Я. М. Магазинеръ.

РЕСПУБЛИКА,

ЕЯ СУЩНОСТЬ

И ВАЖНѢЙШІЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКІЯ ФОРМЫ.

Изданіе Юридическаго книжнаго склада „ПРАВО“.
Петроградъ, Литейный, 28.
1917.

Типографія М. Волковича. Садовая 60 (уг. Б. Подъяческой).

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Сущность республики, идея, изъ которой она вытекаетъ, есть не что иное, какъ право народа на самоопредѣленіе: вотъ почему республика въ такой счастливой степени отвѣчаетъ настроенію народа, и вотъ почему она встрѣчаетъ у насъ симпатіи среди всѣхъ почти классовъ общества. Это обстоятельство въ высшей степени облегчаетъ углубленіе и распространеніе республиканской идеи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, насколько намъ извѣстно, въ нашей популярно-научной литературѣ нѣтъ краткаго, отчетливаго и полнаго очерка важнѣйшихъ идей и фактовъ, связанныхъ съ республиканскою формою правленія. Это легко вспомнитъ всякій, кому пришлось въ наши дни взять на себя трудъ изложенія предъ разнородною аудиторіею отвѣтовъ на такіе вопросы, какъ сущность республики, ея отличіе отъ монархіи, формы демократической республики, прямое народное законодательство и т. п. Предлагаемая книжка, сама явившаяся результатомъ такихъ лекцій, стремится восполнить этотъ пробѣлъ и дать народному лектору рядъ основныхъ идей и фактовъ, необходимыхъ для освѣщенія указанныхъ вопросовъ; пользуясь этою книжкою, онъ сможетъ, не обращаясь къ спеціальной литературѣ, найти систематическую форму для изложенія предъ своей аудиторіей указанныхъ основныхъ понятій. Такова главная задача, которую ставилъ себѣ авторъ, и которая казалась ему одною изъ важнѣйшихъ задачъ, поставленныхъ предъ политическою литературою нашего времени.

СОДЕРЖАНІЕ.

стр.

I. Главнѣйшія государственныя формы 5

II. Республика и монархія 9

III. Представительная республика 15

IV. Непосредственная власть народа 17

V. Народное законодательство (Референдумъ и иниціатива) 24

IV. Оцѣнка референдума и иниціативы 33

I. Главнѣйшія государственныя формы.

Современныя государства можно различать въ трехъ важнѣйшихъ направленіяхъ.

Во-первыхъ, государства раздѣляются по своей формѣ на 1) унитарныя, т. е. единыя, 2) федеративныя, т. е. союзныя и 3) конфедеративныя, т. е. союзы государствъ. Это раздѣленіе основано на томъ, какія отношенія существуютъ между частями государства и его центральными органами.

Унитарнымъ государствомъ называется такое, въ которомъ части его пользуются нѣкоторой самостоятельностью лишь въ области управленія и суда (мѣстное самоуправленіе и выборный судъ), а право законодательства принадлежитъ только центральнымъ органамъ государства, напр., парламенту и королю; таковы: Франція, Италія и Испанія.

Федеративнымъ называется государство, части котораго сами являются государствами, но не вполнѣ самостоятельными (не суверенными), такъ какъ надъ ними возвышается союзная власть; напримѣръ, Баварія есть часть Германіи, и въ то же время является сама по себѣ государствомъ, хотя и подчиненнымъ законодательству, высшему суду и управленію союзной власти. Какъ государство, Баварія,—какъ и всякое иное государство, входящее въ федерацію,—имѣетъ и собственные высшіе органы не только суда и управленія, но и законодательства. Къ союзнымъ государствамъ, кромѣ Германіи, принадлежатъ Швейцарія и С.-А. Соединенные Штаты.

Конфедеративнымъ государствомъ называется постоянный и всесторонній союзъ государствъ, сохранившихъ, несмотря на общія для всего союза учрежденія, полную свою независимость (суверенитетъ); таковы: Австро-Венгерская монархія, Швеція и Норвегія до 1905 г., когда ихъ союзъ распался, Швейцарія съ 1815 до 1848 г., когда она превратилась изъ союза государствъ въ союзное государство.

Особенность федераціи заключается въ томъ, что государства, входящія въ ея составъ, участвуютъ, какъ самостоятельные политическіе организмы, въ созданіи высшихъ органовъ союза, и ихъ собственная организація можетъ быть измѣнена только ими самими, а не союзной властью. Напримѣръ, каждый штатъ Соединенныхъ Штатовъ и каждый кантонъ Швейцаріи посылаютъ по два представителя въ верхнюю палату парламента, причемъ союзный парламентъ не можетъ измѣнить конституцію отдѣльнаго штата или кантона; точно также, Баварія, какъ таковая, посылаетъ 6 представителей въ союзный совѣтъ Германіи, и такимъ образомъ вліяетъ на волю союза, но союзная власть не можетъ измѣнить конституцію Баваріи, ибо это—право государственной власти самой Баваріи. Этимъ признакомъ государство, входящее въ федерацію, отличается отъ автономной провинціи единаго государства: организація автономной области, во 1-хъ, и по своему происхожденію, и въ своемъ дальнѣйшемъ существованіи въ рѣшающей мѣрѣ зависитъ отъ центральной власти; во 2-хъ, въ созданіи этой центральной власти автономная провинція не участвуетъ: напримѣръ, автономная Канада не участвуетъ въ созданіи англійской государственной власти, а конституція Канады можетъ быть измѣнена по волѣ Англіи. Въ особомъ положеніи находятся такія неполныя государства (Staatsfragmente), какъ автономная Финляндія или Кроація.

Во вторыхъ, государства, различаются по существу своего государственнаго устройства. Это раздѣленіе имѣетъ цѣлью дать отвѣтъ на вопросъ, кому фактически принадлежитъ верховная власть въ государствѣ. Здѣсь также можно намѣтить три основныхъ типа: 1) самодержавіе, гдѣ верховная власть въ государствѣ сосредоточивается въ рукахъ монарха; 2) парламентаризмъ, гдѣ рѣшающая сила государственной власти находится въ рукахъ парламента, руководящаго политикой правительства и 3) народоправство, гдѣ народъ самъ непосредственно осуществляетъ свою верховную власть; напримѣръ, въ швейцарскомъ кантонѣ Аппенцель народъ самъ издаетъ законы, избираетъ себѣ правительство, высшій судъ и парламентъ, который только подготовляетъ законы для утвержденія ихъ народомъ, но самъ не въ правѣ ихъ окончательно утверждать.

Между этими основыми типами существуютъ смѣшанныя и переходныя формы.

Въ третьихъ, государства различаются по формѣ правленія; это различіе имѣетъ задачей указать не фактическаго, а юридическаго самодержца, т. е. кто по праву является верховною властью въ государствѣ. Здѣсь различаются монархія, гдѣ правовымъ источникомъ всякой власти въ государствѣ является монархъ, и республика, гдѣ всѣ власти въ конечномъ счетѣ черпаютъ свои полномочія въ народѣ. Сообразно этому, всѣ дѣйствія власти въ республикѣ (напримѣръ, судебныя рѣшенія) совершаются „именемъ народа“, а въ монархіи „по указу“ монарха. Промежуточнымъ типомъ между этими двумя основными формами является конституціонная монархія, представляющая компромиссъ (соглашеніе) между двумя вышеуказанными противоположными принципами, республиканскимъ и монархическимъ: въ конституціонной монархіи имѣются два совершенно независимыхъ одинъ отъ другого источника власти—монархъ, назначающій правительство, и народъ, избирающій парламентъ; и народъ, и монархъ дѣйствуютъ по собственному праву, т. е. они не заимствуютъ свою власть отъ какого бы то ни было другого органа; иначе говоря, власть народа такъ же непроизводна, какъ и власть монарха. Конституціонная монархія можетъ быть двухъ типовъ: либо парламентъ сильнѣе монарха, и поэтому преобладаетъ надъ нимъ, какъ въ Бельгіи или въ Италіи, либо монархъ преобладаетъ надъ нимъ, какъ въ Пруссіи или въ Россіи до 1917 г.

Первый типъ, романскій, есть порожденіе революціи, когда народъ самъ создаетъ свою конституцію и даже своего короля, какъ въ Бельгіи въ 1831 г.; второй типъ, германскій, есть результатъ самоограниченія королевской власти, вынужденной на уступки народнымъ движеніямъ: чтобы не лишиться всего, король ограничиваетъ свою власть въ пользу народнаго представительства и даетъ конституцію, которая называется дарованною (октроированною) въ отличіе отъ революціонной, завоеванной самимъ народомъ.—Оба эти типа, романскій и германскій, сходятся, однако, въ томъ, что, по праву, монархъ и здѣсь, и тамъ есть высшій органъ государства, выше котораго нѣтъ другого, т. е. въ лицѣ парламента имѣется лишь равный королю органъ, но не высшій. Такимъ образомъ, хотя въ конституціонной монархіи считается, что монархъ и народъ одинаково черпаютъ свои полномочія въ законѣ, но каждый изъ нихъ, въ свою очередь, является высшимъ, хотя совершенно самостоятель-

нымъ и независимымъ одинъ отъ другого, источникомъ полномочій всѣхъ другихъ созданныхъ имъ органовъ. Въ странахъ романскаго типа, въ Бельгіи, Италіи, какъ и въ Англіи, фактическая сила парламента такъ велика, что онъ сильнѣе короля, и король на дѣлѣ безсиленъ пойти противъ парламента; но онъ въ правѣ это сдѣлать, ибо по праву онъ есть высшій органъ государства, не подчиненный парламенту и независимый отъ него. Если же такъ сложились политическія силы, что король ужъ даже и не вправѣ этого сдѣлать, если онъ не въ правѣ идти противъ воли народа, въ лицѣ его парламента, значитъ, данная монархія только по имени еще называется монархіею, а на дѣлѣ она уже совсѣмъ близка къ республикѣ; такова Англія, которую иногда называютъ монархіею съ республиканскими учрежденіями.

Но ошибочно думать, что въ Англіи король имѣетъ не больше значенія, чѣмъ президентъ въ республикѣ. Прежде всего, король самый долговѣчный изъ всѣхъ другихъ высшихъ органовъ государства, ибо всѣ другіе высшіе органы избираются или назначаются на опредѣленный срокъ, или въ любой срокъ, по винѣ своей, могутъ быть устранены отъ своей должности или преобразованы; король же существуетъ, несмотря на смѣну лицъ и учрежденій, несмотря ни на какой срокъ или вину свою: онъ есть органъ несмѣняемый и не допускающій никакого перерыва въ своемъ существованіи. Въ силу этого, онъ всегда, съ дѣтства, находится у самаго центра всѣхъ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ, имѣетъ возможность знать и изучать самыя сложныя, секретныя и важныя государственныя дѣла, и этотъ многолѣтній государственный опытъ онъ можетъ противопоставить волѣ только что назначеннаго перваго министра или его товарища, еслибы они столкнулись въ спорѣ по какому либо вопросу. Это обстоятельство имѣетъ особое значеніе въ дѣлахъ иностранной политики, гдѣ исключительную роль играетъ право короля вести международныя сношенія, объявлять войну, заключать миръ и вступать въ договоры съ иностранными государствами; конечно, въ важнѣйшихъ вопросахъ король обязанъ совѣщаться съ министрами, назначенными изъ партіи парламентскаго большинства, ихъ контроль и мнѣніе для короля имѣютъ огромное значеніе,—но надо имѣть въ виду тѣ продолжительныя и личныя его связи съ монархами другихъ странъ, которыя даютъ ему значительную свободу и силу дѣйствовать согласно своимъ убѣжденіямъ и желаніямъ, особенно въ условіяхъ тайны, окружающей иностранную политику. Замѣчено,

что личное отношеніе короля и къ вопросамъ внутренней политики оцѣнивается часто очень высоко періодическою печатью. Не мало значенія имѣетъ король и въ назначеніяхъ на военныя должности; напримѣръ, королева Викторія добилась назначенія главнокомандующимъ одного изъ герцоговъ королевскаго дома. Въ церковныхъ назначеніяхъ король выступаетъ въ качествѣ главы англиканской церкви, и до самаго послѣдняго времени, назначалъ архіепископовъ, епископовъ и деканов по своему выбору. Много зависитъ отъ короля въ управленіи колоніями, въ изданіи указовъ, которые немедленно вступаютъ въ дѣйствіе и ужъ потомъ одобряются парламентомъ, или же указовъ, текстъ которыхъ доводится до свѣдѣнія парламента, и которые вступаютъ въ дѣйствіе, если нѣтъ протестовъ и т. д. Даже и въ Англіи, говоритъ изслѣдователь, право отказа въ утвержденіи закона не утратило своего значенія, какъ средство, тормозящее законодательство; мы знаемъ, какое упорное сопротивленіе оказывала Викторія нѣкоторымъ законодательнымъ планамъ своихъ кабинетовъ, и какою тяжелою борьбою добился Гладстонъ ея разрѣшенія на внесеніе въ парламентъ законопроекта объ ирландской автономіи; надо полагать, что отклоненіе этого проекта палатою лордовъ въ 1893 году совершилось не безъ вліянія королевы; она съ нескрываемою радостью приняла извѣстіе объ отклоненіи проекта лордами, и эта извѣстная ея вражда къ свободѣ Ирландіи придала силы лордамъ отклонить этотъ проектъ.

