6289

Изданіе Г. Ѳ. ЛЬВОВИЧА.

П. Г. Мижуевъ.

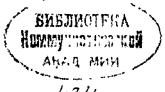
# Народное Представительство и Законодательныя Собранія въ главныхъ странахъ современнаго міра.

Цѣна 80 коп.




С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1906

Тип. Исидора Гольдберга, Спб.



434
36

# ОГЛАВЛЕНІЕ.


| | | стр. |
|---|---|---|
| I. | Федеративныя государства.—Германія и Австро-Венгрія. . | 1 |
| II. | Федеративныя государства.—Швейцарія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты и Соединенные Штаты Австраліи. | 18 |
| III. | Пруссія и другія государства, входящія въ составъ Германской имперіи. . . . . | 27 |
| IV. | Италія, Голландія и Англія . . . . . | 45 |
| V. | Страны всеобщей подачи голосовъ: Бельгія и Франція . . | 54 |
| VI. | Страны всеобщей подачи голосовъ: Греція, Данія, Норвегія (сравненіе съ ней Швеціи), Испанія и Болгарія . . . . . | 62 |
| VII. | Прямое народное законодательство въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцаріи.—Общій взглядъ на организацію кантональныхъ властей . . . . . | 71 |
| VIII. | Отдѣльные штаты Американской республики.—Политическая эмасипація женщинъ и ея результаты.—Республики Южной и Центральной Америки . . . . . | 83 |
| IX. | Отдѣльные штаты Австралійской федераціи.—Колонія „Новая Зеландія".—Политическая эмансипація женщинъ и ея результаты . . . . . | 96 |
| X. | Общій взглядъ на организацію избирательныхъ системъ и законодательныхъ собраній въ различныхъ странахъ.—Значеніе двухпалатной системы.—Активное избирательное право. | 105 |
| XI. | Общій взглядъ на организацію избирательныхъ системъ и законодательныхъ собраній въ разныхъ странахъ: пассивное избирательное право. . . . . | 123 |
| XII. | Разныя условія процесса выборовъ и ихъ вліяніе на правильность народнаго представительства.—Вопросъ о срокахъ депутатскихъ полномочій и объ ихъ платности . . . . . | 132 |

# Федеративныя государства.

## Германія и Австро-Венгрія.

Окидывая общимъ взглядомъ организацію высшей исполнительной власти въ разныхъ странахъ, мы видимъ, что вездѣ эта власть сосредоточена въ рукахъ немногихъ лицъ, причемъ даже среди небольшой группы лицъ, облеченныхъ высшей исполнительной властью, всегда кому либо одному принадлежитъ верховный контроль надъ дѣятельностью остальныхъ представителей той же власти. Такова, какъ извѣстно, роль перваго министра въ странахъ, имѣющихъ парламентарную форму правленія. Къ странамъ съ парламентарной системой правленія относятся тѣ государства, гдѣ имѣется одновременно оффиціальный или номинальный глава государства,—король въ Англіи, президентъ республики во Франціи,—и фактическій глава правительства, такъ называемый первый министръ, т. е. предсѣдатель кабинета министровъ, отвѣтственнаго передъ законодательнымъ собраніемъ и остающагося во власти только до тѣхъ поръ, пока онъ опирается на поддержку большинства членовъ этого собранія. Такова роль нѣмецкихъ государей въ отношеніи своихъ министровъ; такова же, наконецъ, и роль президента С. Амер. Соединенныхъ Штатовъ въ отношеніи начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ федеральнаго управленія*).

*) Говоря такимъ образомъ, мы, конечно, далеки отъ того, чтобы отрицать существованіе значительной разницы между отношеніемъ перваго министра къ своимъ коллегамъ (остальнымъ министрамъ) въ парламентарныхъ странахъ, отношеніемъ, которое въ иныхъ случаяхъ доходитъ почти до равенства, и той безусловной подчиненностью, въ которой находятся министры нѣмецкихъ государей или президента С. Штатовъ.

Единственное исключеніе изъ этого общаго правила составляетъ, какъ, можетъ быть, извѣстно нашимъ читателямъ, Швейцарская Конфедерація, гдѣ высшая исполнительная власть принадлежитъ коллегіи фактически и юридически равныхъ между собой лицъ,—такъ называемому федеральному совѣту, одинъ изъ членовъ котораго выбирается швейцарскими народными представителями въ президенты Конфедераціи и въ силу этого является предсѣдателемъ федеральнаго совѣта. Однако президентъ конфедераціи лишенъ какой либо власти и какихъ либо особыхъ существенныхъ преимуществъ по сравненію съ другими членами федеральнаго совѣта.

Иначе сказать, во всѣхъ странахъ, не исключая и наиболѣе демократическихъ, замѣчается рѣзкое стремленіе къ концентраціи исполнительной власти. Это явленіе, какъ намъ кажется, вполнѣ удовлетворительно объясняется слѣдующими двумя преимуществами, обезпечиваемыми такой концентраціей: способностью исполнительной власти принимать быстрыя и рѣшительныя мѣры, вызываемыя часто разными общественными событіями и нуждами, и возможностью для народа направить свой гнѣвъ на дѣйствительныхъ виновниковъ общественныхъ бѣдъ и неурядицъ, если эти бѣды и неурядицы проистекаютъ отъ неумѣлыхъ, несвоевременныхъ или противозаконныхъ распоряженій, исходившихъ непосредственно отъ высшихъ представителей исполнительной власти или подчиненныхъ имъ лицъ и учрежденій. Иначе сказать, концентрація высшей исполнительной власти, составляя одно изъ наиболѣе важныхъ условій успѣшности ея функціонированія, содѣйствуетъ вмѣстѣ съ тѣмъ болѣе точному установленію отвѣтственности какъ высшихъ, такъ и низшихъ агентовъ этой власти за всѣ мѣры и распоряженія, вызываемыя текущими запросами жизни.

Если, такимъ образомъ, для того, чтобы своевременно и успѣшно отвѣчать на очередные и часто не терпящіе отлагательства запросы общественной жизни, необходимо сосредоточеніе высшей исполнительной власти въ немногихъ рукахъ, то для созданія нормъ или, иначе, законовъ,

которымъ должна слѣдовать въ своей дѣятельности исполнительная власть и всѣ ея органы, требуется, наоборотъ, неторопливое, тщательное, всестороннее ихъ обсужденіе. Желательно, кромѣ того, чтобы въ этомъ обсужденіи принимало участіе возможно большее число лицъ, близко знакомыхъ съ потребностями разныхъ слоевъ населенія и разныхъ частей государства. Вотъ почему законодательная власть во всѣхъ, даже и небольшихъ странахъ всегда принадлежитъ собраніямъ, имѣющимъ многочисленный составъ, доходящій въ исключительныхъ случаяхъ почти до тысячи человѣкъ.

Мало того, почти во всѣхъ странахъ мы находимъ не одно, а два законодательныхъ собранія, имѣющихъ различное происхожденіе въ смыслѣ источника полномочій ихъ членовъ, и пользующихся, вообще говоря, неодинаковымъ авторитетомъ. Всякій новый законопроектъ подвергается обсужденію въ обѣихъ палатахъ и только послѣ одобренія той и другой поступаетъ на окончательную санкцію главы государства.

