борющимися за вліяніе въ палатѣ. Какъ въ предоставленіи слова тому или иному изъ ораторовъ, такъ и во всемъ распорядкѣ занятій, поскольку онъ 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 до тѣхъ поръ, пока вслѣдствіе старости или болѣзни онъ не пожелаетъ самъ оставить эту должность, причемъ ему назначается всегда огромная пенсія въ нѣсколько десятковъ тысячъ рублей *). Такимъ образомъ лицо, избранное разъ спикеромъ, можетъ уже потому быть безпристрастнымъ, что ни въ какомъ отношеніи не зависитъ болѣе отъ того, какъ измѣняется въ парламентѣ относительная сила и вліяніе партій **).

*) Обыкновенно 40,000 руб. въ годъ.

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

Роль спикера американской палаты представителей совершенно иная: онъ является фактическимъ вождемъ той партіи, которая располагаетъ большинствомъ голосовъ въ палатѣ. Поэтому, тогда какъ въ Англіи выборъ спикера является результатомъ полюбовнаго соглашенія двухъ 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 выдающійся 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 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, которыя 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 руководительство спикера безусловно необходимо для того, чтобы въ занятіяхъ палаты былъ нѣкоторый порядокъ. Впрочемъ даже при томъ руководительствѣ, 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, причемъ каждый членъ палаты входитъ обязательно въ составъ одного или болѣе комитетовъ. Назначеніе членовъ комитетовъ и ихъ представителей принадлежитъ спикеру, причемъ онъ конечно такъ распоряжается этими назначеніями, чтобы предсѣдательство во всѣхъ комитетахъ и вообще доминирующее положеніе по числу голосовъ принадлежало той политической партіи, въ 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 спикера палаты въ общемъ настолько значительно, что лица, близко наблюдавшіе американскую политическую жизнь, находятъ даже, что роль спикера американской палаты представителей можно сравнивать до нѣкоторой степени съ ролью перваго министра въ Англіи *). Во всякомъ случаѣ, если имѣть въ виду не внѣшній почетъ, а дѣйствительное вліяніе, то придется признать, что авторитетъ спикера уступаетъ только авторитету президента республики. Профессоръ Брайсъ думаетъ даже, что, когда политическая жизнь течетъ нормально, спикеръ палаты представителей пользуется фактически даже большимъ вліяніемъ, чѣмъ самъ президентъ республики **).

Всѣ билли, поступающіе въ палату, передаются спикеромъ въ одинъ изъ комитетовъ; отъ комитета зависитъ оста-

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

**) Цит. сочин., т. I, глава XIII.

вить 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 мировую извѣстность. Таковъ, напр., знаменитый Mac Kinley bill (1890 г.), представлявшій самое крайнее выраженіе американскаго протекціонизма и сдѣлавшій имя Макъ-Кинли — впослѣдствіи президента Соединенныхъ Штатовъ—извѣстнымъ по сю сторону Атлантическаго океана. Лица, интересующіяся экономическими вопросами, знаютъ, что теперь въ Америкѣ продолжаетъ, въ общемъ, дѣйствовать такъ называемый Dingley bill, выработанный однимъ изъ комитетовъ палаты, работавшимъ подъ предсѣдательствомъ Дингли. Смерть Дингли прервала его политическую карьеру, иначе, можетъ быть, имя его стало бы также извѣстнымъ даже мало освѣдомленному объ американскихъ дѣлахъ русскому обществу.

Комитеты палаты имѣютъ не только право жизни и смерти надъ поступающими къ нимъ биллями, они имѣютъ также право, разсматривая 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 *). Вотъ тотъ путь, который существуетъ въ Америкѣ для установленія извѣстнаго общенія,

*) 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. Кромѣ того, это даетъ возможность министрамъ повлиять на комитетъ въ желательномъ для нихъ направленіи См. J. Bryce. «The American Commonwealth», vol., chapt. 20.