II. Республика и монархія.

1. Описанное выше вліяніе и значеніе короля вытекаетъ изъ непроизводности его власти: какъ говорилось о французской коронѣ въ средніе вѣка, монархъ держитъ свою власть отъ Бога и больше ни отъ кого; даже если народъ призвалъ или избралъ монарха, то, занявъ престолъ, монархъ уже освобождается отъ исторической основы своей власти, и юридически его власть такъ же непроизводна, какъ у наслѣдственнаго короля: онъ царствуетъ „Божьею милостью“ и „волею народа“, и нѣтъ органа въ государствѣ выше него; онъ есть органъ хотя и не верховный, но высшій, т. е. ему есть равные, но нѣтъ выше его; въ то время, какъ президентъ въ республикѣ избирается народомъ или парламентомъ, т. е. надъ нимъ есть власть, которая даетъ ему жизнь, король не знаетъ надъ собою никакой высшей власти: когда такая власть является, когда народъ выступаетъ со своей

исконною властью на историческую сцену и осуществляетъ свою власть, тогда приходитъ конецъ монархіи.

Только революціоннымъ, а не законнымъ путемъ можно осуществить власть надъ монархомъ: когда англичане въ 1649 г. казнили короля Карла I или французы въ 1793 г. гильотинировали короля Людовика XVI, то они судили и казнили уже не короля, а обыкновеннаго гражданина. Король былъ свергнутъ успѣшною революціею, и короля уже въ моментъ суда не существовало.

2. И это потому, что въ самомъ существѣ монархической власти лежитъ ея безотвѣтственность, вытекающая изъ непроизводности власти короля: разъ монархъ есть высшій органъ въ государствѣ, то не можетъ существовать какой бы то ни было высшій органъ надъ монархомъ, который могъ бы осуществить свою власть надъ нимъ, ибо тогда ужъ нѣтъ монарха, т. е. высшаго органа, а есть отвѣтственный чиновникъ, котораго судятъ за неправильныя дѣйствія.

Въ этомъ то и заключается коренное отличіе монархіи и республики: президентъ, въ идеѣ, отвѣтственъ,—монархъ безотвѣтственъ: что бы ни сдѣлалъ монархъ, нѣтъ никого выше его, кто могъ бы судить о его поступкахъ, и нѣтъ никого, кто могъ бы привести приговоръ въ исполненіе. Чтобы судить монарха, его надо раньше лишить престола и сдѣлать обыкновеннымъ гражданиномъ, т. е. совершить революцію. А чтобы судить президента, надо лишь исполнить законъ; напримѣръ, въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ президентъ отвѣтственъ предъ парламентомъ, при чемъ обвиняетъ его нижняя палата парламента, а судитъ верхняя, (такъ судилъ парламентъ президента Джонсона); при этомъ президентъ отвѣтственъ не только за преступленіе, но и за вредную для государства дѣятельность (во Франціи—только за государственную измѣну).

3. Съ отвѣтственностью президента тѣсно связана срочность его полномочій: мыслима и существовала въ XVII в. въ Россіи, Польшѣ и Германіи избирательная монархія, хотя теперь ея нѣтъ нигдѣ въ Европѣ,—но немыслимо избраніе монарха на срокъ; избраніе монарха можетъ быть если не наслѣдственнымъ, то, по крайней мѣрѣ, пожизненнымъ. Напротивъ, положеніе президента неизбѣжно предполагаетъ срочность его полномочій, такъ что по истеченіи срока онъ снова становится обыкновеннымъ гражданиномъ, сливается со всею остальною массою гражданъ. Въ одномъ отношеніи онъ, благодаря своему бывшему прези-

дентству, даже какъ бы умаленъ въ правахъ: онъ не можетъ быть въ нѣкоторыхъ странахъ снова избранъ; такъ, въ Португаліи, по конституціи 1911 г., президентъ, избираемый на 4 года, можетъ быть переизбранъ только черезъ 4 года послѣ истеченія срока своихъ полномочій; въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ, какъ и во Франціи, президентъ можетъ быть переизбранъ: такъ были переизбраны Вашингтонъ (1792) и Греви (1885); но со времени отказа Вашингтона отъ третьяго избранія (1796), конституціонный обычай въ Соединенныхъ Штатахъ не позволяетъ президенту принять вторичное переизбраніе.

4. Дальнѣйшимъ отличіемъ положенія монарха является его право абсолютнаго veto, т. е. право отказывать въ утвержденіи законопроектовъ, принятыхъ парламентомъ. Напротивъ, у президента есть только суспенсивное (отлагательное) veto, т. е. онъ можетъ только разъ отказать въ обнародованіи закона и вернуть его въ парламентъ для новаго обсужденія; если потомъ парламентъ снова приметъ тотъ же законъ, то онъ вступаетъ въ силу, даже вопреки волѣ президента; при этомъ вторичномъ голосованіи закона требуется въ Соединенныхъ Штатахъ уже двѣ трети голосовъ въ каждой палатѣ парламента, во Франціи же даже этого усиленнаго большинства не требуется. Это различіе между правомъ veto въ монархіи и въ республикѣ очень существенно, и оно вытекаетъ изъ того, что монархъ есть равноправный, равномочный съ парламентомъ участникъ въ законодательствѣ, и безъ его согласія, акты парламента суть только проекты закона, но не законы; въ республикѣ же законодательная власть принадлежитъ только парламенту, а президентъ въ этой власти ни равной, ни меньшей доли не имѣетъ (хотя буква американской конституціи съ этимъ расходится); въ сущности, президентъ можетъ только задержать вступленіе закона въ дѣйствіе, помѣшать ему начать немедленно дѣйствовать, но если парламентъ настаиваетъ, то законъ получаетъ полную силу и вопреки волѣ президента.

Исключеніемъ среди монархій, въ отношеніи veto, является Норвегія, гдѣ король имѣетъ отлагательное veto: въ 1821 г. сталъ закономъ, вопреки волѣ короля, дважды отвергнутый королемъ законопроектъ объ упраздненіи дворянства, послѣ того, какъ парламентъ въ третій разъ принялъ его. Въ Англіи король уже съ 1707 г. не отказалъ ни разу въ утвержденіи законопроекта, принятаго парламентомъ; но въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго, такъ какъ даже въ менѣе свободныхъ странахъ, какъ

Пруссія и Австрія, короли почти ни разу не отказывали въ утвержденіи парламентскихъ законопроектовъ, и даже у насъ за 1906—1917 г.г. Николай II только дважды отказалъ въ утвержденіи законопроектовъ:—но дѣло въ томъ, что одна возможность для монарха воспользоваться своимъ абсолютнымъ veto парализуетъ размахъ свободнаго политическаго творчества парламента,—въ виду явной безнадежности многихъ актовъ этого творчества, такъ какъ они попадутъ на утвержденіе самовластнаго монарха; что же касается Норвегіи и Англіи, то республиканскій духъ многихъ учрежденій въ этихъ странахъ не подлежитъ сомнѣнію, и ясно, что отлагательное veto есть учрежденіе республиканское, вытекающее изъ устраненія главы государства отъ рѣшающей роли въ дѣлахъ законодательства,—что противорѣчитъ монархическому стилю государственнаго зданія, ибо монархъ, какъ высшій органъ государства, не можетъ играть подчиненной роли въ законодательствѣ и подчиняться законамъ, изданнымъ безъ его согласія и даже вопреки его волѣ.

Между тѣмъ, президентъ не только обязанъ, согласно конституціи, именно такъ поступать, т. е. подчиняться категорически повторенному желанію парламента, но если бы даже парламентъ пожелалъ упразднить самую должность президента, т. е. въ корнѣ преобразовать конституцію, парламентъ можетъ это сдѣлать самостоятельно, и президентъ не можетъ даже путемъ отлагательнаго veto въ этомъ участвовать: въ Соединенныхъ Штатахъ конституція измѣняется по волѣ двухъ третей каждой изъ обѣихъ палатъ парламента и трехъ четвертей всѣхъ парламентовъ или учредительныхъ собраній въ отдѣльныхъ штатахъ, а во Франціи конституцію вправѣ измѣнить лишь національное собраніе, т. е. общее собраніе обѣихъ палатъ парламента по большинству голосовъ,—президентъ же въ обоихъ случаяхъ не можетъ ни воспрепятствовать, ни задержать ни одного конституціоннаго измѣненія, въ томъ числѣ измѣняющаго или упраздняющаго самую президентскую должность. Прямо противоположное положеніе мы находимъ въ монархіи, гдѣ монархъ не только участвуетъ въ созданіи обыкновенныхъ законовъ, но особая роль, часто еще бо́льшая, ему принадлежитъ въ конституціонномъ законодательствѣ: во всякомъ случаѣ, онъ непремѣнный, даже въ Норвегіи, участникъ учредительной власти, т. е. права измѣнять конституцію, въ томъ числѣ и положеніе короля въ государствѣ. Такъ какъ трудно допустить, чтобы король согласился добровольно на отмѣну монархической власти, то въ

монархіи создается такое положеніе, что она можетъ быть измѣнена въ республику только революціоннымъ путемъ, какъ бы миролюбиво ни былъ настроенъ народъ въ отношеніи даннаго короля; по крайней мѣрѣ, до сихъ поръ иного пути, кромѣ революціоннаго, для превращенія монархіи въ республику, исторія Европы не знаетъ; такимъ образомъ, монархія часто какъ бы предрѣшаетъ катастрофическій путь политическаго развитія даннаго государственнаго порядка.

5. Весьма важнымъ моментомъ, отличающимъ монархію отъ республики является право роспуска парламента имѣющееся у монарха (исключая Норвегію, гдѣ этого права у короля нѣтъ). Возможность для короля распустить въ удобное для него время парламентъ (чаще всего—нижнюю его палату) влечетъ за собою значительное его вліяніе на ходъ работъ палаты: въ 1835 г. палата общинъ въ своемъ адресѣ королю выразила сожалѣніе, что роспускомъ предыдущаго парламента было прервано и подвергнуто опасностямъ движеніе ряда реформъ, отвѣчавшихъ настойчивымъ и справедливымъ желаніямъ народа. Президентъ Соединенныхъ Штатовъ права роспуска не имѣетъ, а французскій президентъ не можетъ распустить верхнюю палату, сенатъ; нижнюю палату онъ вправѣ распустить лишь съ согласія сената, но фактически этимъ правомъ президентъ не пользуется съ самаго начала существованія современной французской конституціи 1875 г., т. е. съ 1877 г., когда президентъ Макъ-Магонъ, изъ политическихъ расчетовъ, распустилъ парламентъ и вызвалъ бурю негодованія въ странѣ, заставившую его отказаться отъ своей политики и выйти въ отставку.