Существованіе почти во всѣхъ культурныхъ странахъ двухъ законодательныхъ палатъ, какъ мы увидимъ ниже, можетъ быть оправдано весьма вѣскими соображеніями; особенно важное значеніе оно имѣетъ въ государствахъ федеративныхъ. Здѣсь двѣ палаты, можно сказать, безусловно необходимы, какъ это до извѣстной степени доказывается фактомъ существованія двухъ палатъ во всѣхъ федераціяхъ безъ какого либо исключенія. Въ самомъ дѣлѣ, во всѣхъ федеративныхъ государствахъ одна палата обыкновенно бываетъ такъ организована, что можетъ съ большимъ или меньшимъ основаніемъ считаться правильной выразительницей желаній всего населенія страны вообще или, по крайней мѣрѣ, тѣхъ классовъ этого населенія, которые сумѣли добиться для себя политическихъ правъ. Принципъ организаціи другой палаты бываетъ обыкновенно совершенно иной: члены этой палаты являются, вообще говоря, представителями не населенія всей страны вообще, а отдѣльныхъ членовъ федераціи: государствъ и княжествъ

(Германія), кантоновъ (Швейцарія), штатовъ (Американская республика) и т. д.

Познакомимся теперь болѣе детально съ организаціей законодательной власти и народнаго представительства въ наиболѣе важныхъ федеративныхъ государствахъ нашего времени.

Въ Германской имперіи законодательная власть принадлежитъ, какъ извѣстно, двумъ законодательнымъ собраніямъ, изъ которыхъ одно называется рейхстагомъ. Члены этого собранія въ количествѣ около четырехъ сотъ человѣкъ выбираются на 5 лѣтъ всѣмъ мужскимъ населеніемъ Германской имперіи, достигшимъ 25 лѣтняго возраста.

Рейхстагъ является, такимъ образомъ, внѣшнимъ выраженіемъ единства всей имперіи, независимо отъ дѣленія ея на отдѣльныя королевства, великія герцогства и княжества. Другое законодательное собраніе Германской имперіи называется, какъ извѣстно, союзнымъ совѣтомъ (Bundesrat); члены его въ количествѣ 57 человѣкъ назначаются правительствами отдѣльныхъ членовъ союза, образующаго Германскую имперію. Число делегатовъ отъ того или иного королевства или герцогства въ союзномъ совѣтѣ разъ на всегда установлено имперской конституціей, тогда какъ число представителей, посылаемыхъ населеніемъ того или другого изъ королевствъ или герцогствъ, конституціей не установлено и можетъ измѣняться въ зависимости отъ перемѣнъ, происходящихъ въ населенности отдѣльныхъ частей имперіи *).

Вслѣдствіе разницы въ способахъ образованія двухъ имперскихъ законодательныхъ собраній, Пруссія, населеніе которой составляетъ почти три четверти населенія всей имперіи, представлена въ рейхстагѣ 256 членами изъ общаго ихъ числа 399, а въ союзномъ совѣтѣ лишь 17 изъ 57. Остальные 40 членовъ союзнаго совѣта являются представителями правительствъ другихъ 24 королевствъ и гер-

*) По нѣкоторымъ причинамъ, которыя будутъ выяснены ниже, имперское правительство не нашло до сихъ поръ нужнымъ измѣнить первоначальное распредѣленіе избирательныхъ участковъ имперіи соотвѣтственно перемѣнамъ, происшедшимъ въ распредѣленіи самого населенія ея.

цогствъ, входящихъ въ составъ имперіи, хотя совокупное ихъ населеніе не превышаетъ четвертой части жителей имперіи.

Это сопоставленіе какъ нельзя болѣе ясно показываетъ разность принциповъ, положенныхъ въ основаніе представительства въ рейхстагѣ и союзномъ совѣтѣ и вообще, въ организаціи этихъ двухъ законодательныхъ собраній. Это подтверждается, далѣе, и тѣмъ обстоятельствомъ, что тогда какъ полномочія членовъ рейхстага срочны (на 5 лѣтъ), полномочія членовъ союзнаго совѣта безсрочны и могутъ быть во всякое данное время прекращены правительствомъ государства, делегатомъ котораго состоитъ тотъ или другой изъ членовъ союзнаго совѣта. Отвѣтственность членовъ рейхстага передъ народомъ и членовъ союзнаго совѣта передъ правительствами союзныхъ государствъ нашли себѣ выраженіе и въ томъ важномъ фактѣ, что засѣданія рейхстага публичны, причемъ каждый отдѣльный членъ рейхстага подаетъ голосъ только за себя, дѣйствуя въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ по крайнему своему разумѣнію, между тѣмъ какъ засѣданія союзнаго совѣта не публичны, и члены его подаютъ свои голоса согласно инструкціямъ, полученнымъ отъ своихъ правительствъ, причемъ одинъ присутствующій въ засѣданіи членъ делегаціи того или другого государства подаетъ голосъ и за своихъ отсутствующихъ коллегъ.

Такія особенности организаціи германскаго Бундесрата выдѣляютъ его изъ всѣхъ другихъ законодательныхъ собраній нашего времени. Нѣкоторые видятъ въ этомъ даже основаніе, чтобы не считать Бундесратъ законодательнымъ собраніемъ, и относятъ Германскую имперію къ государствамъ съ однопалатнымъ законодательнымъ собраніемъ. Однако такая точка зрѣнія не выдерживаетъ критики, какъ это легко было бы доказать, изложивъ процессъ изданія законовъ въ Германской имперіи. Въ самомъ дѣлѣ, участіе Бундесрата въ имперскомъ законодательствѣ болѣе значительно и болѣе важно по своимъ послѣдствіямъ, чѣмъ участіе въ томъ же самомъ рейхстага, хотя послѣдній,

вслѣдствіе публичности засѣданій и нѣкоторыхъ другихъ обстоятельствъ, болѣе привлекаетъ общественный интересъ.

Австро-Венгрія, какъ, можетъ быть, извѣстно нѣкоторымъ изъ нашихъ читателей, представляетъ собой не только простую федерацію между Австріей и Венгріей, но каждая изъ этихъ двухъ составныхъ частей имперіи является, въ свою очередь, нѣкотораго рода федераціей.

Главнымъ элементомъ, связующимъ обѣ части имперіи, слѣдуетъ считать австрійскаго императора, который вмѣстѣ съ тѣмъ является и венгерскимъ королемъ, коронуясь послѣдовательно обѣими коронами въ Вѣнѣ и Буда-Пештѣ.

Каждая изъ двухъ частей имперіи имѣетъ свой парламентъ, т. е. свое законодательное собраніе, и своихъ министровъ отвѣтственныхъ передъ законодательнымъ собраніемъ, при чемъ въ Австріи эта отвѣтственность скорѣе номинальна, а въ Венгріи болѣе или менѣе дѣйствительна, вслѣдствіе чего Венгрію можно съ большимъ правомъ отнести къ странамъ съ парламентарной системой правленія.