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 огромное 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 иное законодательное мѣропріятіе, которое почему-либо желательно для 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.

Однимъ словомъ, въ этомъ отношеніи мы видимъ въ Америкѣ явленіе, прямо противное тому, которое наблюдается въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ, гдѣ, какъ и въ Соединенныхъ Штатахъ, министры назначаются и увольняются по усмотрѣнію главы государства. Въ Пруссіи министры, какъ мы знаемъ, доминируютъ въ законодательномъ собраніи (Ландтагѣ) и захватили даже въ извѣстной степени главныя его функціи. Наряду съ этимъ они сплошь и рядомъ отказываются отвѣчать на дѣлаемые имъ въ палатѣ запросы. Въ Соединенныхъ Штатахъ дѣло обстоитъ какъ разъ наоборотъ: народные представители, пользуясь почти безраздѣльно всей полнотой законодательной власти, имѣютъ, кромѣ того, возможность оказывать значительное давленіе на представителей власти исполнительной, т. е. на фактическое осуществленіе издаваемыхъ ими законовъ. Иначе сказать, если въ Германіи управленіе страной такъ организовано, что исполнительная власть доминируетъ надъ властью законодательной, въ Америкѣ наоборотъ—доминирующее вліяніе принадлежитъ скорѣе власти законодательной. Это послѣднее обстоятельство тѣмъ болѣе важно, что въ Америкѣ лица, облеченныя высшей исполнительной властью, могутъ съ полнымъ правомъ считать себя если не прямыми, то по крайней мѣрѣ косвенными

избранниками народа, чего, вообще говоря, никакъ нельзя сказать про прусскихъ министровъ или ихъ верховнаго повелителя *).

Возвращаемся, однако, къ порядкамъ работы американской палаты представителей. 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

*) Такимъ образомъ формула—„дуалистическое правленіе“, подъ которую хотятъ подвести нѣкоторые русскіе юристы порядки управленія въ Пруссіи и Соединенныхъ Штатахъ, имѣетъ совершенно различное содержаніе въ обоихъ названныхъ государствахъ и потому можетъ только запутать, а никакъ не уяснить пониманіе политическихъ учрежденій названныхъ странъ. См. статью Лазаревскаго въ книгѣ „Конституціонное Государство“ или статью г. В. Гессена въ книгѣ „Политическій строй современныхъ государствъ“. (Изд. газ. „Право“, т I).

явленіе объясняется, съ одной стороны, въ высшей степени энергичнымъ и умѣлымъ утилизированьемъ природныхъ богатствъ страны, съ другой стороны, сравнительно малыми расходами на армію и флотъ и нѣкоторыми другими обстоятельствами. Впослѣдствіи это явленіе 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 *).

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 **), какъ предсѣдателя, двухъ членовъ большинства палаты (обыкновенно это бываютъ предсѣдатели важнѣйшихъ комитетовъ, причемъ 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,

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

**) См. объ этомъ A. Bushnell Hart „Actual Government as applied under American Conditions“. New-York. 1903 г. Стр. 242.

но партія, доминирующая въ палатѣ, весьма естественно требуетъ рѣшающаго голоса.

Но вѣдь въ Америкѣ, какъ мы знаемъ, Сенатъ далеко не играетъ пассивной роли даже въ разрѣшеніи фанансовыхъ 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 бо́льшимъ 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, иниціатива 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 восходящія къ президенту республики для окончательной санкціи.

Достигается это,—конечно, далеко не въ той мѣрѣ, какъ въ странахъ съ парламентарной системой правленія,—организаціей особаго комитета, не гласнаго и не имѣющаго рѣшительно никакой оффиціальной санкціи. Этотъ комитетъ называется Steering Committee—Направительный комитетъ—и состоитъ изъ нѣсколькихъ руководящихъ дѣятелей сенат-

скаго большинства *) и трехъ членовъ большинства палаты представителей **). Однимъ изъ этихъ послѣднихъ членовъ бываетъ всегда спикеръ палаты и два члена изъ партіи большинства упомянутаго выше Committee on Rules палаты. Направительный Комитетъ носитъ такое названіе, такъ какъ въ самомъ дѣлѣ онъ даетъ направленіе всѣмъ занятіямъ конгресса. Онъ рѣшаетъ, какіе законопроекты слѣдуетъ по возможности провести чрезъ обѣ палаты, какими можно пожертвовать, какой компромисъ имѣетъ шансы обезпечить законопроекту согласіе обѣихъ палатъ.