6. Наконецъ, нельзя не видѣть, что особа монарха окружена особымъ блескомъ и почетомъ на границѣ съ раболѣпіемъ; слова критики или осужденія не могутъ коснуться его, и общественное мнѣніе имѣетъ для него неизмѣримо меньше значенія, чѣмъ для президента; блескъ, окружающій тронъ, затемняетъ ясность политическаго сознанія народа, который не можетъ видѣть въ полубогѣ, какимъ изображается монархъ, обыкновеннаго смертнаго, исполняющаго обязанности высшаго чиновника; къ этому присоединяется династическая пропаганда въ школѣ и печати, изображающая короля источникомъ всего хорошаго въ государствѣ: какъ замѣчено было, даже въ Англіи, флотъ, построенный на народныя деньги, называется королевскимъ и только государственный долгъ, созданный династическими войнами короля, называется національнымъ; во 2-хъ, блескъ, которымъ окру-

женъ тронъ, дорого стоитъ государству: на содержаніе англійскаго короля отпускается на все царствованіе впередъ, и цивильный листъ (т. е. какъ бы жалованіе короля) для Эдуарда VII былъ опредѣленъ въ 5.430.000 рублей, а къ нимъ надо прибавить еще 600.000 рублей съ Ланкастерскаго герцогства, и доходы съ герцогства Корнуэльскаго, идущіе наслѣднику престола; между тѣмъ президентъ Соединенныхъ Штатовъ получаетъ всего около 150.000 рублей, а президентъ Швейцарскій около 7.000 рублей въ годъ. Это небольшое содержаніе вполнѣ гармонируетъ съ основнымъ принципомъ демократіи—простотою, которая одна позволяетъ видѣть вещи въ ихъ истинномъ свѣтѣ, не искаженными ни ложнымъ блескомъ трона, ни притязательной надменностью двора; здѣсь простота, доступность и всѣмъ видная дѣятельность президента позволяетъ народу критически, сознательно оцѣнивать факты политической жизни, и даетъ глубокое, общественно-цѣнное удовлетвореніе тому чувству недовѣрія, которое А. Менгеръ считаетъ основою всякой здоровой народной политики.

Таковы коренныя черты различія между монархомъ и президентомъ въ ихъ положеніи и правахъ. Намъ остается разсмотрѣть еще одинъ вопросъ: если монархія, согласно вышесказанному, имѣетъ столько отрицательныхъ сторонъ, то почему же, на нашихъ глазахъ, Норвегія въ 1905 г., когда она разорвала свой союзъ съ Швеціею, и была свободна въ выборѣ формы правленія, предпочла монархію? Мы уже отчасти знаемъ отвѣтъ на этотъ вопросъ: мы видѣли, что Норвежская конституція не признаетъ за королемъ двухъ главнѣйшихъ правъ всякаго монарха, права абсолютнаго veto и права роспуска парламента: благодаря этому, Норвежская конституція и до 1905 г. была уже по существу республиканскою, подъ монархическою оболочкою, и пришлось бы ее сломать и создать новую въ такой моментъ, когда Норвегія какъ бы только что начинала жить, въ годину такого большого кризиса. У насъ же, въ отличіе отъ Норвегіи, рѣчь идетъ не о сохраненіи старой конституціи, республиканской по духу и монархической по формѣ,—намъ придется, во всякомъ случаѣ, создавать новую конституцію: если принципіально монархія есть нѣчто худшее, чѣмъ республика, то было бы странно вводить у насъ зло вмѣстѣ со средствомъ противъ него, разъ мы властны не допускать у себя самого зла. Затѣмъ, Норвегія въ 1905 г. начинала существовать, какъ совершенно самостоятельное государство, отличное отъ Швеціи,—и были опасенія,

что монархическая Европа не признаетъ сразу новое республиканское государство между тѣмъ въ Россіи и сейчасъ республика фактически существуетъ, она въ значительной мѣрѣ признана въ международномъ общеніи,—и, во всякомъ случаѣ, государство Россійское, какъ личность, признанная въ международномъ общеніи, не въ 1917 году возникло, и международныхъ осложненій изъ за своей формы правленія Россіи бояться нечего.

III. Представительная республика.

Чтобы закончить характеристику республики, замѣчу, что есть два республиканскихъ типа: американскій и французскій. Въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ избирается народомъ на 4 года, черезъ выборщиковъ, голосующихъ за указанное имъ избирателями лицо, во Франціи—парламентомъ, на 7 лѣтъ, при чемъ обѣ палаты парламента соединяются въ общемъ собраніи и выбираютъ президента; въ Швейцаріи парламентъ выбираетъ семь членовъ правительства на 3 года, а изъ нихъ—одного въ качествѣ главы правительства и президента на 1 годъ, для внѣшняго представительства и предсѣдательства на національныхъ праздникахъ. Затѣмъ, министры въ Соединенныхъ Штатахъ отвѣтственны предъ президентомъ, который ихъ самъ, съ согласія сената, назначаетъ, а во Франціи министры отвѣтственны предъ парламентомъ, недовольство котораго заставляетъ министровъ выйти въ отставку.

Останавливаясь на вопросѣ о сравнительныхъ качествахъ обѣихъ этихъ формъ республики, мы должны отмѣтить, что президентъ долженъ быть, по возможности, наименѣе крупною политическою фигурою, чтобы не стѣснять народнаго самоопредѣленія въ лицѣ парламента; поэтому онъ чувствуетъ и держитъ себя болѣе зависимо во Франціи, гдѣ онъ избранъ парламентомъ, гдѣ и всѣ министры отвѣтственны не предъ президентомъ, а предъ парламентомъ; между тѣмъ въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ можетъ успѣшно противостоять парламенту и даже бороться съ нимъ, ибо каждый изъ депутатовъ избранъ только однимъ округомъ, а онъ, президентъ, избранъ всѣмъ народомъ: вотъ почему, между прочимъ, во Франціи президентъ ни разу не воспользовался своимъ правомъ veto, т. е. не вернулъ парламенту ни разу для новаго обсужденія законъ, разъ принятый парламентомъ,—а въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ за сто лѣтъ своего существованія 433 раза при-

мѣнилъ право veto. Затѣмъ, при всенародномъ избраніи, для того, чтобы данное лицо прошло въ президенты, его должна поддерживать самая могущественная партія въ странѣ, т. е. онъ будетъ ставленникомъ одной партіи и будетъ потомъ на всѣ мѣста назначать, по возможности, членовъ этой своей партіи, помогшихъ ему стать президентомъ,—а при выборѣ президента парламентомъ, гдѣ представлены всѣ партіи, и гдѣ выборъ президента будетъ дѣломъ соглашенія между ними, президентъ едва ли можетъ быть партійнымъ ставленникомъ и будетъ обязанъ своимъ избраніемъ не одной изъ партій, а компромиссу между ними. Наконецъ, сильная личность, избранная всѣмъ народомъ, можетъ сыграть цезаристскую роль въ странѣ, гдѣ еще вчера царилъ абсолютизмъ, а республиканская идея не глубоко еще вросла въ народное сознаніе,—особенно имѣя въ своемъ распоряженіи министровъ, отвѣтственныхъ предъ нимъ, а не предъ парламентомъ.

Но если французскій типъ имѣетъ рядъ преимуществъ предъ американскимъ, то онъ имѣетъ и недостатки: срокъ избранія французскаго президента весьма продолжителенъ (7 лѣтъ); отвѣтственность его почти неосуществима; права его въ области иностранной политики очень широки (право заключенія нѣкоторыхъ договоровъ и союзовъ съ иностранными государствами); сравнительно великъ цивильный листъ (1.200 000 фр.) и существенны его права надъ сильною и централизованною бюрократіею. Но даже при всѣхъ этихъ данныхъ, президентъ не играетъ во Франціи серьезной и самостоятельной политической роли, и духъ прогресса и преобразованій непрерывно толкаетъ впередъ развитіе французскихъ учрежденій: за 1886—1901 г.г., т. е. за 15 лѣтъ, въ парламентъ внесено не менѣе 41 предложенія объ измѣненіи конституціи. Наконецъ, какъ отмѣчаетъ Еллинекъ, часто раздавалось столь свойственное демократіи требованіе предоставить народу не одни избирательныя права, но и непосредственное участіе въ рѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ, и поставить депутатовъ въ юридическую зависимость отъ ихъ избирателей.

Изъ сопоставленія такой парламентарной республики, какъ Франція, съ такою парламентарною монархіею, какъ Англія, возникаетъ вопросъ, имѣющій не малое политическое значеніе. Несомнѣнно, что монархія, какъ и республика, есть лишь правовая форма, которая не предрѣшаетъ своего политическаго содержанія. Если этимъ содержаніемъ является, напримѣръ, парла-

ментаризмъ, то, казалось бы, не все ли равно, будетъ ли это парламентарная монархія или республика: чѣмъ хуже такая исторически-испытанная, обезвреженная монархическая форма, какъ англійская, по сравненію съ французскою республиканскою формою,—не говоря ужъ о томъ, что вѣдь сѣверо-американскій президентъ политически даже гораздо сильнѣе англійскаго короля? Не лучше ли предпочесть такую безопасную форму королевской власти, какъ въ Англіи, такой властной силѣ, какъ президентъ, пользующійся всенароднымъ признаніемъ въ республикѣ? На этотъ вопросъ можно отвѣтить только отрицательно. Да, справедливо, что тамъ, гдѣ у народа есть доведенное до безсилія зло, какъ англійская корона, тамъ допустимо мириться съ этимъ зломъ, не ломая, ради его искорененія, вѣками на дѣлѣ испытаннаго уклада политической свободы; тамъ понятно, когда затрачиваются и дальнѣйшія усилія на демократизацію этого политическаго строя подъ старою, мало мѣшающею монархическою оболочкою. Но тамъ, гдѣ народъ фактически уже уничтожилъ у себя монархію, тамъ, гдѣ онъ фактически уже живетъ въ режимѣ республики, оцѣнилъ ея блага и привязался къ ея учрежденіямъ,—тамъ предпочтеніе монархіи было бы необъяснимымъ поворотомъ назадъ, неоправданнымъ выборомъ худшаго зла, добровольнымъ принятіемъ яда въ расчетѣ на надежное противоядіе. Монархія, какъ ограниченіе народнаго самоопредѣленія, есть всегда зло, которое въ парламентаризмѣ до крайней степени лишь смягчается, но не искореняется: если народъ живетъ въ этомъ злѣ и нѣтъ надежды отъ него освободиться, ему остается только стремиться ослабить его, путемъ парламентаризма,—но если отъ народа зависитъ, быть ли самому злу, то не лучше ли сдѣлать его совершенно невозможнымъ, чѣмъ придумывать средства смягченія его формы?

IV. Непосредственная власть народа.

До сихъ поръ мы разсматривали только, такъ наз., представительную республику, т. е. такую, гдѣ власть народа выражается главнымъ образомъ въ томъ, что онъ выбираетъ въ парламентъ своихъ представителей; но существуютъ непосредственныя республики, гдѣ народъ не только выбираетъ парламентъ, но и утверждаетъ законы, выработанные парламентомъ или даже самъ народъ создаетъ эти законы; кромѣ того, народъ непосредственно выбираетъ и смѣщаетъ своихъ судей и чинов-

никовъ, рѣшаетъ вопросы войны и мира и т. д. Въ настоящее время такою страною является Швейцарія.