Однако для веденія общеимперскихъ дѣлъ, каковыми въ Австро-Венгріи считаются внѣшнія сношенія, военное и морское дѣло, а также и финансы, насколько таковые нужны для указанныхъ общеимперскихъ дѣлъ,имѣются министры иностранныхъ дѣлъ, военный (и вмѣстѣ съ тѣмъ морской) и финансовъ. Эти министры стоятъ совершенно особнякомъ, не входятъ въ составъ австрійскаго или венгерскаго кабинета министровъ, не могутъ участвовать въ засѣданіяхъ парламентовъ этихъ двухъ частей имперіи и отвѣтственны только передъ императоромъ, который назначаетъ и увольняетъ ихъ по своему усмотрѣнію.

Взаимныя отношенія между обѣими частями имперіи регулируются нѣкоторымъ основнымъ закономъ, утвержденнымъ въ 1867 г. парламентомъ каждой изъ двухъ главныхъ частей имперіи. Важнѣйшія общія дѣла разрѣшаются т. наз. „делегаціями“, которыя состоятъ изъ 60 представителей австрійскаго и венгерскаго парламентовъ (по 40 отъ нижнихъ палатъ и 20 отъ верхнихъ). Эти делегаціи созываются

ежегодно по очереди то въ Вѣнѣ, то въ Буда-Пештѣ, засѣдаютъ отдѣльно одна отъ другой, сносятся между собой только письменно и такимъ путемъ стараются придти къ общимъ рѣшеніямъ. Имперское правительство обращается всегда со своими предложеніями одновременно къ обѣимъ делегаціямъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда делегаціи послѣ троекратныхъ попытокъ не могутъ придти къ тожественному рѣшенію, каждая изъ делегацій имѣетъ право предложить организацію соединеннаго засѣданія, на которомъ, однако, вопросы не дебатируются, а лишь ставятся на голосованіе и рѣшаются большинствомъ голосовъ.

Изъ всего этого, во всякомъ случаѣ, видно, какъ незначительна та связь, которая соединяетъ обѣ части Австро-Венгерской имперіи, и насколько Австро-Венгрія уступаетъ въ этомъ отношеніи Германіи. Въ самомъ дѣлѣ, возьмемъ то, что насъ наиболѣе интересуетъ въ настоящее время,—законодательную власть.

Въ Австро-Венгріи общія для имперіи законодательныя мѣропріятія возможны лишь путемъ ряда трудно достижимыхъ соглашеній или компромисовъ двухъ независимыхъ парламентовъ. Этимъ, конечно, въ значительной степени объясняется полная неожиданностей и кризисовъ политическая жизнь Австро-Венгріи. Конечно, это, въ свою очередь, можетъ быть поставлено въ связь съ тѣмъ фактомъ, что Австрія и Венгрія, говоря словами одного глубокомысленнаго американскаго ученаго, „соединились и удерживаются вмѣстѣ не въ силу внутреннихъ причинъ, любви или чувства преданности къ общему отечеству, а исключительно подъ давленіемъ внѣшнихъ обстоятельствъ, дѣлающихъ этотъ союзъ необходимымъ по соображеніямъ международнаго и военнаго характера. Одна Австрія не была бы достаточно велика для того, чтобы быть дѣйствительно цѣнной союзницей Германіи или Италіи, а, не будучи ихъ союзницей, она могла бы легко стать ихъ добычей, такъ какъ она заключаетъ въ себѣ такія области, которыя каждыя изъ названныхъ странъ охотно присоединила бы къ своимъ владѣніямъ. Кромѣ того, разныя расы, населяющія Австрію, могли

бы каждую минуту поднять открытое возстаніе, если бы у императора не было венгерскихъ войскъ. Съ другой стороны, и венгерцы сами по себѣ, безъ помощи Австріи, были бы недостаточно сильны, чтобы сдерживать честолюбивые замыслы Россіи или потокъ панславистскихъ идей. Венгерцы не только имѣли бы мало вліянія въ международныхъ отношеніяхъ, но подвергались бы большому риску вмѣшательства въ ихъ внутреннія дѣла, вмѣшательства, имѣющаго въ виду интересы славянъ, живущихъ въ Венгріи. Итакъ, союзъ между Австріей и Венгріей неизбѣженъ, и этотъ союзъ чуть тѣснѣе того, чѣмъ это необходимо для достиженія цѣлей, которыми объясняется самое его существованіе" *).

Не принимая на себя отвѣтственности за безусловную вѣрность каждой изъ только что приведенныхъ фразъ, мы тѣмъ не менѣе полагаемъ, что американскій ученый, въ общемъ, вполнѣ правильно отмѣчаетъ какъ слабость узъ, соединяющихъ отдѣльныя части имперіи Габсбурговъ, такъ и основную причину слабости этой связи. Нельзя, конечно, сомнѣваться въ томъ, что существованіе такого, вызываемаго чисто внѣшними обстоятельствами политическаго конгломерата или чисто механическаго соединенія разнородныхъ племенъ, какое представляетъ собой Австро-Венгерская имперія, является большимъ зломъ и источникомъ многихъ взаимныхъ неудовольствій племенъ, населяющихъ имперію. Однако есть основанія думать, что это зло все-таки меньше того, которое явилось бы вѣроятнымъ послѣдствіемъ расчлененія Австро-Венгріи на рядъ независимыхъ небольшихъ политическихъ цѣлыхъ, такъ какъ среди нихъ неизбѣжно возникали бы постоянныя вооруженныя столкновенія, которыя вѣроятно, привели бы къ одичанію каждой отдѣльной національности и во всякомъ случаѣ къ пониженію культуры и цивилизаціи Средней Европы.

Мы не находимъ возможнымъ входить здѣсь въ дальнѣйшее разсмотрѣніе этого любопытнаго и важнаго вопроса,

---

*) L. Lowell. Government and parties in Continental Europe, vol. II, 177.

такъ какъ въ настоящее время наша цѣль состоитъ, главнымъ образомъ, въ выясненіи того процесса, которымъ достигается одинаковое законодательное разрѣшеніе тѣхъ сравнительно немногихъ вопросовъ, которые считаются особенно важными для существованія Австро-Венгерской имперіи и которые поэтому составляютъ область вѣдѣнія трехъ имперскихъ министерствъ, какъ власти исполнительной, и описанныхъ выше „делегацій“, какъ власти законодательной.

Познакомимся теперь съ организаціей народнаго представительства законодательной власти въ каждой изъ двухъ главныхъ частей Австро-Венгерской имперіи, т. е. въ Австріи и въ Венгріи, такъ какъ мы знаемъ, что какъ въ той, такъ и въ другой имѣется свой особый парламентъ или законодательное собраніе.