Многое изъ того, о чемъ мы только что говорили, особенно послѣдній изъ описанныхъ нами комитетовъ, составляетъ явленіе самаго послѣдняго времени, которое, повидимому, еще не существовало 20 или 25 лѣтъ тому назадъ, когда писалъ свое знаменитое сочиненіе Дж. Брайсъ. Возникновеніе указанныхъ выше комитетовъ можно считать результатомъ прямой необходимости: крайней многочисленности биллей, поступающихъ на разсмотрѣніе американскихъ законодателей, и невозможности другими путями обезпечить плодотворность ихъ занятій, равно какъ и своевременное и разумное удовлетвореніе нетерпящихъ отлагательства общественныхъ нуждъ.

Описываемыя нами явленія заслуживаютъ, наконецъ, вниманія и въ томъ отношеніи, что они очень убѣдительно доказываютъ, что даже въ такихъ странахъ, гдѣ имѣется писанная конституція, возникаютъ съ теченіемъ времени пріемы управленія и даже своего рода особыя учрежденія, о которыхъ конституція не заикается ни однимъ словомъ и которыя тѣмъ не менѣе значительно измѣняютъ характеръ работы 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

*) Т. е. сенаторовъ, принадлежащихъ къ той политической партіи которая въ данное время располагаетъ въ Сенатѣ большинствомъ голосовъ.

**) A. Bushnell Hart, цит. соч. н., 242.

замѣчаніе: „Такимъ образомъ, обходнымъ путемъ, путемъ неудобнымъ и къ тому же такимъ, который, въ сущности, не обезпечиваетъ отвѣтственности лицъ, дѣлающихъ поручаемое имъ дѣло, конгрессъ пришелъ къ тому же пріему въ распорядкѣ своихъ работъ, который практикуется (англійскимъ) парламентомъ. Этотъ пріемъ состоитъ въ предоставленіи комитету изъ лицъ, пользующихсянаи большимъ довѣріемъ и уваженіемъ членовъ законодательнаго собранія, намѣчать въ общихъ чертахъ и представлять на утвержденіе палаты желательныя законодательныя мѣры. Главное различіе (между Англіей 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 немалаго труда добиться того, чтобы большинство въ обѣихъ палатахъ пришло къ какому либо соглашенію относительно направленія законодательной политики страны“ *).

Въ приведенномъ замѣчаніи проф. Харта затронутъ въ высшей степени интересный и важный вопросъ, полное выясненіе котораго потребовало бы изложенія многихъ фактовъ, характеризующихъ государственный строй Соед. Штатовъ, съ одной стороны, и Англіи и другихъ парламентарныхъ странъ — съ другой. Къ сожалѣнію, наша работа разрослась далеко за поставленныя нами границы, и потому мы откладываемъ разсмотрѣніе этого вопроса до того времени, когда, быть можетъ, намъ удастся посвятить спеціальный трудъ описанію государственнаго строя великой американской демократіи.

XII.

Соед. Штаты, какъ наиболѣе грандіозный опытъ народоправства. Общая оцѣнка результатовъ этого опыта.