Въ далекой древности это было всеобщимъ явленіемъ: мѣсто закона занималъ обычай, который создавался, конечно, непосредственно самимъ народомъ, въ интимныхъ его глубинахъ безъ всякаго посредства представителей; затѣмъ, народъ самъ непосредственно въ своихъ народныхъ собраніяхъ творилъ судъ надъ нарушителями обычая; наконецъ, народъ непосредственно въ тѣхъ же собраніяхъ своихъ принималъ различныя мѣры управленія своими дѣлами, т. е. избиралъ должностныхъ лицъ, рѣшалъ вопросы войны и мира, и т. д. Послѣ городовъ-республикъ античной Греціи и Рима, непосредственное республиканское правленіе мы находимъ въ средніе вѣка на противоположныхъ концахъ Европы: въ городахъ сѣверной Италіи и на сѣверѣ Россіи, въ Новгородѣ (до 1478 г.) и Псковѣ (до 1510). Новгородская республика управлялась верховнымъ своимъ органомъ—вѣчемъ, т. е. собраніемъ полноправныхъ гражданъ, при чемъ всѣ главнѣйшія задачи государственной власти осуществлялись непосредственно самимъ народомъ на вѣчѣ: здѣсь создавались законы, когда обычай сталъ закрѣпляться, дополняться и вытѣсняться закономъ; здѣсь на вѣчѣ народъ рѣшалъ всѣ вопросы управленія, т. е. избиралъ князя и посадника, которые предводительствовали на войнѣ, судили, распредѣляли землю въ управленіе и т. п.; вѣче само избирало владыку; оно контролировало и обсуждало дѣйствія своихъ выборныхъ; вѣче рѣшало вопросы о войнѣ и мирѣ;—наконецъ, вѣче творило судъ, напр., въ 1136 г. вѣче судило князя и осудило его на изгнаніе. Сходное устройство существовало и въ Псковѣ. Основною чертою новгородскаго народоправства было то, что здѣсь почти всѣ власти сосредоточены были въ рукахъ народа, и онъ самъ непосредственно эти власти осуществлялъ, т. е. всѣ важнѣйшія государственныя дѣла рѣшалъ самъ народъ, а не черезъ представителей.

Порядокъ этотъ, въ эпоху образованія многолюдныхъ и обширныхъ самодержавныхъ государствъ, удержаться не могъ, и непосредственная республика пала въ Россіи подъ ударами Московскаго великаго князя, какъ пала она и на сѣверѣ Италіи отъ руки тирановъ: вся новая исторія полна фактовъ, неотвратимо ведущихъ отъ самодержавія народа къ самодержавію короля, и къ концу XVIII в. во всей Европѣ, исключая Англію, Венгрію и Скандинавію, мы застаемъ сосредоточеніе всѣхъ вла-

стей въ рукахъ монарха, т. е. самодержавіе. Девятнадцатый вѣкъ наполненъ борьбою между королями и народами, и въ результатѣ этой борьбы мы видимъ почти всюду введеніе народнаго представительства и неуклонный ростъ его силы, такъ что парламенты постепенно сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ все большую власть, все шире и неограниченнѣе ихъ господство, все больше они приближаются къ такой системѣ, гдѣ вся рѣшающая сила государственной власти сосредоточена въ рукахъ парламента (парламентаризмъ), какъ когда-то вся эта власть была сосредоточена въ рукахъ короля (самодержавіе) или народа (народоправство).

Но наряду съ ростомъ политической и правовой силы парламента, росла въ XIX в. и власть самого народа. Въ странахъ господства парламента, какъ, напр., Англія, въ теченіе XIX в. все большую силу пріобрѣтало правило, въ силу котораго воля народа, воля избирателей должна всецѣло руководить представителями народа при рѣшеніи самыхъ важныхъ политическихъ вопросовъ; если, напр., палата лордовъ не соглашалась на какую-нибудь мѣру, принятую палатою общинъ, единственнымъ судьею между палатами признавался народъ: тогда распускали палату общинъ, и народъ на новыхъ выборахъ указывалъ, одобряетъ ли онъ мѣру, принятую распущенною палатою, и вообще одобряетъ ли онъ политику этой палаты, и такимъ образомъ новая палата знаетъ, чего именно хочетъ народъ. Другими словами, здѣсь народъ не успокаивается на томъ, что онъ выбралъ депутатовъ, а ужъ затѣмъ ихъ дѣло законодательствовать, народъ же въ это вмѣшиваться не можетъ: здѣсь, въ Англіи, народъ часто своими выборами непосредственно какъ-бы голосуетъ за ту или иную мѣру, за ту или иную политику, т. е. народъ самъ непосредственно, черезъ головы своихъ представителей, законодательствуетъ и управляетъ.

Путемъ выборовъ, однако, народъ не непрерывно, а лишь отъ времени до времени проявляетъ свою власть, т. е. не постоянно, а отъ случая къ случаю; между тѣмъ этого далеко не достаточно, необходимо постоянное, систематическое, изо дня въ день проявленіе народной силы, чтобы парламентъ не разошелся въ настроеніяхъ и стремленіяхъ съ народомъ. Этой цѣли непосреднаго вліянія народа на парламентъ служатъ всякаго рода союзы, въ особенности профессіональные союзы и политическія партіи, которыя своею могущественною силою производятъ часто сильнѣйшее давленіе на парламентъ и обычно

диктуютъ ему его рѣшенія, ибо вѣдь и законы являются не чѣмъ инымъ, какъ результатомъ соглашенія между главными партіями въ странѣ или парламентѣ.

Орудіемъ весьма сильнаго давленія народа на парламентъ являются также петиціи: особенно энергичную агитацію въ пользу своихъ петицій развили въ 40-хъ годахъ XIX в. чартисты (1838—1848), требуя всеобщаго избирательнаго права, тайной подачи голосовъ, вознагражденія депутатовъ, отмѣны избирательнаго ценза, ежегоднаго парламента, равномѣрнаго перераспредѣленія избирательныхъ округовъ (знаменитые 6 пунктовъ петиціи 1838 г.); эта петиція была покрыта 1.200.000 подписей (1839); петиція 1842 г. собрала до 3.000 000 подписей. Несмотря на непосредственный неуспѣхъ чартистскаго движенія, петиціи, какъ орудіе борьбы и непосредственнаго давленія народа на парламентъ, производили огромное впечатлѣніе и около 10 лѣтъ держали страну въ напряженномъ вниманіи къ требованіямъ чартистовъ.

Не менѣе могущественнымъ средствомъ давленія общественнаго мнѣнія на парламентъ является печать: и здѣсь народъ, въ лицѣ выразителей ежедневно мѣняющагося общественнаго настроенія, заявляетъ о своихъ желаніяхъ, требованіяхъ, недовольствѣ или одобреніи по поводу актовъ парламента. Но съ особенною силою непосредственныя требованія народа выражаются въ народныхъ собраніяхъ. Трудно преувеличить значеніе т. н. платформы, т. е. рѣчей на народныхъ митингахъ: въ Англіи вліяніе платформы очень часто является рѣшающимъ, и это вліяніе вытекаетъ изъ того духа самодѣятельности и самоуправленія, которымъ проникнутъ англійскій народъ. Значеніе митинговъ зависитъ отъ того, что здѣсь каждый заражается до самоотверженія воодушевленіемъ своего сосѣда, чувствуетъ приливъ мужества отъ близости своихъ единомышленниковъ, при чемъ чувство собственнаго достоинства и силы у него возрастаетъ отъ сознанія того, что онъ какъ бы непосредственно участвуетъ въ государственномъ управленіи, и что отъ его энергіи, мысли и воли зависитъ рѣшеніе важнѣйшихъ вопросовъ государственной политики. „Нельзя же утверждать, писалъ одинъ англійскій публицистъ, защищая платформу, нельзя же утверждать, что англійскій народъ имѣетъ право вмѣшиваться въ управленіе его дѣлами только одинъ разъ въ теченіе семи лѣтъ, и что это вмѣшательство строго ограничивается единственною функціей—выборомъ делегатовъ. Если бы это было такъ, то стоитъ

только подумать, какъ велика власть, которою облекаются эти делегаты, какъ трудно было бы найти людей, достойныхъ столь широкихъ полномочій, и какъ нелѣпо было бы выбирать ихъ болѣе, чѣмъ на нѣсколько мѣсяцевъ". Но „даже если бы срокъ парламентскихъ полномочій былъ сокращенъ до трехъ лѣтъ, то въ столь измѣнчивой сферѣ, какъ политическія дѣла, все же случаются такія непосредственныя событія, относительно которыхъ представитель не имѣлъ никакой возможности предварительно согласиться съ своими избирателями и долженъ оставаться въ совершенной неизвѣстности относительно ихъ стремленій и взглядовъ, а часто и интересовъ, если онъ не имѣетъ случая слышать ихъ свободное выраженіе отъ нихъ самихъ. Какое-нибудь неожиданное столкновеніе съ иностранными державами, какая нибудь новая мѣра, касающаяся торговли, какое нибудь нововведеніе въ системѣ налоговъ, какое нибудь чрезвычайное проявленіе прерогативъ власти,—всякія такія случайности требуютъ общенія между парламентомъ и народомъ, общенія, которое въ надлежащей и полной мѣрѣ могутъ осуществить только публичные митинги".

Это было написано въ 1812 году: такъ сто лѣтъ тому назадъ защищалось въ Англіи непосредственное участіе народа въ управленіи государственными дѣлами, путемъ вліянія народныхъ собраній на парламентъ. Въ 1830-хъ годахъ, по словамъ Джефсона, „въ Венстминстерѣ существовалъ обычай, по которому представители должны были ежегодно появляться передъ своими избирателями для отчета о своихъ дѣйствіяхъ и для полученія тѣхъ инструкцій относительно будущаго, въ которыхъ въ данное время представлялась надобность; подобный же обычай существовалъ и во многихъ другихъ крупныхъ избирательныхъ округовъ. Это давало возможность извѣстнаго контроля надъ представителемъ, а перспектива лишиться своихъ полномочій по окончаніи парламентскаго срока усиливала для послѣдняго значеніе этого контроля".

Непосредственное вліяніе народа на парламентъ все возрастало, и къ концу XIX в. Джефсонъ, сравнивая значеніе рѣчи въ парламентѣ съ рѣчью на митингѣ, приходитъ къ тому выводу, что „парламентскіе дебаты, при всемъ своемъ значеніи, оказываютъ воздѣйствіе лишь на слушающихъ ихъ членовъ палаты и до нѣкоторой степени на главныхъ политическихъ дѣятелей даннаго времени: но для общества вообще, до котораго они обыкновенно доходятъ въ значительно сокращенной формѣ,

они представляютъ гораздо меньшій интересъ и далеко не составляютъ единственнаго источника политическихъ свѣдѣній, какъ это было въ прежнее время. Въ этомъ отношеніи платформа въ значительной мѣрѣ заступила мѣсто парламента. Самые важные и животрепещущіе общественные вопросы теперь дебатируются внѣ парламента и по большей части успѣваютъ получить вполнѣ законченное и опредѣленное разрѣшеніе прежде чѣмъ перейдутъ въ парламентъ для законодательныхъ или исполнительныхъ цѣлей. Политическіе дѣятели говорятъ и отвѣчаютъ одинъ другому черезъ всю страну совершенно такъ же легко, какъ члены палаты другъ другу, и вся нація слушаетъ и принимаетъ участіе въ преніяхъ; при всякомъ же серьезномъ политическомъ кризисѣ, когда странѣ приходится рѣшать вопросъ большой важности, вмѣсто рѣшенія вопроса голосованіемъ въ четырехъ стѣнахъ палаты, громко звучитъ парламентскій колоколъ, парламентъ распускается и страна сама рѣшаетъ вопросъ, при помощи бросаемыхъ въ урну избирательныхъ бюллетеней, которые сосчитываются и возвѣщаютъ это рѣшеніе при новомъ открытіи парламента. Въ этомъ есть нѣчто безспорно великое, плѣняющее воображеніе, вызывающее горделивое чувство. Это и есть истинное народное самоуправленіе, торжество демократіи".