Законодательное собраніе Австріи называется рейхсратомъ и состоитъ изъ двухъ палатъ. Составъ верхней палаты австрійскаго рейхсрата, т. наз. палаты господъ, переноситъ насъ въ средніе вѣка. Въ самомъ дѣлѣ, членами австрійской палаты господъ являются: 1) принцы императорскаго дома, достигшіе совершеннолѣтія (таковыхъ въ нынѣшней палатѣ господъ насчитывается 17), 2) главы наиболѣе крупныхъ и знатныхъ поземельныхъ собственниковъ, которые засѣдаютъ въ палатѣ господъ по праву наслѣдства (ихъ насчитывается теперь 63 человѣка), 3) всѣ архіепископы, а также епископы наиболѣе важныхъ и богатыхъ епархій, 4) извѣстное число лицъ, имѣющихъ за собой выдающіяся заслуги въ области государственнаго управленія, науки или искусства и назначаемыхъ императоромъ пожизненными членами палаты господъ. Такъ какъ, однако, верховнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ единственнымъ рѣшающимъ цѣнителемъ этихъ заслугъ является императоръ, то назначеніе пожизненныхъ членовъ падаетъ всегда на лицъ, угодныхъ правительству, и происходитъ въ такіе моменты, когда почему либо требуется усилить строго правительственную партію въ палатѣ господъ *).

*) См. сочин. проф. G. Gumplowicz. Das österreichische Staatsrecht Wien. 1897 г., стр. 108.

Такихъ пожизненныхъ членовъ въ австрійской палатѣ господъ болѣе 150, и они составляютъ въ ней большинство (всѣхъ членовъ въ этой палатѣ около 250 человѣкъ).

Нижняя палата австрійскаго парламента или рейхсрата называется палатой представителей и состоитъ изъ 425 членовъ, т. е. она почти вдвое болѣе многочисленна, чѣмъ палата господъ. Для того, чтобы понять, какимъ образомъ организовано народное представительство въ Австріи, слѣдуетъ имѣть въ виду, что Австрія *) состоитъ изъ семнадцати областей, каждая изъ которыхъ имѣетъ свое законодательное собраніе, называемое ландтагомъ. Въ прежнее время члены австрійской палаты представителей выбирались именно этими областными ландтагами, но затѣмъ по разнымъ причинамъ **), на которыхъ мы не можемъ здѣсь останавливаться, такой порядокъ былъ найденъ правительствомъ неудобнымъ, и въ настоящее время (съ 1873 г.) выборы производятся непосредственно самимъ населеніемъ. Число депутатовъ, выбираемыхъ каждой отдѣльной областью, колеблется отъ 46 (отъ Нижней Австріи) до 4 (отъ Форальберга), причемъ такая разница въ числѣ депутатовъ далеко не точно соотвѣтствуетъ относительной населенности областей.

Наиболѣе существенной особенностью австрійской избирательной системы слѣдуетъ, однако, считать дѣленіе избирателей на классы или, какъ выражаются въ Австріи, на „куріи“ (Curien), представляющія своеобразную попытку организаціи представительства интересовъ сословныхъ, профессіональныхъ и, наконецъ, такихъ, которые могутъ воз-

*) Строго говоря, такой страны, которая въ географіи называется Австріей, оффиціально даже не существуетъ. Оффиціально она называется „Die im Reichsrath vertretene Königreiche und Länder“, т. е. „Королевства и области, представленныя въ рейхсратѣ“. Въ числѣ этихъ королевствъ и областей мы находимъ Богемію (Чехію), Силезію, Нижнюю и Верхнюю Австрію, королевство Далмацію и т. д.

**) См. объ этомъ цитированное сочиненіе американскаго ученаго Лоуэлля. Коротко говоря, причины измѣненія системы выборовъ заключались въ проявленной ландтагами склонности посылать въ палату представителей оппозиціонныхъ депутатовъ

никать вслѣдствіе принадлежности избирателей къ числу городскихъ или сельскихъ обывателей. Такимъ образомъ, въ каждой отдѣльной австрійской области или провинціи избиратели дѣлятся на пять слѣдующихъ разрядовъ: 1) крупные землевладѣльцы, 2) члены торговыхъ палатъ, 3) городскіе обыватели и 4) сельскіе обыватели, причемъ лица двухъ послѣднихъ разрядовъ должны удовлетворять извѣстному имущественному цензу, 5) всѣ вообще граждане мужского пола, достигшіе 24 лѣтъ, не ограниченные въ своихъ гражданскихъ и политическихъ правахъ и не состоящіе на дѣйствительной военной службѣ.

Не входя въ частности этого весьма сложнаго избирательнаго закона, скажемъ лишь, что число избирателей и ихъ представителей распредѣляется по разрядамъ или классамъ слѣдующимъ образомъ: въ первомъ разрядѣ избирателей 5431, число же посылаемыхъ ими представителей въ палату 85, во второмъ 556 избирателей и 21 депутатъ, въ третьемъ 493,000 и 118, въ четвертомъ *почти* 1,600,000 и 129 и въ пятомъ 5,000,000 и 72 депутатовъ. Иначе сказать, пять милліоновъ простыхъ совершеннолѣтнихъ гражданъ или вся масса взрослаго мужского населенія Австріи имѣетъ въ палатѣ меньше (72) представителей, чѣмъ сравнительно ничтожная кучка наиболѣе крупныхъ землевладѣльцевъ. Хотя это рѣзкое несоотвѣтствіе нѣсколько сглаживается особымъ представительствомъ сельскихъ и городскихъ обывателей, тѣмъ не менѣе наиболѣе крупные землевладѣльцы и наиболѣе крупные негоціанты (въ рукахъ которыхъ находятся торговыя палаты), все-таки въ общемъ располагаютъ четвертой частью всѣхъ депутатскихъ мѣстъ (106 изъ 425) въ нижней палатѣ. Несправедливость австрійскаго избирательнаго закона тѣмъ болѣе значительна, что всякій, кто удовлетворяетъ необходимымъ условіямъ избирательнаго права въ нѣсколькихъ куріяхъ или разрядахъ, можетъ вотировать или подавать свой голосъ нѣсколько разъ. Такимъ образомъ, крупные землевладѣльцы и члены торговыхъ палатъ пользуются всегда вторымъ голосомъ въ качествѣ членовъ послѣдней куріи; землевладѣльцы пользуются

часто и третьимъ голосомъ, въ качествѣ сельскихъ обывателей, а иногда даже и четвертымъ, въ качествѣ лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ городского избирательнаго ценза *). Такое многократное голосованіе тѣмъ болѣе возможно, что каждая курія голосуетъ отдѣльно и въ особый день.

Изъ этихъ немногихъ свѣдѣній, во всякомъ случаѣ, видно, до какой степени неудовлетворительна система представительства въ Австріи и какъ мало она отвѣчаетъ разноплеменному характеру Австрійской имперіи, въ составъ которой входятъ такія имѣющія громкое историческое прошлое области, какъ Богемія или Чехія, Моравія, Силезія и Галиція. Между тѣмъ ни одна изъ этихъ областей не имѣетъ особыхъ представителей ни въ одной изъ палатъ австрійскаго рейхсрата. Въ самомъ дѣлѣ, палата господъ, какъ мы видѣли, служитъ въ сущности представительницею небольшой кучки наиболѣе богатыхъ классовъ общества и правительственныхъ сферъ и вліяній, а никакъ не тѣхъ желаній и идеаловъ, которыми живетъ та или иная изъ обширныхъ областей или народностей, составляющихъ Австрію въ географическомъ смыслѣ слова. Нижняя палата австрійскаго рейхсрата является также весьма плохой выразительницей желаній отдѣльныхъ народностей, населяющихъ Австрію. Вѣроятно, система народнаго представительства въ Австріи не можетъ быть признана удовлетворительной нисъ какой точки зрѣнія. Достаточно вспомнить, что около 5000 крупныхъ землевладѣльцевъ имѣютъ въ австрійской нижней палатѣ 85 представителей, а пятимилліонная масса взрослаго мужского населенія посылаетъ въ палату всего 72 представителя, и сопоставить съ этимъ тотъ фактъ, что представительство въ германскомъ рейхстагѣ основано исключительно на принципѣ всеобщей подачи голосовъ. Указываемое

*) Равнымъ образомъ въ силу указанныхъ условій избирательной системы всѣ вообще жители селъ и городовъ, удовлетворяющіе имущественному цензу и потому являющіеся избирателями третьей или четвертой куріи, участвуютъ и въ всеобщей подачѣ голосовъ (пятая курія). См. Пифферунъ. Европейскія избирательныя системы. 1905, стр. 192.