На предшествующихъ страницахъ мы сдѣлали попытку ознакомить читателя съ главными фактами, характеризую

*) A. Bushnell Hart, цитир. сочин., стр. 243

щими государственный строй великой американской демократіи. Мы не считаемъ, однако, возможнымъ закончить нашъ трудъ, не подведя, если можно такъ выразиться, итоговъ своего изложенія, не давши читателю общей оцѣнки политическихъ учрежденій, которыя созданы для себя англичане, живущіе въ Америкѣ. Въ виду великой принципіальной важности этого вопроса, мы находимъ наиболѣе умѣстнымъ отвѣтить на него словами одного изъ самыхъ авторитетныхъ комментаторовъ американскаго государственнаго права, Джемса Брайса:

„Не слѣдуетъ забывать, — говоритъ этотъ выдающійся англійскій ученый и политическій дѣятель, заканчивая главу „Общія сужденія о федеральномъ правительствѣ Соед. Штатовъ“, — не слѣдуетъ забывать, что главныя цѣли, которыя поставили себѣ составители федеральной конституціи, были ими достигнуты... Американская конституція въ общемъ оставалась всегда и остается до сихъ поръ непоколебимой. Главные власти органы продолжаютъ сохранять довольно хорошо свое равновѣсіе. Президентъ республики никогда не пытался развратить конгрессъ или подчинить его вполнѣ своему вліянію (has not corrupted and enslaved Congress); съ другой стороны, и конгрессу не удалось парализовать власть президента или заставить его себя бояться. Возможно, что авторитетъ законодательной власти нѣсколько возвысился на счетъ авторитета власти исполнительной, однако, если бы Вашингтонъ вернулся снова на землю, онъ могъ бы опять сдѣлаться такимъ же великимъ и полезнымъ президентомъ республики, какимъ онъ былъ сто лѣтъ тому назадъ“.

„Свободѣ и вольностямъ американскаго народа никогда и ни на минуту не грозила опасность со стороны законодательной или исполнительной власти“.

„Въ виду всего этого, можно ли удивляться тому, что американцы гордятся политическимъ строемъ, при которомъ были достигнуты столь поразительные результаты, который остался незыблемымъ, пройдя чрезъ горнило междоусобной войны, который оказался пригоденъ для федераціи и тогда, когда число штатовъ, входящихъ въ ея составъ, увеличилось втрое, а число населенія увеличилось въ двадцать

разъ; который девелъ политическое развитіе народной массы до такой высоты, до какой она никогда не достигала ни въ одной странѣ, который, наконецъ, содѣйствовалъ развитію болѣе широкаго мѣстнаго самоуправленія, чѣмъ гдѣ-либо и когда-либо на земномъ шарѣ, и оказался притомъ вполнѣ совмѣстимымъ съ этимъ самоуправленіемъ".

„Далеко не однимъ изъ послѣднихъ преимуществъ американскаго государственнаго строя слѣдуетъ признать то обстоятельство, что онъ внушилъ гражданамъ великую къ себѣ привязанность. Конечно, можно указать на тѣ или иные отдѣльные недочеты и въ общественномъ укладѣ Америки; конечно,—этого не отрицаютъ и сами американцы, — можно было бы ввести въ ихъ учрежденія нѣкоторыя практическія усовершенствованія, которыя, не уменьшая великихъ преимуществъ этихъ учрежденій, устранили бы нѣкоторые изъ ихъ недостатковъ. Въ общемъ однако конституція пользуются столь прочными симпатіями гражданъ что, повидимому, нѣтъ никакой вѣроятности, чтобы могли возникнуть серьезныя предложенія фундаментальныхъ въ ней измѣненій. Такая привязанность и уваженіе къ своему государственному строю представляетъ само по себѣ одно изъ самыхъ здоровыхъ и самыхъ многообѣщающихъ элементовъ въ характерѣ американскаго народа" *).