Дѣйствительно, достаточно привести одинъ только примѣръ значенія платформы: въ 1884 г. палата лордовъ не хотѣла согласиться на расширеніе избирательнаго права, уже одобреннаго палатою общинъ; лордъ Сольсбери, глава консерваторовъ въ палатѣ лордовъ, прикрылъ тогда реакціонную политику палаты лордовъ слѣдующимъ, по формѣ безупречнымъ, объясненіемъ: „Мы не отказываемся подчиниться рѣшенію народа, каково бы оно ни было... Но теперь, когда мнѣніе народа въ дѣйствительности не было спрошено, когда, на послѣднихъ общихъ выборахъ, онъ не имѣлъ никакого понятія о томъ, что ему можетъ предстоять, я чувствую, что мы обязаны, какъ охранители его интересовъ, обратиться къ министерству съ просьбою апеллировать къ народу, и результатъ покажетъ намъ, какъ поступать дальше".

Результатъ этотъ не оправдалъ ожиданій палаты лордовъ. Когда народъ на митингахъ былъ призванъ къ рѣшенію спора между палатами, то за три мѣсяца въ Англіи было устроено около 1700 публичныхъ митинговъ, на которыхъ участвовало нѣсколько милліоновъ человѣкъ, при чемъ министры и бывшіе министры произнесли на митингахъ не менѣе 85 рѣчей. Здѣсь,

на этихъ народныхъ собраніяхъ и была рѣшена т. н. третья избирательная реформа 1884 г., увеличившая число избирателей почти втрое, на 2.000.000 человѣкъ.

Такимъ образомъ, народъ и при господствѣ парламента находитъ пути своего непосредственнаго вліянія на законодательство, и все глубже развиваетъ это вліяніе черезъ парламентскіе выборы, митинги, союзы и партіи, печать и петиціи. Но всѣ эти пути вліянія имѣютъ чисто-фактическій характеръ, т. е. хотя парламентъ къ нимъ прислушивается и съ ними считается, но онъ не обязанъ, это дѣлать: это вліяніе фактическое, а не правовое, и въ концѣ концовъ парламентъ, желающій остаться глухимъ ко всѣмъ требованіямъ народа на митингахъ, въ печати, петиціяхъ и союзахъ,—парламентъ—пока онъ засѣдаетъ—вправѣ поступать, какъ онъ самъ считаетъ правильнымъ, а не какъ того требуютъ митинги, печать или его избиратели. Болѣе того, во всѣхъ почти конституціяхъ есть правило, что депутаты независимы отъ избирателей, не обязаны даже отчетомъ предъ ними и не могутъ получать отъ нихъ никакихъ указаній, инструкцій и т. п. Если въ Англіи, Бельгіи, Италіи и другихъ странахъ господства парламента депутаты все же чутко прислушиваются къ требованіямъ народа, то это—дѣло ихъ политической совѣсти или расчета, но не требованіе государственнаго права: это видно изъ того, что если бы парламентъ не пожелалъ обратить вниманія на требованія народа, то не оказалось бы никакихъ законныхъ средствъ заставить его сдѣлать это; конечно, такой, проникнутый началами демократіи народъ, какъ англійскій, едва ли спокойно отнесся бы къ парламенту, пренебрегающему голосомъ народа, и нашелъ бы въ себѣ достаточно политической силы, чтобы заставить парламентъ исполнить волю народа, но если бы парламентъ не уступилъ политическому давленію, у народа осталось бы только прибѣгнуть къ силѣ, т. е. революціи, для того, чтобы осуществить свою волю, ибо въ путяхъ закона народъ этого сдѣлать не могъ бы, ибо послѣднее слово въ дѣлахъ законодательства принадлежитъ парламенту, а не народу.

Допустимъ даже, что въ такихъ странахъ, какъ Англія или Бельгія, вліяніе народа на парламентъ изъ фактическаго становится все болѣе правовымъ, т. е. если бы парламентъ не считался съ этимъ вліяніемъ, то это было бы уже нарушеніемъ нѣкотораго новаго права, въ силу котораго парламентъ обязанъ повиноваться требованіямъ народа по каждому отдѣльному

вопросу. Даже допуская это, легко видѣть, какъ трудно обнаружить въ какихъ странахъ мнѣніе дѣйствительнаго большинства правоспособныхъ гражданъ, а поскольку его можно обнаружить, это осуществимо лишь по самымъ огромнымъ, рѣшающимъ, волнующимъ все общество вопросамъ, и при томъ только тогда, когда мнѣніе народа сложилось рѣшительнымъ и подавляющимъ образомъ въ пользу опредѣленнаго рѣшенія: нетрудно видѣть, насколько рѣдки тѣ случаи, когда всѣ эти условія имѣются на лицо, и какъ безконечно велико число тѣхъ случаевъ, когда мнѣніе народа не зафиксировано, и послѣднее слово по огромному большинству важнѣйшихъ вопросовъ законодательства и управленія принадлежитъ въ концѣ концовъ не народу, а парламенту.

V. Народное законодательство (Референдумъ и иниціатива).

Но есть въ Европѣ страна, гдѣ народу въ дѣлахъ законодательства принадлежитъ именно послѣднее слово. Эта страна—Швейцарія. Тамъ, въ четырехъ кантонахъ—Ури, Гларусѣ, Аппенцелѣ и Унтервальденѣ—сохранилось отъ среднихъ вѣковъ непосредственное, вѣчевое управленіе всѣми дѣлами государства-кантона. Ежегодно въ маѣ всѣ полноправные граждане кантона собираются на общее народное собраніе (Landsgemeinde), при чемъ каждый долженъ явиться лично: посылать вмѣсто себя уполномоченнаго нельзя, а неявившійся подвергается штрафу (до 5 франковъ); вносить предложенія можетъ всякій, при чемъ предложить новый законъ или измѣненіе стараго можетъ хотя бы одинъ человѣкъ, предложеніе объ измѣненіи конституціи должно исходить отъ нѣсколькихъ человѣкъ. Не допускаются какія либо поправки къ закону: онъ долженъ быть принятъ или отвергнутъ; иногда запрещены также и дебаты.

На этихъ собраніяхъ народъ непосредственно принимаетъ или отвергаетъ предложенные ему законы; онъ голосуетъ также налоги, займы и бюджетъ; здѣсь народъ самъ непосредственно выбираетъ свое правительство и свой высшій судъ. Такимъ образомъ и здѣсь, какъ въ Новгородской или Флорентинской республикахъ, верховная власть сосредоточена непосредственно въ самомъ народѣ, въ народномъ собраніи, которое является источникомъ всѣхъ властей въ государствѣ.

Примѣромъ такой непосредственной республики можетъ служить кантонъ Аппенцель. Онъ распадается на два полукан-

тона—Аппенцель Ауссерроденъ и Аппенцель Иннерроденъ, изъ которыхъ каждый имѣетъ свою конституцію; согласно конституціи 1876 г., „кантонъ Аппенцель Ауссерроденъ есть демократическая республика“, въ которой „государственная власть принадлежитъ народу; онъ осуществляетъ ее, въ предписанныхъ конституціей формахъ, непосредственно на ландсгемейнде и посредственно чрезъ избираемыя имъ учрежденія“ (ст. I). Ландсгемейнде есть собраніе всѣхъ пользующихся правомъ голоса жителей страны и является высшею властью кантона“; ландсгемейнде выбираетъ правительство (7 членовъ правит. совѣта) и высшій судъ (11 членовъ). Ландсгемейнде можетъ во всякій данный моментъ измѣнить конституцію (ст. 45).

Не менѣе интересно здѣсь положеніе парламента: онъ избирается не на ландсгемейнде, т. е. не въ одномъ народномъ собраніи, а по избирательнымъ округамъ, и власть его въ законодательныхъ дѣлахъ крайне ограничена: онъ можетъ только подготовлять законопроекты и всякія вообще другія предложенія (бюджетъ, налоги) для утвержденія ихъ народомъ; кромѣ того онъ имѣетъ нѣкоторыя права въ области управленія (издаетъ указы, необходимые для исполненія велѣній конституціи и законовъ, принимаетъ жалобы на правительственныя распоряженія, назначаетъ нѣкоторыхъ низшихъ судей и чиновниковъ и т. п.). Такимъ образомъ, здѣсь парламентъ играетъ роль какъ бы правительства: какъ въ странахъ парламентарныхъ, правительство есть комиссія, выдѣленная изъ состава парламента для управленія и выработки законопроектовъ, а парламентъ контролируетъ это правительство и утверждаетъ его проекты,—такъ и парламентъ въ странахъ народоправства играетъ роль правительственнаго совѣта при народномъ собраніи; подъ контролемъ народа, парламентъ управляетъ, но не законодательствуетъ, ибо онъ органъ не верховный, а подчиненный; онъ дѣйствуетъ подъ руководствомъ суверена (владыки)—народа, и народу принадлежитъ послѣднее слово въ дѣлахъ простого и конституціоннаго законодательства.

Совершенно иное устройство мы находимъ въ остальныхъ 18 кантонахъ Швейцаріи. И здѣсь верховная власть принадлежитъ народу, но здѣсь парламентъ имѣетъ значеніе не безвластной подготовительной комиссіи, а является участникомъ въ законодательной власти, такъ что мимо парламента не можетъ пройти ни одинъ законъ на народное утвержденіе. Но вліяніе и роль парламента въ разныхъ кантонахъ различны. Обычное устрой-

ство кантональной власти таково: народъ избираетъ на 3—4 года, всеобщимъ голосованіемъ по округамъ, парламентъ, всегда состоящій изъ одной палаты; правительство и судъ выбирались прежде обычно парламентомъ, но теперь уже въ 11 кантонахъ правительство избирается непосредственно самимъ народомъ; оно обычно бываетъ коалиціоннаго, смѣшаннаго изъ разныхъ партій, состава, при чемъ министры остаются въ своей должности, хотя бы парламентъ былъ недоволенъ ихъ дѣйствіями, ибо правительство здѣсь считается непосредственно съ народомъ и имѣетъ не партійный, а дѣловой характеръ, т. е. осуществляетъ не программу опредѣленной партіи, а рядъ мѣръ, требуемыхъ и одобряемыхъ всею, неорганизованною въ партіи, массою гражданъ, въ лицѣ большинства правоспособныхъ гражданъ.

Но самою замѣчательною особенностью этого кантональнаго устройства является референдумъ и иниціатива. Референдумъ происходитъ отъ термина, которымъ пользовались еще въ концѣ среднихъ вѣковъ, когда Швейцарія была союзомъ самостоятельныхъ и независимыхъ государствъ; государства эти отправляли своихъ пословъ на общій сеймъ, но не для окончательнаго рѣшенія возникающихъ тамъ вопросовъ, а для выслушиванія ихъ и донесенія о нихъ (ad audiendum et referendum) послawшимъ ихъ государствамъ, а самые вопросы рѣшались уже на послѣдующемъ сеймѣ, когда делегатъ, побывавъ дома, получалъ соотвѣтствующія инструкціи, какъ голосовать на сеймѣ. Такой „референдумъ“ существовалъ въ XVIII вѣкѣ не только для всего Швейцарскаго союза, но и въ отдѣльныхъ его частяхъ, составлявшихъ также союзъ болѣе мелкихъ независимыхъ общинъ, и имѣвшихъ свои мѣстные сеймы (въ Валлисѣ и Граубюнденѣ).