нами обстоятельство служитъ, какъ намъ кажется, достаточнымъ объясненіемъ вѣчныхъ скандаловъ и неурядицъ, происходящихъ въ австрійской палатѣ представителей, незначительности нравственнаго и всякаго иного авторитета, который она имѣетъ среди населенія Австріи, и, наконецъ, того слабаго интереса, который возбуждаютъ ея засѣданія внутри страны и заграницей по сравненію, напр., съ трудами германскаго рейхстага.

Вышеприведенные факты и соображенія должны, намъ кажется, служить для читателя достаточнымъ объясненіемъ того возбужденія, которое вызвала въ австрійскомъ народѣ послѣдняя грандіозная русская политическая забастовка, заставившая наше правительство, между прочимъ, почти что формальнымъ образомъ признать всеобщую подачу голосовъ и во всякомъ случаѣ отказаться отъ первоначальной системы выборовъ въ Государственную Думу, системы, сильно напоминающей описанную выше систему выборовъ въ Австріи. Какъ извѣстно, событія въ Россіи были даже причиной аналогичнаго движенія въ разныхъ частяхъ Австріи, что заставило австрійское правительство объявить о своемъ намѣреніи устранить рѣзкія ненормальности и несправедливости въ избирательномъ правѣ.

Однимъ словомъ, будемъ ли мы исходить изъ соображеній принципіальнаго характера или изъ тѣхъ фактовъ, которые даетъ намъ современная политическая жизнь Австріи, и въ особенности изъ скандальной хроники австрійской палаты депутатовъ, организацію законодательныхъ собраній Австріи можно приводить развѣ лишь въ качествѣ примѣра того, какъ не слѣдуетъ организовывать этого рода собранія, особенно въ странахъ, имѣющихъ федеративный характеръ *).

Причисляя Австрію къ странамъ, имѣющимъ федеративный характеръ, мы имѣемъ въ виду тотъ чрезвычайно важный фактъ, что полномочія рейхстрата ограничены, такъ

*) См. статью г. Звѣздича въ „Образованіи“ (1905, май). „Какимъ не должно быть народное представительство“ и книгу Springer'a „Staat und Parlament“.

какъ онъ не можетъ касаться нѣкоторыхъ сферъ общественной жизни, разсмотрѣніе которыхъ предоставлено отдѣльнымъ „областямъ и королевствамъ", составляющимъ Австрію *).

Дѣло въ томъ, что каждое изъ этихъ королевствъ и областей имѣетъ свое законодательное собраніе, такъ называемый ландтагъ; права каждаго ландтага регулируются нѣкоторыми основными, относящимися къ данной области, законами, которыхъ рейхсратъ не можетъ измѣнять—по крайней мѣрѣ, тѣмъ порядкомъ, какой установленъ для обычнаго законодательства.

Какъ мы уже говорили, вторая половина Австро-Венгерской имперіи, королевство Венгерское, представляетъ собой также своего рода федерацію. Какъ извѣстно, венгерцы не составляютъ и половины (43%) населенія Венгріи, которое въ весьма значительной степени состоитъ изъ славянъ (нѣсколько болѣе 27%), румынъ (15%), нѣмцевъ (12%), живущихъ въ такъ называемой Седмиградіи, и нѣкоторыхъ другихъ народностей. Имѣя въ виду жестокій урокъ возстанія 1848 г., неудача котораго объясняется, главнымъ образомъ, тѣмъ, что его не поддержали славяне, не имѣвшіе никакого желанія содѣйствовать полному торжеству притѣснявшихъ ихъ венгерцевъ, эти послѣдніе теперь уже относятся къ славянамъ нѣсколько иначе и наиболѣе значительной ихъ группѣ—кроатамъ и словакамъ—предоставляютъ даже извѣстную долю политической самостоятельности. Такимъ образомъ, въ Венгріи на ряду съ венгерскимъ парламентомъ имѣется и словено-кроатскій сеймъ или, по нѣмецкой политической терминологіи, ландтагъ, который пользуется правомъ изданія законовъ по нѣкоторымъ менѣе важнымъ вопросамъ и который, кромѣ того, посылаетъ своихъ выборныхъ делегатовъ въ обѣ палаты венгерскаго парламента. Эти делегаты участвуютъ въ рѣшеніи всѣхъ вопросовъ, касающихся не одной лишь собственной Венгріи, а всего королевства. Впрочемъ, область вопросовъ, которые

*) Или, выражаясь точно, отдѣльнымъ „королевствамъ и землямъ, представленнымъ въ австрійскомъ рейхсратѣ".

считаются касающимися всего королевства вообще, очень обширна *), такъ что автономія Кроаціи-Славоніи довольно призрачна. При всемъ томъ даже и та степень самостоятельности, которою пользуются кроаты и словаки въ Венгріи, составляетъ значительный контрастъ сравнительно безправному положенію, въ которомъ находятся другія народности, населяющія вторую половину имперіи Габсбурговъ.

Законодательная власть въ Венгріи принадлежитъ парламенту, состоящему изъ двухъ палатъ. Первая или верхняя палата называется палатой магнатовъ и состоитъ почти исключительно изъ представителей поземельной аристократіи, засѣдающихъ въ этой палатѣ по праву наслѣдства. Замѣтную, но все же меньшую часть палаты магнатовъ составляютъ архіепископы и епископы католической и греческой (православной) церкви, высшіе представители лютеранской духовной іерархіи и нѣкоторые важнѣйшіе сановники королевства, являющіеся, подобно лицамъ предшествующей категоріи, членами палаты магнатовъ ex officio, т. е. по должности. Изъ всего этого видно во всякомъ случаѣ, какую аристократическую и ультраконсервативную окраску имѣетъ венгерская верхняя палата.

Въ нижней палатѣ венгерскаго парламента насчитывается 450 членовъ, изъ которыхъ 40 является упомянутыми выше делегатами кроатскаго сейма (въ палатѣ магнатовъ ихъ трое). Остальные четыреста членовъ нижней палаты, выбираются мужскимъ населеніемъ, достигшимъ 20 лѣтъ и удовлетворяющимъ имущественному цензу, причемъ условія этого ценза чрезвычайно сложны и разнообразны, будучи неодинаковы для городскихъ и сельскихъ избирателей и измѣняясь, сверхъ того, для каждой отдѣльной части Венгерскаго королевства **).