Чѣмъ же объясняется, однако, столь прочная привязанность всей народной массы въ Америкѣ къ своему политическому строю, къ своей конституціи, которой, какъ мы знаемъ, насчитывается уже болѣе ста лѣтъ? Вѣдь, конечно, не равновѣсіемъ властей исполнительной, законодательной и судебной, и даже не той необыкновенно широкой свободой, которая предоставлена въ Америкѣ всякаго рода мѣстнымъ властямъ и выбирающимъ эти власти гражданамъ. Также неумѣстно было бы объяснять любовь американцевъ къ своей родинѣ и ея учрежденіямъ какими-нибудь иными соображеніями аналогичнаго характера. Вездѣ — и Америка не представляетъ въ этомъ случаѣ исключенія — народъ тѣмъ болѣе преданъ своимъ учрежденіямъ, тѣмъ крѣпче держится за

*) J. Bryce. „The American Commonwealth", vol, I, стр. 304.

установившійся соціальный строй, чѣмъ реальнѣе, осязаемѣе, несомнѣннѣе тѣ блага, которыя даютъ ему эти учрежденія, этотъ строй *).

Въ самомъ дѣлѣ, вотъ что мы читаемъ по этому поводу въ томъ же великомъ произведеніи Дж. Брайса:

„Мнѣ не случалось, — говоритъ Брайсъ, — встрѣчать европейца, принадлежащаго къ высшему или среднему классу, который не выразилъ бы своего удивленія, когда при немъ говорятъ, что въ Америкѣ жить пріятнѣе, чѣмъ въ Европѣ. „Для рабочихъ,—скажетъ онъ,—это, можетъ быть, вѣрно, но не для людей съ образованіемъ или средствами: какъ можно новую грубую страну, гдѣ говорятъ только о дѣлахъ и гдѣ едва только появляются изысканныя стороны (the refinements— утонченности) жизни, какъ можно такую страну сравнивать съ Англіей, Франціей или Италіей?“

„А между тѣмъ не подлежитъ сомнѣнію, что въ жизни Соед. Штатовъ есть такіе элементы, которые могутъ заставить европейца, къ какому бы общественному классу онъ ни принадлежалъ, предпочесть Америку своей родинѣ. Посмотримъ, въ чемъ же заключаются эти элементы“.

„Во-первыхъ, въ Соед. Штатахъ народная масса пользуется общимъ благоденствіемъ и матеріальнымъ достаткомъ. Между тѣмъ въ Европѣ, если отвести взоръ отъ лицъ своего класса и взглянуть на положеніе главной массы населенія любого изъ болѣе значительныхъ государствъ (такъ какъ я въ своихъ сравненіяхъ не принимаю во вниманіе Швейцаріи, отдѣльныхъ странъ Скандинаніи и Португаліи), то нельзя не замѣтить, что большая часть этого населенія живетъ весьма тяжелой трудовой жизнью и, если фактически не испытываетъ недостатка въ безусловно необходимомъ, все-таки можетъ всегда впасть въ нужду—крестьяне, когда страна испытываетъ неурожай, рабочіе, когда оказывается мало работы. Въ Англіи положеніе крестьянъ (l abourer) было до сихъ поръ

*) Это особенно справедливо по отношенію къ народамъ, живущимъ сознательной политической жизнью. Никто, конечно, не рѣшится оспаривать того, что эта характеристика болѣе примѣнима къ американцамъ, чѣмъ къ какому-либо другому изъ современныхъ народовъ.

тяжелымъ: постоянный трудъ на полѣ, ревматизмъ въ 50 лѣтъ, а въ конечной перспективѣ — рабочій домъ. Всѣмъ извѣстно также, какая масса нужды царитъ въ Лондонѣ, Ливерпулѣ или Глазго. Во Франціи пауперизма меньше, но нельзя себѣ представить жизни, болѣе скаредной и болѣе полной лишеній (more pinched and sordid), чѣмъ жизнь главной массы французскаго крестьянства. Въ большихъ городахъ Германіи можно постоянно наблюдать нужду и растущее недовольство... Въ Италіи положеніе земледѣльческаго населенія Ломбардіи и Венеціи. равно какъ и южныхъ провинцій, повидимому, ухудшается и вызываетъ серьезное безпокойствіе среди государственныхъ дѣятелей этой страны. О Россіи съ ея восьмидесятью миллионами невѣжественныхъ крестьянъ, живущихъ въ полуварварской обстановкѣ, и говорить не приходится“