Впервые всенародное голосованіе въ Швейцаріи имѣло мѣсто въ 1802 г., когда Наполеонъ предложилъ на голосованіе всего швейцарскаго народа новую, т. н. вторую гельветическую конституцію; при этомъ было объявлено, что конституція вступитъ въ силу, если противъ нея не выскажется большинство полноправныхъ швейцарцевъ; оказалось, что за нее голосовало всего около 72.000 гражданъ, воздержалось около 167.000 гражданъ и противъ нея голосовало около 92.000 гражданъ, т. е. она собрала за себя очевидное меньшинство и противъ себя имѣла значительное большинство, но воздержавшіеся, какъ не голосовавшіе противъ нея, были сочтены согласившимися, вслѣдствіе чего было провозглашено, что „конституція получила согласіе огром-

наго большинства гражданъ, призванныхъ вотировать въ Гельвеціи". Этотъ способъ голосованія, при которомъ народъ долженъ отвергнуть законъ большинствомъ всѣхъ имѣющихъ право голосовать, а не большинствомъ фактически голосующихъ, называется правомъ народнаго veto: это есть, въ сущности, право народа требовать отмѣны изданнаго закона; если большинство народа пожелаетъ, законъ падаетъ, но если требуетъ отмѣны закона меньшинство, хотя бы оно было въ большинствѣ при голосованіи, то законъ вступаетъ въ дѣйствіе. Здѣсь, слѣдовательно, считается, что законодательная власть принадлежитъ не народу, а кому-то другому,—народъ же можетъ лишь мѣшать осуществленію этой законодательной власти и можетъ парализовать ее, если съ исключительнымъ напряженіемъ и энергіею заявитъ свою волю. Такое народное veto было распространено въ кантонахъ Швейцаріи въ 30-хъ и 40-хъ годахъ XIX в. Не трудно видѣть, что оно спекулировало на равнодушіе народа, на недостатокъ его энергіи, активности и интереса къ государственнымъ дѣламъ: какъ трудно добиться, чтобы фактически голосовало большинство всѣхъ имѣющихъ право голоса, видно изъ того, что въ Швейцарскомъ союзѣ среднее число голосующихъ избирателей составляетъ около 60% всѣхъ имѣющихъ право голоса, и еще не было случая, чтобы законъ утверждался большинствомъ всѣхъ имѣющихъ право голоса; всегда законъ принимается только большинствомъ фактически голосующихъ, а не имѣющихъ только право голосовать. При такихъ условіяхъ, если бы народъ могъ отвергать только тѣ законы, которые имѣютъ противъ себя большинство имѣющихъ право голоса, то это свело бы на нѣтъ все народное право голосованія законовъ; поэтому право veto справедливо было названо поддѣлкою народнаго голосованія. Сильное общественное движеніе въ Швейцаріи въ 1830—48 г.г. привело почти всюду къ замѣнѣ права veto референдумомъ.

Референдумъ есть право народа не отвергать только, а давать свое положительное утвержденіе законамъ, выработаннымъ парламентомъ, при чемъ законопроектъ парламента считается утвержденнымъ, если за него высказалось большинство голосующихъ, а не всѣхъ, имѣющихъ право голосовать. При обязательномъ референдумѣ всякій законъ обязательно долженъ быть переданъ на утвержденіе народа, и „безъ его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія", т. е. требуется положительный актъ утвержденія со стороны народа для

того, чтобы законъ получилъ полную силу, а безъ этого утвержденія есть только проектъ закона, но не законъ. Отъ этой формы обязательнаго референдума отличается произвольный, факультативный референдумъ, который означаетъ, что не всѣ законы передаются на утвержденіе народа, а только тѣ, которыхъ онъ потребуетъ, т. е. референдумъ факультативный есть право извѣстной части народа (30.000 гражданъ въ Швейцарскомъ союзѣ) потребовать всенароднаго голосованія закона, принятаго парламентомъ; другими словами, 30.000 гражданъ могутъ добиться обязательнаго референдума для даннаго закона, т. е. превратить законъ парламента въ простой законопроектъ, а потомъ этотъ законопроектъ можетъ стать закономъ уже только въ случаѣ положительнаго его утвержденія всѣмъ народомъ.

Наиболѣе широкое распространеніе референдумъ получилъ въ Швейцаріи и С.-А. Соед. Штатахъ. Послѣ гражданской войны въ 1847 г. въ Швейцаріи, когда семь католическихъ кантоновъ, отдѣлившихся въ особый союзъ (Зондербундъ), были побѣждены союзною властью,—Швейцарія въ 1848 г. изъ союза самостоятельныхъ государствъ (Staatenbund) стала единымъ союзнымъ государствомъ (Bundesstaat) съ конституціею, которая обязываетъ всѣ кантоны имѣть у себя республиканскую форму правленія и обязательно подвергать конституцію кантона народному голосованію, т. е. кантоны не могутъ имѣть у себя другой формы правленія, кромѣ республиканской, и конституція каждаго кантона можетъ вступить въ силу только послѣ утвержденія ея непосредственнымъ голосованіемъ всего народа въ данномъ кантонѣ; точно такъ же конституція можетъ быть и измѣнена только съ непосредственнаго согласія самого народа, т. е. и измѣненія конституціи должны быть подвергнуты непосредственному голосованію народа. Эти положенія остаются въ силѣ и теперь, по конституціи 1874 г.; они означаютъ, что во всѣхъ кантонахъ Швейцаріи существуетъ обязательный референдумъ для конституціонныхъ законовъ. Этотъ же самый конституціонный референдумъ существуетъ и для швейцарскаго союза: никакое измѣненіе союзной конституціи невозможно безъ согласія большинства гражданъ и большинства кантоновъ ($11^1/_2$); наприм., нынѣ дѣйствующая конституція Швейцаріи, утвержденная всенароднымъ голосованіемъ 19-го апрѣля 1874 г., была принята 340.199 гражданами (противъ 198.913) и $14^1/_2$ кантонами (противъ $7^1/_2$): это рѣшительное большинство, давшее жизнь конституціи, дало ей и особую прочность въ ея

главнѣйшихъ моментахъ; вмѣстѣ съ тѣмъ трудности всенароднаго голосованія конституціи не помѣшали тому, что она за время 1874—1905 г. была пересмотрѣна 14 разъ, и въ 1891 г. была значительно усовершенствована расширеніемъ права инициативы.

Еще въ 1848 г. Швейцарскій народъ получилъ драгоцѣнное право конституціонной инициативы, т. е. народъ самъ, по собственному почину, а не только по предложенію парламента, имѣлъ право измѣнять свою конституцію. Но до 1891 г. это право толковалось въ томъ смыслѣ, что народъ вправѣ возбуждать требованіе лишь объ общемъ пересмотрѣ конституціи; право же частичнаго пересмотра конституціи было признано правомъ народа лишь въ 1891 г. Чтобы добиться общаго пересмотра, достаточно постановленія одной изъ палатъ парламента или заявленія, подписаннаго 50 000 гражданами о желательности пересмотра конституціи; тогда весь народъ запрашивается, нуженъ ли пересмотръ, и если народъ дастъ утвердительный отвѣтъ, то парламентъ распускается, а новый парларентъ производитъ пересмотръ конституціи, послѣ чего народъ утверждаетъ или отвергаетъ то, что выработано парламентомъ. При частичномъ пересмотрѣ замѣчательно то, что 50.000 гражданъ вправѣ сами выработать въ окончательномъ видѣ проектъ измѣненія конституціи, и хотя бы парламентъ не согласился съ проектомъ, онъ все же обязанъ передать проектъ на утвержденіе народа: онъ можетъ лишь сопроводить его своимъ контръ-проектомъ, и народу предоставить рѣшеніе, какой изъ двухъ проектовъ лучше. Но народъ вправѣ также—50.000 голосовъ—дать парламенту общее указаніе—измѣнить данныя статьи конституціи (одну или нѣсколько) и если парламентъ съ этимъ несогласенъ, то также запрашивается весь народъ, желательно ли требуемое измѣненіе конституціи, а послѣ утвердительнаго отвѣта народа, парламенту ничего не остается, какъ подчиниться и выработать требуемое измѣненіе конституціи, хотя бы это было противно его убѣжденію.

Вся эта постановка народной инициативы въ измѣненіи конституціи вытекаетъ изъ основного взгляда на парламентъ, не какъ на всемогущаго повелителя, которому принадлежитъ послѣднее рѣшающее слово по всѣмъ вопросамъ государственной жизни,—а какъ на подготовительный аппаратъ при верховномъ органѣ государства—при народѣ: парламентъ можетъ и самъ вырабатывать конституціонные законы, но безъ утвержденія народа они не имѣютъ никакой силы (обязательный конституціонный

референдумъ); но, главное—народъ не только пассивно утверждаетъ то, что выработано парламентомъ, но и самъ, по собственному своему почину, творитъ новое конституціонное право; онъ самъ, непосредственно, создаетъ новыя основы своего существованія и развитія; онъ самъ до деталей вырабатываетъ свои конституціонные законы (конституціонная инціатива): любые 50.000 гражданъ, чрезъ голову парламента, могутъ предлагать народу законы, и такіе законы, принятые народомъ, вступаютъ въ силу, хотя бы противъ нихъ рѣшительно голосовалъ весь парламентъ въ лицѣ обѣихъ своихъ палатъ; болѣе того, повинуясь волѣ народа, парламентъ вырабатываетъ проекты законовъ, съ которыми онъ самъ несогласенъ, только потому, что воля народа есть высшій законъ страны.

Такая форма управленія государствомъ есть наиболѣе цѣлостное воплощеніе идеи демократической республики, ибо здѣсь у народа есть прежде всего учредительный референдумъ, т. е. власть народа непосредственно измѣнять свою конституцію. Въ швейцарскомъ союзѣ существуетъ еще и законодательный референдумъ, въ факультативной формѣ: 30.000 гражданъ или 8 кантоновъ могутъ потребовать любой изъ обыкновенныхъ законовъ, принятыхъ парламентомъ, на всенародное голосованіе; требованіе это заявляется письменно, т. е. открыто, при чемъ правоспособность каждаго подписавшагося удостовѣряется мѣстною властью. Если въ теченіе 90 дней не поступило требованія отъ 30.000 гражданъ или 8 кантоновъ передать законъ на всенародное голосованіе, то онъ немедленно вступаетъ въ дѣйствіе и вносится въ собраніе законовъ; если же народъ его отвергаетъ, онъ теряетъ свою силу и считается какъ бы не существующимъ. Референдуму не подлежатъ въ Швейцарскомъ союзѣ ни бюджетъ, ни финансовыя мѣры, ни международные договоры. Напротивъ, въ отдѣльныхъ кантонахъ только бюджетъ нигдѣ не подвергается референдуму, а финансовыя мѣры (займы, налоги, государственные расходы, продажа государственныхъ имуществъ) во многихъ кантонахъ подлежатъ референдуму; въ меньшинствѣ кантоновъ народному голосованію подлежатъ и договоры кантоновъ съ другими кантонами или иностранными государствами.

Референдумъ теперь существуетъ во всѣхъ кантонахъ Швейцаріи (кромѣ Фрейбурга, гдѣ народъ самъ высказался противъ референдума), при чемъ обязательный референдумъ существуетъ во всѣхъ кантонахъ, для конституціонныхъ законовъ, а въ

большинствѣ кантоновъ — и для обыкновенныхъ законовъ; законодательная инициатива существуетъ почти во всѣхъ кантонахъ.

Кромѣ Швейцаріи, референдумъ практикуется въ Австраліи и С.-А. Соединенныхъ Штатахъ. Въ Австраліи принятъ конституціонный референдумъ: конституція 1900 г. была отвергнута референдумомъ 1898 г. и принята референдумомъ 1899 г.; по конституціи 1900 г., измѣненіе конституціи, принятое парламентомъ, чтобы стать закономъ, должно быть одобрено большинствомъ правоспособныхъ гражданъ и большинствомъ штатовъ, послѣ чего лишь можетъ быть утверждено англійскимъ королемъ; равнымъ образомъ, требуется референдумъ въ данномъ отдѣльномъ штатѣ, если парламентъ желаетъ измѣнить границы этого штата или число его представителей въ парламентѣ.

Въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ, союзная конституція, безъ референдума, измѣняется парламентомъ союза (конгрессомъ) и утверждается парламентами или учредительными собраніями отдѣльныхъ штатовъ, т. е. народъ непосредственно не участвуетъ въ измѣненіи союзной конституціи. Но въ отдѣльныхъ штатахъ измѣненіе конституціи почти всюду можетъ вступить въ силу только послѣ одобренія этого измѣненія народомъ; кромѣ того, тамъ развивается и конституціонная инициатива: въ 1902 г. штатъ Орегонъ постановилъ, что инициатива измѣненія конституціи можетъ исходить отъ опредѣленнаго процента избирателей и ихъ предложеніе ставится на голосованіе народа во время ближайшихъ выборовъ (въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ референдумъ и выборы производятся одновременно). Въ 7 штатахъ существуетъ законодательный референдумъ и законодательная инициатива (Мэнъ, Миссури, Монтана, Невада, Оклагама, Орегонъ и Южная Дакота). Право veto губернатора безсильно въ отношеніи какъ инициативы, такъ и референдума.

Референдумъ существуетъ и въ мѣстномъ самоуправленіи во 1-хъ, въ нѣкоторыхъ штатахъ, рядъ законовъ вступаетъ въ дѣйствіе только въ тѣхъ частяхъ штата, которыя приняли данный законъ непосредственнымъ голосованіемъ народа; во 2-хъ, во многихъ городахъ приняты референдумъ и инициатива (5—25% избирателей могутъ возбудить инициативу), въ связи съ т. н. комиссіонною системою: вмѣсто многолюднаго городского совѣта (Думы), народъ непосредственно выбираетъ малочисленный распорядительный и исполнительный комитетъ или „комиссію“ (Управу), которая находится подъ непосредствен-

нымъ контролемъ народа; комиссія состоитъ изъ 3—9 членовъ, избирается на 1—4 года, можетъ назначать на всѣ должности и контролируется избирателями черезъ референдумъ и инициативу. Система эта имѣетъ большой успѣхъ въ Соединенныхъ Штатахъ и широко распространяется: за 1907—1910 г.г. у себя ввели эту систему около 20 штатовъ; типичны города Гальвестонъ и Демуанъ.

На американской почвѣ расцвѣлъ также другой швейцарскій институтъ: отозваніе (Abberufungsrecht, recall). Какъ извѣстно, кромѣ депутатовъ и гласныхъ, большинство должностныхъ лицъ въ штатахъ избирается также непосредственно народомъ: такъ, губернаторы въ штатахъ избираются непосредственно народомъ; судьи только въ шести штатахъ назначаются губернаторомъ и въ пяти штатахъ—парламентомъ, а во всѣхъ остальныхъ, т. е. болѣе, чѣмъ въ 35 штатахъ судьи избираются народомъ на сроки 6, 8, 12 и 14 лѣтъ (изъ бывшихъ повѣренныхъ); избираются также народомъ судебный приставъ и секретарь суда. Въ милиціи линейные офицеры избираются солдатами, а штабные—назначаются губернаторомъ, начальникомъ милиціи.

Чтобы бороться съ злоупотребленіями отдѣльныхъ выборныхъ лицъ (депутатовъ, гласныхъ, чиновниковъ, судей), въ Соединенныхъ Штатахъ существуетъ у народа право до срока прекращать полномочія этихъ лицъ,—подобно тому, какъ въ Швейцаріи, для борьбы народа съ неугодной ему политикою парламента, у него есть въ нѣкоторыхъ кантонахъ право отозванія всѣхъ депутатовъ кантональнаго парламента, т. е. народъ, какъ монархъ, можетъ распустить парламентъ. Американское отозваніе, такимъ образомъ, отличается отъ Швейцарскаго тѣмъ, что оно индивидуально, и потому часто болѣе дѣйствительно: въ Швейцаріи народъ можетъ распустить только весь парламентъ, но онъ ничего не можетъ сдѣлать съ отдѣльнымъ депутатомъ, пока срокъ его полномочій не истекъ.

Отозваніе возникло впервые въ мѣстномъ самоуправленіи (въ 1903 г. оно было принято въ Калифорніи); въ 1908 г. парламентъ штата Орегона принялъ отозваніе всѣхъ выборныхъ и депутатовъ; въ 1911 г. и 1912 г. отозваніе утвердилось въ Калифорніи, Аризонѣ и Вашингтонѣ; въ нихъ отозванію подлежатъ и судьи.

Отозванія могутъ требовать 15—25% избирателей, при чемъ интересы отзываемаго обезпечиваются тѣмъ, что отозваніе не можетъ быть потребовано ранѣе истеченія 6 мѣсяцевъ со дня вступленія его въ должность; затѣмъ, онъ вправѣ представить

свои объясненія, которыя вмѣстѣ съ просьбою объ его отозваніи сообщаются избирателямъ; онъ вправѣ также баллотироваться наряду съ кандидатами, которыхъ прочатъ ему въ преемники; наконецъ, отзывающіе должны иногда вносить залогъ въ размѣрѣ издержекъ на организацію выборовъ, при чемъ залогъ не возвращается, если избиратели не выскажутся за отозваніе. Иногда одно только движеніе въ пользу отозванія влечетъ добровольную отставку отзываемаго; такъ добровольно ушелъ городской голова въ Лосъ-Анджелосѣ.

VI. Оцѣнка референдума и иниціативы.

Мы разсмотрѣли главнѣйшія учрежденія непосредственной демократіи—референдумъ, иниціативу, отозваніе, veto, выборъ судей и исполнителей самимъ народомъ:—но среди всѣхъ этихъ учрежденій наибольшее принципіальное значеніе имѣетъ референдумъ и иниціатива. Не только при своемъ возникновеніи и не только теперь, но долго еще референдумъ будетъ служить предметомъ самыхъ ожесточенныхъ споровъ. Является ли онъ орудіемъ прогресса или реакціи, обезпечиваетъ ли онъ благо народа или вредитъ ему, нуженъ ли онъ или безполезенъ? Любопытно, что самыя противоположныя партіи высказываются въ пользу референдума: на Западѣ многія консервативныя партіи давно уже не думаютъ, что непосредственная власть народа грозитъ устоямъ современнаго государства. Не говоря уже о консерваторахъ въ Швейцаріи, которые рѣшительно отстаиваютъ референдумъ,—и въ Англіи консерваторы не разъ предлагали разрѣшить референдумомъ тѣ вопросы, по которымъ они сталкивались съ палатою общинъ; лордъ Розберри предложилъ, какъ общее правило, чтобы всякій разъ, когда палата лордовъ расходится съ палатою общинъ, споръ ихъ разрѣшался референдумомъ: это значило бы, что палата лордовъ, вмѣсто отказа въ одобреніи законопроекта, имѣла бы силу по собственному произволу въ любое время назначить народное голосованіе по поводу законопроекта; въ 1909 г. лорды, отказавшись утвердить бюджетъ, также требовали референдума. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ Бельгіи консерваторы высказались противъ референдума, предложеннаго королемъ въ 1892 г. для всѣхъ тѣхъ законопроектовъ, которые король не пожелаетъ утвердить; противъ референдума высказался также К. Каутскій, въ полемикѣ съ Риттингаузеномъ; онъ между прочимъ указывалъ на тотъ извѣстный фактъ, что когда въ

1872 г. Швейцарскій парламентъ выработалъ проектъ конституціи съ референдумомъ и иниціативою, то народъ отвергъ этотъ проектъ,—и принялъ его въ 1874 г., когда иниціатива была исключена изъ него; такимъ образомъ, говоритъ Каутскій „члены парламента оказались болѣе демократичными, чѣмъ народъ".

Противники референдума указываютъ также на незначительное (около 60%) число участвующихъ въ народномъ голосованіи законовъ; „результатъ баллотировки не отражаетъ точно общественнаго мнѣнія, потому что въ большинствѣ случаевъ противники закона являются въ большемъ числѣ, чѣмъ его сторонники, такъ что люди, остающіеся дома, въ общемъ стоятъ за него". Но 60%—вовсе не малое число для голосованія законовъ, ибо и выборы часто не привлекаютъ большаго количества голосующихъ; кромѣ того, тамъ, гдѣ хотятъ достичь наибольшаго числа голосующихъ, тамъ референдумъ дѣлаютъ не только правомъ, но и обязанностью, и этому дается соотвѣтственная постановка дѣла, причемъ даже налагаются штрафы за неподачу голоса; напр., въ Цюрихѣ, послѣ закона о штрафахъ 1890 г., число поданныхъ голосовъ поднялось до 64,2%; наконецъ, безполезно являться народу къ урнамъ для голосованія всѣхъ законовъ или постановленій: сложные и спеціальные законы мало его интересуютъ, и нѣтъ особой нужды въ томъ, чтобы разъяснить народу смыслъ законовъ, имѣющихъ техническое или спеціальное значеніе; поэтому естественно, что народъ участвуетъ болѣе энергично въ голосованіи законовъ, имѣющихъ широкое общественное значеніе: напр., въ голосованіяхъ 1891 г., число голосующихъ доходило до 63,8%, въ 1894 г.—до 71,9%, а въ 1898 г., по вопросу о выкупѣ желѣзныхъ дорогъ союзною властью, голосовало 80% правоспособныхъ гражданъ; но народъ проявляетъ абсентеизмъ при голосованіи менѣе важныхъ или спеціальныхъ законовъ, имѣющихъ техническое значеніе и болѣе понятныхъ для спеціалиста. Вотъ почему, напр., швейцарскій народъ не потребовалъ на свое утвержденіе обязательственное право 1908 г.: спеціальный, сложный и разнохарактерный законъ не могъ бы быть никогда цѣликомъ одобренъ народомъ.

Говорятъ еще, при референдумѣ нѣтъ обсужденія закона, а всѣ являются только для голосованія; когда въ нѣкоторыхъ кантонахъ предсѣдатель голосующаго собранія пытался вызвать присутствующихъ на обсужденіе закона, то онъ ничего не могъ добиться, такъ какъ никто не хотѣлъ говорить. При этомъ

ссылаются на старинную пословицу, что легко подвести лошадь къ водѣ, но какъ заставить ее пить?—Но именно отказъ отъ обсужденія, равнодушіе къ обсужденію показываетъ, что голосующіе являются къ подачѣ голоса съ опредѣленнымъ, уже выработаннымъ мнѣніемъ, котораго они не хотятъ даже провѣрять новымъ обсужденіемъ; это показываетъ, что въ печати и собраніяхъ законы достаточно обсуждаются до момента голосованія, и нѣтъ нужды въ новомъ ихъ обсужденіи предъ самымъ голосованіемъ.

Находятъ также, что референдумъ ослабляетъ чувство отвѣтственности у депутатовъ, разъ они знаютъ, что ихъ голосованіе закона въ парламентѣ еще не окончательное и можетъ быть еще исправлено народнымъ голосованіемъ. Но если бы въ парламентѣ были такіе легкомысленные законодатели, то даже и у нихъ чувство отвѣтственности должно только обостриться отъ сознанія, что труды ихъ могутъ быть или непременно будутъ подвергнуты всенародному суду, какъ это бываетъ при обязательномъ референдумѣ.

Наконецъ, говорятъ, что референдумъ раздробляетъ партіи и уменьшаетъ ихъ значеніе: когда англичанинъ голосуетъ за данную партію, онъ тѣмъ самымъ высказывается за извѣстную систему управленія, ибо это—единственное вліяніе, которое ему доступно при представительной системѣ; кромѣ того, когда онъ выбираетъ депутата на пять лѣтъ, онъ долженъ очень довѣрять своему избраннику; онъ долженъ помнить, что въ теченіе этихъ 5 лѣтъ депутатъ формально не зависитъ отъ избирателя и можетъ дѣлать и голосовать, какъ хочетъ; единственная гарантія для избирателя—это партійное знамя, подъ которымъ выступаетъ будущій депутатъ на выборахъ, т. е. довѣріе избирателя основано на кредитѣ, который онъ оказываетъ партіи; человѣкъ можетъ измѣнить ему, но партія, существующая сотни лѣтъ, не можетъ его обмануть, и довѣряя партіи онъ голосуетъ за ея кандидата; на этомъ и основана парламентская сила партій: избиратель безсиленъ контролировать и требовать къ отвѣту своего избранника, но партія это можетъ, и оттого избиратель голосуетъ за ея кандидата. При референдумѣ же значеніе депутата гораздо меньше: если даже всѣ депутаты сойдутся на законѣ, неугодномъ народу, то народное голосованіе легко можетъ уничтожить законъ, какъ песчинку; поэтому избирателю нечего бояться своего избранника, не за чѣмъ связывать себя на нѣсколько лѣтъ впередъ съ извѣстною партіею; онъ самостоя-

тельно и непосредственно можетъ слѣдить за работами парламента, и безъ всякой партіи можетъ отказывать въ утвержденіи законопроектовъ, которые ему не нравятся.