*) См. объ этомъ въ статьѣ г. Звѣздича, помѣщенной въ извѣстномъ сборникѣ г. Глаголева: „Государственный Строй и политическія партіи въ Зап. Европѣ и Соед. Штатахъ“, т. I. Къ сожалѣнію, эта статья, какъ и большинство другихъ статей того же сборника, отличается крайней хаотичностью изложенія.

**) См. объ этомъ цитированное сочиненіе проф. Пифферуна или указанную книгу проф. Гумпловича (Gumplovicz).

Не входя въ подробности этой избирательной системы или, вѣрнѣе, этого хаоса избирательныхъ законовъ, скажемъ лишь, что скрытой цѣлью установленія всѣхъ этихъ различій слѣдуетъ считать желаніе такъ или иначе оградить интересы венгерской части населенія и обезпечить венгерцамъ преобладающую роль въ парламентѣ. Даже сравнительно либеральная особенность венгерской избирательной системы, состоящая въ томъ, что лица т. наз. либеральныхъ профессій (преподаватели высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній, инженеры, врачи, адвокаты и т. д.) имѣютъ право голоса независимо отъ того, удовлетворяютъ ли они, или не удовлетворяютъ имущественному цензу, даже эта особенность венгерской избирательной системы объясняется тѣмъ же самымъ, т. е. тѣмъ, что она въ общемъ особенно выгодна для самихъ венгерцевъ, такъ какъ славяне, румыны и другія народности, живущія въ Венгріи, имѣютъ очень мало представителей среди либеральныхъ профессій. Другимъ средствомъ, которымъ венгерцы, какъ господствующій (не численно, а фактически) элементъ населенія, достигаютъ желательныхъ для себя результатовъ при парламентскихъ выборахъ, является открытая подача голосовъ. Эта система осуждается, въ общемъ, всѣми лицами, имѣвшими случай наблюдать процедуру открытыхъ выборовъ, и оставлена всѣми болѣе прогрессивными странами современнаго культурнаго міра *).

Въ общемъ, на почти 18-милліонное населеніе Венгріи лицъ, пользующихся избирательнымъ правомъ, насчитывается около 900,000 или 5% населенія. Изъ этого видно, какъ мало еще проникли въ Венгрію новѣйшія демократическія идеи, хотя венгерцы постоянно кичатся древностью своей конституціи, начало которой они относятъ къ Золотой Буллѣ ихъ короля Андрея II въ 1222 году.

На этомъ мы заканчиваемъ нашъ краткій очеркъ организаціи законодательной власти и системы представитель-

*) См. объ этомъ ниже.

БИБЛІОТЕКА Коммунистической Академіи

ства въ Австро-Венгерской имперіи и въ ея двухъ главныхъ составныхъ частяхъ, надѣясь, что предшествующія данныя выяснили въ достаточной мѣрѣ читателю всю сложность и, такъ сказать, громоздкость имперскаго законодательнаго механизма, равно какъ и всю неудовлетворительность не только верхнихъ, но даже и нижнихъ палатъ обѣихъ частей имперіи. Указываемое нами обстоятельство представляетъ одновременно какъ причину, такъ и слѣдствіе того, что самое существованіе Австро-Венгріи, какъ особаго политическаго цѣлаго, объясняется, главнымъ образомъ, внѣшними обстоятельствами, на которыя было нами указано выше.

---

II.

# Федеративныя страны.

## Швейцарія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты и Соединенные Штаты Австраліи.

Изучая организацію народнаго представительства и законодательной власти въ Германской имперіи, мы видѣли, что рейхстагъ, выбираемый всѣмъ взрослымъ мужскимъ населеніемъ, можетъ съ полнымъ правомъ считаться внѣшнимъ выраженіемъ идеи единства имперіи, а союзный совѣтъ, гдѣ число членовъ, назначаемыхъ правительствами отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ имперіи, колеблется отъ 17 (Пруссія) до одного (всѣ герцогства и княжества), съ такимъ же правомъ можетъ считаться внѣшнимъ выраженіемъ различныхъ степеней авторитета и силы, принадлежащихъ отдѣльнымъ членамъ имперіи. Обязательное участіе обѣихъ палатъ въ выработкѣ и утвержденіи всѣхъ законовъ служитъ, такимъ образомъ, достаточной гарантіей, во первыхъ, того, что голосъ всего нѣмецкаго народа окажетъ должное вліяніе на законодательную дѣятельность имперіи и, во вторыхъ, того, что каждое изъ входящихъ въ составъ имперіи государствъ окажетъ на эту дѣятельность такое вліяніе, какое съ извѣстной точки зрѣнія можетъ считаться принадлежащимъ ему по праву въ силу населенности, территоріальныхъ размѣровъ и т. п.

На совершенно иныхъ началахъ организована федерація, носящая названіе Швейцарской конфедераціи. Здѣсь

законодательная власть принадлежитъ также двумъ собраніямъ, изъ которыхъ одно служитъ выразителемъ единства государства и состоитъ изъ почтп полутораста членовъ, выбираемыхъ на три года взрослымъ *) мужскимъ населеніемъ 22 отдѣльныхъ кантоновъ пропорціонально числу населенія этихъ кантоновь по разсчету—одинъ представитель на каждые 20,000 жителей. Это такъ называемый національный совѣтъ—Nationalrath—Conseil National. Другая законодательная палата, совѣтъ кантоновъ или земель (Ständerath — Conseil des états), состоитъ только изъ 44 членовъ, выбираемыхъ также на три года **) всѣмъ взрослымъ мужскимъ населеніемъ каждаго изъ 22 входящихъ въ составъ конфедераціи кантоновъ, т. е. по два представителя отъ каждаго кантона, независимо отъ размѣровъ территоріи или числа населенія того или иного кантона. Такимъ образомъ, кантоны: Бернъ, населеніе котораго достигаетъ 600,000, и Цюрихъ, имѣющій населеніе до полумилліона, посылаютъ въ совѣтъ кантоновъ по два представителя каждый, какъ и кантонъ Ури, населеніе котораго достигаетъ лишь 20,000, или Цугъ и Шафгаузенъ, имѣюшіе — первый около 25,000, а второй около 42,000 населенія.

Изъ этихъ немногихъ данныхъ во всякомъ случаѣ видно, что наиболѣе значительные кантоны Швейцаріи чужды

---

*) Надо замѣтить, что въ Швейцаріи политическое совершеннолѣтіе наступаетъ съ 20-лѣтняго возраста, по крайней мѣрѣ, если имѣть въ виду федеральные выборы. Въ нѣкоторыхъ кантональныхъ выборахъ возрастъ избирателей еще ниже.

**) Это не совсѣмъ точно и мы выражаемся такимъ образомъ лишь для краткости. На самомъ дѣлѣ три года продолжается срокъ полномочій только для тѣхъ членовъ Совѣта кантоновъ, которые избираются народомъ своихъ кантоновъ путемъ всеобщей подачи голосовъ. Такой порядокъ существуетъ въ десяти кантонахъ. Въ восьми кантонахъ члены совѣта кантоновъ выбираются на разные сроки законодательнымъ собраніемъ (большой совѣтъ) кантоновъ, а въ четырехъ они скорѣе провозглашаются, чѣмъ выбираются народными сходами (описываемыми ниже Landsgemeinden).