„Сопоставьте теперь съ любой изъ этихъ странъ Соед. Штаты, гдѣ рабочіе классы такъ же хорошо питаются, такъ же хорошо одѣваются и пользуются столь же хорошими условіями въ отношеніи помѣщенія, какъ менѣе обезпеченная часть среднихъ классовъ въ Европѣ; гдѣ земледѣльцы, обрабатывающіе сами (какъ они почти всѣ это дѣлаютъ) свои участки, оказываются во всѣхъ перечисленныхъ отношеніяхъ еще въ лучшихъ условіяхъ; гдѣ образованіе доступно всѣмъ, не исключая и самыхъ бѣдныхъ; гдѣ настолько многочисленны случаи такъ или иначе улучшить свое положеніе, что никто не можетъ ожидать физическихъ лишеній, кромѣ тѣхъ, которыя являются результатомъ болѣзни или собственнаго невоздержанія. Правда, пауперизмъ уже существуетъ и даже увеличивается въ нѣкоторыхъ изъ болѣе значительныхъ городовъ, гдѣ нужду порождаетъ пьянство и гдѣ скопляются въ грязныхъ кварталахъ недавно пріѣхавшіе изъ Европы эмигранты, еще не оставившіе своихъ привычекъ и своего прежняго образа жизни. Зато въ Массачузэтѣ и Коннектикутѣ рабочіе многихъ фабричныхъ городовъ ведутъ жизнь гораздо болѣе пріятную, гораздо болѣе озаряемую умственной культурой и удовольствіями (far more brightened by intellectual culture and amusements), чѣмъ конторщики (clerks) и лавочники въ Англіи или Франціи. Въ такихъ городахъ, какъ Кливелендъ

или Чикаго, можно видѣть предмѣстья съ улицами, которыя тянутся на цѣлыя версты и которыя застроены чистенькими деревянными домами съ небольшимъ садикомъ при каждомъ изъ нихъ: дома эти принадлежатъ рабочимъ и служащимъ въ торговыхъ заведеніяхъ, возвращающимся сюда вечеромъ изъ города на конкахъ".

„Когда проѣзжаешь по широкому американскому Западу, отъ озера Онтаріо до верховьевъ Миссисипи, то видишь постоянно фермы въ 200 или 300 акровъ; въ каждой изъ этихъ фермъ (или крестьянскихъ хозяйствъ) имѣется просторный домъ, окруженный фруктовымъ садомъ и лужайками; здѣсь растутъ крѣпкія, здоровыя, бодрыя дѣти фермера, пользуясь хорошей и изобильной пищей; здѣсь мы увидимъ умныхъ, полныхъ энергіи юношей, собирающихся обзавестись такой же собственной фермой и заниматься земледѣліемъ или же имѣющихъ въ виду посвятить себя какому-нибудь торговому дѣлу въ сосѣднемъ городѣ. Если мы поговоримъ съ дочерьми фермера, то увидимъ, что это начитанныя особы, хорошо знакомыя съ текущей литературой Англіи и Америки"...

„Впечатлѣніе, которое производитъ этотъ видъ общаго комфорта и достатка, усугубляется блескомъ и прозрачностью воздуха, видомъ свѣжести и чистоты, которыя наблюдаешь даже въ городахъ, за незначительнымъ исключеніемъ бѣднѣйшей части тѣхъ городовъ, о которыхъ я уже говорилъ. Не видишь ни тумана, ни фабричнаго дыма англійскихъ городовъ, не видишь ихъ нужды и грязи; чувствуешь себя въ новомъ свѣтѣ, въ свѣтѣ, которому знакомо яркое солнце. Нельзя не испытывать прилива тепла, бодрости, энергіи, когда бываешь окруженъ живущими въ матеріальномъ довольствѣ людьми; нельзя самому не заразиться живостью, жизнерадостностью американскаго народа. Европейская безысходная нужда (the wretchedness) осталась далеко позади васъ, умъ освободился отъ отягощавшихъ его проблемъ. Подобно тому, какъ человѣкъ, страдающій отъ унынія, чувствуетъ, какъ умъ и душа его облегчается, когда онъ встрѣчаетъ друга, бодрое настроеніе и энергія котораго напоминаютъ о хорошихъ сторонахъ жизни и указываютъ путь для выхода изъ затрудненій, такимъ же образомъ сангвиническій