Во всемъ этомъ не мало правды, но политическія партіи существуютъ не только для одной парламентской работы: у партіи имѣется не только политическая, но и экономическая программа, осуществимая не только чрезъ законодательство, но и чрезъ общественную борьбу, и сила партій основана не только на ихъ парламентской, но и на общественной роли. При такихъ условіяхъ, сила партій, хотя и ослабляется референдумомъ, но не настолько, чтобы партіи утратили свое руководящее и организующее значеніе какъ въ соціально-политической борьбѣ, такъ и въ народныхъ голосованіяхъ.

Еще два замѣчанія о недочетахъ референдума. Говорятъ, что народъ не любитъ законовъ, слишкомъ сложныхъ и объемлющихъ разнообразныя вещи; но это хорошо, ибо народъ желаетъ отчетливо понимать, что онъ утверждаетъ; скупость, которую проявляетъ народъ при референдумѣ, также во всякомъ случаѣ лучше привычки сорить народными деньгами, которая свойственна нѣкоторымъ представительнымъ республикамъ.

Но если отрицательныя стороны референдума не имѣютъ большого значенія, то положительныя его стороны заслуживаютъ исключительнаго вниманія. Референдумъ есть школа политическаго воспитанія народа: мало того, что народъ учится, законодательствуя,—его стараются учить тѣмъ болѣе усиленно, что народъ-законодатель не можетъ быть невѣжественъ; онъ долженъ знать, какъ можно больше, шире и полнѣе; иначе государству грозитъ остановка и гибель, если народъ, не понимая значенія предлагаемыхъ ему мѣръ, будетъ отвергать ихъ, когда онѣ необходимы, или принимать ихъ, когда онѣ гибельны. Затѣмъ, референдумъ есть регуляторъ гармоніи между парламентомъ и народомъ: парламентъ въ каждомъ народномъ голосованіи видитъ для себя ясное указаніе той политики, которой ждетъ и требуетъ отъ него народъ. Наконецъ, путемъ референдума и иниціативы, народъ непосредственно самъ создаетъ единое и цѣлостное національное право, здѣсь получаетъ смыслъ, какъ теорія общественнаго договора съ ея ученіемъ о правѣ, какъ продуктѣ общей воли народа, такъ и теорія исторической школы, ибо здѣсь право есть дѣйствительно продуктъ народнаго духа; благодаря этому, создается интересъ къ родному праву, близость къ нему, стремленіе защищать его, какъ свое, родное право.

Остается разсмотрѣть главное возраженіе противъ референдума: народъ, говорятъ консервативнѣе своихъ представителей; есть рядъ фактовъ, когда народъ въ Швейцаріи принималъ реакціонныя мѣры, отвергаемыя парламентомъ: помимо указаннаго выше факта 1872 г., въ 1893 г. народъ принялъ антисемитское предложеніе, запретившее убой скота по еврейскому способу, хотя парламентъ предложилъ народу отвергнуть это предложеніе; впрочемъ, антисемитскій смыслъ этого народнаго голосованія иногда отрицается: „трудно сказать, что больше склоняло народъ къ этому рѣшенію—гуманность или нетерпимость“ (Курти). Были случаи когда народъ отвергалъ мѣры охраны труда,—напр., въ 1893 г. народъ отвергъ „право труда“, т. е. право каждаго безработнаго требовать для себя отъ государства „достаточно вознаграждаемаго труда“—причемъ нѣкоторые объясняютъ это тѣмъ, что даже Бебель и Либкнехтъ находили неосуществимымъ это требованіе въ современномъ государствѣ. Въ 1879 г. народное голосованіе отмѣнило запрещеніе смертной казни во всей Швейцаріи, хотя смертная казнь была запрещена еще недавно, въ 1874 г.: референдумъ утвердилъ рѣшеніе парламента разрѣшавшее смертную казнь. Въ 1894 г. парламентъ предложилъ поправку къ конституціи, давшую парламенту „возможность издать законъ, обязывающій рабочихъ присоединяться къ рабочимъ союзамъ“: народное голосованіе отвергло эту поправку,—какъ объясняютъ, изъ непріязни къ соціалистическимъ принципамъ.

Можно было бы привести много другихъ случаевъ, когда Швейцарскій народъ былъ недостаточно воспріимчивъ къ идеямъ свободы и равенства. Но можно привести и рядъ случаевъ, когда онъ очень сознательно и самостоятельно осуществлялъ эти идеи. Въ 1875 г. народное голосованіе утвердило законъ объ обязательности гражданскаго брака и о возможности развода на всей территоріи союза,—и это не смотря на ожесточенную борьбу противъ этого закона и на вмѣшательство даже папы Пія IX, обратившагося къ народу съ особымъ посланіемъ по этому вопросу: законъ былъ утвержденъ, хотя и большинствомъ 213.199 противъ 205.069, но онъ не могъ быть впослѣдствіи ничѣмъ поколебленъ.

Въ 1877 г. народъ принялъ законъ объ 11 часовомъ рабочемъ днѣ. Въ 1898 г. народное голосованіе утвердило законъ о выкупѣ желѣзныхъ дорогъ изъ монопольнаго обладанія частныхъ лицъ въ государственную собственность, не смотря на то, что народъ пугали „милліарднымъ долгомъ“, принимаемымъ на себя страною.

Въ 1880 г. принята народомъ конституціонная поправка объ обязательномъ страхованіи рабочихъ (283.228 противъ 92.200).

Такимъ образомъ, народъ принималъ и отвергалъ законы самаго разнообразнаго содержанія, и невозможно одобрять или порицать референдумъ по этимъ даннымъ: вѣдь и парламентъ принимаетъ какъ радикальные, такъ и консервативные законы,— это зависитъ отъ историческаго момента, даннаго состава палаты и особенностей каждаго даннаго случая, и какъ по результатамъ парламентскихъ голосованій нельзя судить о парламентскомъ правленіи, такъ и народныя голосованія не даютъ никакого твердаго основанія для восхваленія или осужденія референдума, ибо голосованія эти самаго разнообразнаго свойства.

Но даже допуская, что народъ можетъ быть консервативнѣе своихъ представителей, нельзя изъ за этого осуждать и отвергать принципъ референдума. Вѣдь если это такъ, то надо отнять у народа и всеобщее избирательное право, ибо деревня часто бываетъ реакціоннѣе города, и для прогресса можетъ быть было бы лучше, еслибы ограничить составъ избирателей городскою демократіею. Противъ этого однако съ величайшею энергіею будетъ протествовать всякій искреній демократъ: не говоря уже о томъ, что это разсужденіе въ корнѣ нарушаетъ основную идею демократіи, идею равноправности и равноцѣнности націи во всѣхъ ея частяхъ, надо имѣть въ виду, что, какъ говоритъ Лассаль, всеобщее избирательное право въ самомъ себѣ носитъ исцѣленіе отъ всѣхъ тѣхъ золъ, которыя оно могло бы принести. То же можно сказать о референдумѣ: какъ школа политическаго опыта, референдумъ поднимаетъ сознаніе народа, и весьма скоро народъ перестаетъ отставать отъ своихъ представителей, а если допустить облагодѣтельствованіе народа его представителями вопреки его сознательному въ этомъ участію, то мы станемъ на точку зрѣнія просвѣщеннаго абсолютизма, съ его правиломъ— все для народа, но не черезъ народъ. Но жизненно и мощно только то, что выходитъ изъ нѣдръ самаго народа, а этому служитъ именно народная иниціатива, т. е. право народа создавать по собственному почину новые законы, обыкновенные и конституціонные, и эта иниціатива даетъ выходъ его революціонной энергіи, перестраивающей и преобразующей все, что можно измѣнить въ рамкахъ существующей хозяйственной системы.

Иниціатива и референдумъ дѣйствительно враждебны всякаго рода насильственнымъ стремленіямъ меньшинства народа,—но когда въ большинствѣ общества созрѣли стремленія

къ самой рѣшительной и безвозвратной ломкѣ всѣхъ сложившихся экономическихъ и политическихъ отношеній, то въ режимѣ народоправства есть больше всего средствъ для успѣшнаго и прочнаго осуществленія этихъ стремленій и меньше всего къ тому препятствій, ибо здѣсь, въ странахъ непосредственнаго народоправства, нѣтъ такихъ самостоятельныхъ политическихъ силъ, какъ монархія, бюрократія, церковь, армія, аристократія—все могущественныя силы, которыя находятъ достаточно средствъ бороться противъ угрожающихъ имъ парламентскихъ рѣшеній; ошибочно поэтому думать, что въ парламентарныхъ странахъ достаточно получить парламентское большинство, и вся политическая власть уже непремѣнно окажется въ рукахъ того, кто сможетъ распоряжаться этимъ большинствомъ: указанныя выше политическія силы вынесутъ тогда борьбу за стѣны парламента, и борьба между старымъ и новымъ міромъ неизбѣжно должна принять формы неудержимой и неустранимой гражданской войны. Напротивъ, въ системѣ непосредственнаго народоправства, гдѣ эти силы, какъ самостоятельные политическіе факторы, приведены къ ничтожеству или совсѣмъ уничтожены,—тамъ не исключено, что самыя грандіозныя перестройки могутъ осуществиться и не въ путяхъ такой гражданской войны, ибо здѣсь все дѣйствительно зависитъ отъ воли большинства народа, и если оно чего нибудь требуетъ, то нѣтъ такой силы въ обществѣ, которая, безъ преступленія, могла бы ему въ этомъ отказать,—ибо здѣсь господствуетъ правило: все для народа и все черезъ народъ.

Но обезпечиваетъ ли такой порядокъ дѣйствительное б л а г о народа? „Мнѣ говорятъ, отвѣтилъ на это Діогъ еще въ 1831 г., мнѣ говорятъ о народномъ благѣ, какъ объ исходной точкѣ. Но дѣло идетъ вовсе не о благѣ, а о п р а в ѣ. Иначе можно было бы сказать, что самою лучшею формою правленія является конституціонная монархія".

Въ заключеніе два слова о референдумѣ въ Россіи. Конечно, въ существующихъ условіяхъ броженія и формированія новаго правопорядка трудно говорить о референдумѣ для законовъ, когда еще даже нѣтъ парламента для ихъ выработки. Умѣстнѣе былъ бы вопросъ объ у ч р е д и т е л ь н о м ъ р е ф е р е н д у м ѣ: правильно ли было бы утвердить референдумомъ будущую конституцію, выработанную учредительнымъ собраніемъ? На нашъ взглядъ, это было бы тѣмъ болѣе желательно, что это сообщило бы особую, исключительную крѣпость и авторитетъ конституціи; но если бы, по условіямъ времени, это оказалось невозможнымъ,

такъ какъ надолго задержало бы вступленіе конституціи въ дѣйствіе, то одно было бы во всякомъ случаѣ крайне желательно: неизмѣнимость конституціи на будущее время иначе, какъ путемъ референдума. Будущій органическій, основной законъ Россіи будетъ созданъ такимъ исключительнымъ порывомъ мысли и воли, что измѣненіе такого акта должно быть возможно не иначе, какъ непосредственною и единою волею полноправнаго и равноцѣннаго во всѣхъ своихъ частяхъ народа.