какого либо желанія господствовать надъ кантонами сравнительно очень значительными, а это представляетъ весьма рѣзкій контрастъ тому, что мы только что видѣли, знакомясь съ организаціей законодательной власти въ Германской имперіи. Контрастъ на самомъ дѣлѣ еще значительнѣе, чѣмъ это можетъ думать читатель, исходя только изъ указанныхъ выше цифръ. Въ самомъ дѣлѣ, въ Швейцаріи обѣ палаты федеральнаго парламента имѣютъ почти одинаковый авторитетъ и значеніе, тогда какъ въ Германіи роль союзнаго совѣта юридически и въ особенности фактически гораздо важнѣе, чѣмъ роль рейхстага. Иначе сказать, преобладающее вліяніе принадлежитъ въ Германіи той палатѣ, которая контролируется важнѣйшимъ изъ членовъ союзной имперіи,—Прусскимъ королевствомъ. Отсутствіе чего-либо подобнаго въ Швейцаріи объясняетъ, какъ намъ кажется, ту глубокую привязанность къ конфедераціи, которую мы находимъ въ одинаковой мѣрѣ, какъ у жителей Берна или Цюриха, такъ и у гражданъ упомянутыхъ выше лѣсныхъ кантоновъ: Ури, Цуга или Шафгаузена. Къ сожалѣнію, нельзя сказать того же самаго о различныхъ частяхъ федераціи, носящей названіе Германской имперіи; еще менѣе это примѣнимо къ отдѣльнымъ частямъ Австро-Венгерской имперіи, какъ это должно быть вполнѣ понятно читателю въ виду выше приведенныхъ фактовъ, характеризующихъ организацію народнаго представительства въ двухъ названныхъ имперіяхъ *).

Не всегда политическая жизнь Швейцаріи регулировалась такъ, какъ она регулируется настоящей ея конституціей, и не всегда эта республика наслаждалась такимъ безмятежнымъ счастіемъ, какимъ она наслаждается теперь. Послѣдній пересмотръ конституціи Швейцарской конфедераціи относится къ 1874 г., съ какого времени, въ общемъ, можно считать и начало періода болѣе мирнаго, чѣмъ когда-

*) См. также нашу брошюру „О сущности и формахъ государственнаго строя". („Всеобщая Библіотека" Г. Ѳ. Львовича).

либо, и совершенно чуждаго какихъ-либо потрясеній развитія этой замѣчательной демократіи. Какъ это признаютъ сами швейцарцы, организуя свое нынѣшнее федеральное правительство, они въ значительной мѣрѣ слѣдовали примѣру Соединенныхъ Штатовъ. Однако всякій, кто сколько-нибудь знакомъ съ государственнымъ строемъ этихъ двухъ республикъ, конечно, согласится съ тѣмъ, что швейцарцевъ менѣе всего можно упрекнуть въ слѣпомъ подражаніи американцамъ: въ самомъ дѣлѣ, они заимствовали изъ американскаго государственнаго строя только то, что находили для себя наиболѣе подходящимъ и наиболѣе легко осуществимымъ. Вообще говоря, подражаніе швейцарцевъ ограничилось заимствованіемъ у американцевъ организаціи федеральной законодательной власти, какъ это мы сейчасъ увидимъ, познакомившись съ тѣмъ, какъ эта власть организована въ великой американской демократіи.

Американскій парламентъ называется, какъ извѣстно, конгрессомъ (Congress) и состоитъ изъ двухъ палатъ. Одна изъ этихъ палатъ, называемая „палатой представителей“ (House of Repesentatives), выбирается на два года населеніемъ всего союза вообще, причемъ каждый штатъ посылаетъ въ эту палату такое число представителей, какое соотвѣтствуетъ населенности штата—по разсчету одинъ представитель на 200,000 жителей. Вопросъ о томъ, кто въ томъ или другомъ штатѣ долженъ быть призванъ къ участію въ выборахъ народныхъ представителей, рѣшается самостоятельно каждымъ отдѣльнымъ штатомъ, причемъ въ значительномъ большинствѣ штатовъ избирательныя права предоставлены всѣмъ лицамъ мужского пола, достигшимъ совершеннолѣтія (21 года). Каждое десятилѣтіе бываетъ общая перепись населенія *) всей республики; затѣмъ, въ зависимости отъ результатовъ переписи производятся перемѣны въ количествѣ депутатовъ, посылаемыхъ отдѣльными штатами въ федеральную палату представителей.

Другая палата американскаго конгресса называется се-

*) Такъ называемый въ Америкѣ цензъ (Census).

натомъ; члены сената выбираются на шесть лѣтъ законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ по два отъ каждаго штата независимо отъ размѣровъ территоріи или количества населенія штата. Однако въ обоихъ этихъ отношеніяхъ контрастъ между отдѣльными штатами Американскаго союза не менѣе значителенъ, чѣмъ между отдѣльными кантонами Швейцарской конфедераціи. Въ самомъ дѣлѣ, среди отдѣльныхъ штатовъ Американской республики мы находимъ, съ одной стороны, Нью-Іоркъ съ почти $7^1/_2$ милл. жителей и Пенсильванію съ $6^1|_2$ мил., а съ другой, стороны штаты Айдэго: (Idaho) и Ута, имѣющіе первый 162.000, а второй даже 43.000 жителей. Не меньшій контрастъ наблюдается и въ размѣрахъ территоріи отдѣльныхъ штатовъ: такъ, напр., штатъ Родъ-Айлэндъ имѣетъ поверхность въ тысячу квадратныхъ миль, Коннектикутъ около 5.000 кв. миль, а Ньи-Джерси около 7.500, между тѣмъ какъ штаты, Колорада а Невада имѣютъ болѣе 100.000 кв. миль, Калифорнія болѣе 150.000, а Техасъ даже 262.000. Этотъ послѣдній штатъ больше, чѣмъ вся Франція, европейская территорія которой едва превышаетъ 200.000 кв. миль.

Въ періодъ образованія С. Штатовъ контрастъ въ размѣрахъ и въ населенности отдѣльныхъ штатовъ былъ, разумѣется, не такъ великъ, какъ теперь, хотя и тогда контрастъ былъ все-таки весьма значителенъ. Поэтому составителямъ дѣйствующей и донынѣ федеральной конституціи пришлось употребить много времени и труда, чтобы придти къ какому нибудь такому соглашенію относительно организаціи федеральной законодательной власти, которое могло бы, съ одной стороны, удовлетворить весьма естественному притязанію болѣе населенныхъ штатовъ на нѣкоторыя преимущества въ смыслѣ вліянія на законодательство республики, а съ другой, предоставить штатамъ со сравнительно весьма малочисленнымъ населеніемъ достаточную гарантію въ томъ, что безъ ихъ согласія нельзя будетъ осуществить никакихъ важныхъ законодательныхъ мѣропріятій. Послѣ многихъ споровъ, послѣ разсмотрѣнія множества разныхъ проектовъ, соглашеніе, наконецъ, было достигнуто путемъ при-

нятія указанной только-что системы раздѣленія конгресса на двѣ равноправныя палаты, каждая изъ которыхъ организована на совершенно различныхъ, но одинаково важныхъ принципахъ представительства. Штаты съ наименьшимъ населеніемъ, пользующіеся въ сенатѣ такимъ же вліяніемъ, какъ и самые большіе штаты, имѣя въ виду, что всякая законодательная мѣра требуетъ согласія обѣихъ палатъ конгресса, получили увѣренность, что они всегда сумѣютъ противодѣйствовать всѣмъ тѣмъ законопроектамъ, которые были бы для нихъ невыгодны. Способъ, избранный конституціоннымъ конвентомъ для примиренія интересовъ большихъ и малыхъ штатовъ, оказался вполнѣ цѣлесообразнымъ: такъ, по крайней мѣрѣ, говоритъ историческій опытъ великой Американской республики *).