темпераментъ американцевъ и тотъ пылъ и усердіе, съ которыми они добиваются своихъ цѣлей,—все это дѣйствуетъ бодрящимъ образомъ на европейца и заставляетъ его думать, что міръ лучше, чѣмъ онъ казался ему раньше среди безысходнымъ проблемъ и страданій Стараго Свѣта".

„Для нѣкоторыхъ европейцевъ это можетъ показаться невѣроятнымъ (fanciful). Я сомнѣваюсь, чтобы какой-нибудь европеецъ могъ представить себѣ — пока онъ не побывалъ въ Америкѣ,—какую разницу для всякаго не совсѣмъ лишеннаго чувства симпатіи къ своимъ ближнимъ составляетъ сознаніе, что во всѣхъ классахъ общества и во всѣхъ частяхъ страны имѣются въ столь значительной мѣрѣ внѣшнія условія счастія: изобиліе въ предметахъ первой необходимости, широкій доступъ къ образованію и книгамъ, развлеченія и досугъ для того, чтобы ими пользоваться, сравнительно мало искушеній, ведущихъ къ пьянству или порокамъ" *).

Мы не находимъ возможнымъ продолжать далѣе эту цитату изъ сочиненія Дж. Брайса, цитату, заимствованную изъ главы, носящей названіе „Пріятность (The Pleasantness of American Life) жизни въ Америкѣ".

Заканчивая свой огромный трудъ, Дж. Брайсъ возвращается вновь къ общей оцѣнкѣ политическихъ учрежденій Америки съ точки зрѣнія ихъ вліянія на счастье всего американскаго народа во всемъ его цѣломъ.

„Кто руководствуется въ своихъ сужденіяхъ о какой-либо странѣ не положеніемъ немногихъ баловней счастья,—съ интересами которыхъ сообразовались, повидимому, всегда до сихъ поръ политическія учрежденія всѣхъ странъ, — а положеніемъ всей народной массы, тотъ не можетъ не признать, что въ Америкѣ не только матеріальное благосостояніе, но и умственное развитіе и счастье находятся на самомъ высокомъ уровнѣ, какого когда-либо достигалъ человѣческій родъ".

Мы надѣемся, что читатели простятъ намъ ту настойчивость, которую мы проявляемъ въ подчеркиваньи хорошихъ

---

*) J Bryce. „The American Commonwealth", vol. II, стр 676—678.

сторонъ американской жизни и общаго благоденствія и счастья, которымъ пользуется американскій народъ, по крайней мѣрѣ по сравненію съ народами, населяющими разныя страны старой Европы. Вѣдь Соед. Штаты представляютъ наиболѣе грандіозный опытъ демократической формы правленія, который когда-либо до сихъ поръ приходилось дѣлать человѣчеству. Поэтому установленіе правильнаго мнѣнія о вліяніи политическихъ учрежденій Америки на благосостояніе народной массы имѣетъ огромный принципіальный интересъ: не даромъ разные европейскіе обскуранты, забывая о мрачныхъ картинахъ повальной и часто безысходной нищеты у себя на родинѣ, старательно выискиваютъ отдѣльныя темныя пятна на свѣтломъ фонѣ американской общественной жизни и съ торжествомъ выставляютъ ихъ для того, чтобы дискредитировать демократическій строй государствъ вообще.

Впрочемъ, всѣ такія попытки дискредитировать великую американскую демократію всегда были и остаются безуспѣшны. Это какъ нельзя болѣе убѣдительно доказывается неудержимымъ и въ общемъ не только не слабѣющимъ, а, наоборотъ, возрастающимъ стремленіемъ къ переселенію въ Соед. Штаты. Не по недоразумѣнію же въ самомъ дѣлѣ сотни тысячъ европейцевъ оставляютъ ежегодно все, что у нихъ есть самаго дорогого на родинѣ, и идутъ искать счастья, на которое они не могли разсчитывать у себя дома, въ далекую заатлантическую республику, не смущаясь ни незнаніемъ языка, ни необходимостью, что называется, начинать жизнь сызнова среди непривычной, чуждой обстановки. Такъ значительна притягательная сила великой американской демократіи, такъ благотворны для народной массы ея политическія учрежденія, такъ великъ въ этомъ отношеніи контрастъ между странами старой Европы и сравнительно молодой республикой, основанной въ Америкѣ англичанами!

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Германская Имперія.

		стр.
I.	Общій взлядъ на Германскую имперію, какъ одну изъ важнѣйшихъ федерацій нашего времени	3
II.	Взглядъ на политическій строй Пруссіи, какъ господствующаго члена Германской имперіи	12
III.	Бѣглый взглядъ на теорію и практику имперскаго конституціоннаго режима въ Германіи	29
IV.	Роль Союзнаго Совѣта (Бундесрата) и его предсѣдателя (имперскаго канцлера) въ политической жизни Германской имперіи	32
V.	Германскій Рейхстагъ. Его номинальная и дѣйствительная роль въ управленіи имперіей, ея законодательствѣ и финансахъ	49

Швейцарская Конфедерація.

I.	Общая характеристика Швейцарской Конфедераціи. Компетенція союзнаго правительства	77
II.	Двѣ палаты Швейцарскаго Федеральнаго Собранія (Національный Совѣтъ и Совѣтъ Штатовъ). Ихъ относительный авторитетъ и вліяніе	87
III.	Федеральный Совѣтъ, какъ высшій органъ исполнительной власти въ Швейцаріи	94
IV.	Отношенія законодательной (Федеральнаго Собранія) и исполнительной (Федеральный Совѣтъ) власти въ Швейцаріи. Аналогіи съ другими странами	101
V.	Политическій строй кантоновъ: прямыя и представительныя демократіи	113
VI.	Референдумъ или народное законодательство въ отдѣльныхъ кантонахъ и въ Конфедераціи	124
VII.	Народная законодательная инициатива въ отдѣльныхъ кантонахъ и въ Конфедераціи	137
VIII.	Оригинальность политическаго строя Швейцарской Конфедераціи. Общая его оцѣнка	148

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты.

		стр.
I.	Общая характеристика политическаго строя С.-Амер. Соединенныхъ Штатовъ	159
II.	Американская федеральная конституція. Ея устойчивость и живучесть. Процессъ внесенія поправокъ. Взглядъ на взаимныя отношенія законодательной и судебной власти	163
III.	Компетенція федеральнаго правительства	171
IV.	Президентъ С.-Амер. Соед. Штатовъ. Процессъ выборовъ .	177
V.	Президентъ, какъ глава исполнительной власти	181
VI.	Участіе президента въ законодательствѣ федераціи. Общій взглядъ на отношенія между президентомъ и конгрессомъ.	190
VII.	Общая характеристика системы американскаго управленія съ точки зрѣнія доктрины раздѣленія властей	201
VIII.	Американскій Сенатъ, какъ органъ законодательной власти .	205
IX.	Административныя и судебныя функціи американскаго Сената .	209
X.	Общая оцѣнка американскаго Сената	218
XI.	Американская палата представителей. Роль ея въ ряду главныхъ органовъ государственнаго управленія	224
XII.	Соед. Штаты, какъ наиболѣе грандіозный опытъ народоправства. Общая оцѣнка результатовъ этого опыта . .	242

Библиотека ООН