Составители нынѣшней швейцарской конституціи были хорошо знакомы съ этимъ опытомъ и при пересмотрѣ своей конституціи, состоявшемся болѣе 30 лѣтъ тому назадъ (1874), приняли американскую систему организаціи федеральной законодательной власти. Впрочемъ, составители нынѣшней швейцарской конституціи, какъ и подобаетъ людямъ, работавшимъ на сто лѣтъ позже, чѣмъ дѣятели американскаго конституціоннаго конвента, оказались болѣе демократичными, чѣмъ эти послѣдніе, по своимъ политическимъ воззрѣніямъ. Въ самомъ дѣлѣ, тогда какъ по американской конституціи членовъ сената выбираютъ законодательныя собранія отдѣльныхъ штатовъ, причемъ сенаторами могутъ быть лица не моложе 30 лѣтъ, въ Швейцаріи способъ выбора членовъ совѣта кантоновъ предоставленъ усмотрѣнію отдѣльныхъ кантоновъ. Вообще говоря, въ большинствѣ кантоновъ членовъ совѣта кантоновъ выбираетъ все взрослое мужское населеніе **), причемъ федеральная консти-

*) См. нѣкоторые относящіеся сюда факты американской исторіи въ статьѣ „Развитіе и паденіе рабства негровъ въ Америкѣ“, вошедшей въ нашу книгу „Соціологическіе Этюды“, или въ находящемся въ печати нашемъ сочиненіи „Исторія великой американской демократіи“.

**) Выше были приведены болѣе точныя данныя о способѣ избранія членовъ совѣта кантоновъ

туція не устанавливаетъ какого либо минимальнаго возраста для представителей кантоновъ въ кантоновъ совѣтъ.

Начало XX вѣка, какъ извѣстно, ознаменовалось возникновеніемъ новой федераціи, которую, несомнѣнно, ожидаетъ великое и славное будущее: мы разумѣемъ Австралійскую федерацію, въ которую вошли всѣ шесть континентальныхъ колоній Австраліи, принявшихъ впрочемъ со времени образованія федераціи названіе „штатовъ“, (states), по примѣру американской демократіи.

Не имѣя возможности останавливаться здѣсь на другихъ сторонахъ организаціи Австралійской федераціи *), мы считаемъ во всякомъ случаѣ необходимымъ отмѣтить, что и при образованіи этой новѣйшей федераціи примѣръ государственнаго строя С. Штатовъ оказалъ весьма значительное вліяніе. Въ самомъ дѣлѣ, въ Австраліи федеральное законодательное собраніе состоитъ изъ двухъ палатъ, причемъ, какъ и въ Америкѣ, въ одной изъ палатъ (федеральный сенатъ) всѣ штаты имѣютъ одинаковое число представителей, въ другой (федеральная палата представителей) число представителей зависитъ отъ количества населенія отдѣльныхъ штатовъ. Прогрессъ демократическихъ принциповъ за послѣднюю четверть только что истекшаго вѣка выразился, между прочимъ, въ томъ, что федеральная австралійская конституція требуетъ, чтобы члены обѣихъ федеральныхъ палатъ избирались непосредственно населеніемъ отдѣльныхъ штатовъ согласно правиламъ, регулирующимъ въ каждомъ штатѣ выборы членовъ нижней палаты штата. Мы знаемъ, между тѣмъ, что въ Швейцаріи вопросъ о томъ, кто долженъ выбирать членовъ союзнаго совѣта, предоставленъ всецѣло усмотрѣнію отдѣльныхъ кантоновъ, и что въ Америкѣ сенаторы выбираются законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ.

---

*) См. нашу книгу „Соціологическіе Этюды“, въ которой первая статья посвящена подробному изложенію исторіи образованія Австралійской федераціи.

Вслѣдствіе указаннаго только что требованія австралійской федеральной конституціи образованіе Австралійской федераціи само по себѣ явилось нѣкоторымъ толчкомъ къ демократизаціи политическаго строя отдѣльныхъ колоній или штатовъ Австраліи. Въ самомъ дѣлѣ, какъ могли отдѣльные штаты удерживать у себя какія либо ограниченія въ правѣ участія населенія въ выборахъ членовъ верхней палаты или сената штата, коль скоро всякія такія ограниченія были найдены излишними при рѣшеніи вопроса объ избраніи членовъ федеральнаго сената? Правильность этого соображенія станетъ особенно ясной, если принять во вниманіе, что къ началу XX вѣка въ нѣкоторыхъ колоніяхъ (теперь—штатахъ) Австраліи пользованіе политическими правами, было предоставлено женщинамъ, получившимъ, такимъ образомъ, въ силу приведеннаго требованія федеральной конституціи, и право на участіе въ выборахъ членовъ законодательныхъ собраній федераціи. Дѣйствительно, логика вещей не заставила себя долго ждать. Примѣръ политической эмансипаціи женщинъ въ однихъ штатахъ побудилъ къ тому же и другіе штаты, а затѣмъ, въ 1902 г. федеральный парламентъ издалъ законъ, по которому право на участіе въ выборахъ членовъ обѣихъ палатъ федеральнаго парламента было предоставлено всѣмъ совершеннолѣтнимъ мужчинамъ и женщинамъ, состоящимъ британскими подданными и живущими въ Австраліи не менѣе шести мѣсяцевъ *).

Ниже будетъ указано, какъ этотъ послѣдній шагъ въ демократизаціи федеральнаго избирательнаго права отразился на избирательномъ законодательствѣ отдѣльныхъ штатовъ Австраліи.

Такъ быстро прогрессируетъ жизнь въ одномъ изъ самыхъ демократическихъ и вмѣстѣ съ тѣмъ самыхъ счастливыхъ обществъ нашего времени, причемъ—это одна изъ

---

*) См. W. Trotter. The Government of Greater Britain, 1905, стр. 77.

наиболѣе любопытныхъ сторонъ указываемаго нами явленія — быстрой демократизаціи политическихъ учрежденій Австраліи, повидимому, нисколько не мѣшаетъ принадлежность—правда, скорѣе номинальная, чѣмъ дѣйствительная,— къ одной изъ самыхъ старыхъ и славныхъ монархій Европы.

## III.

## Пруссія и другія государства, входящія въ составъ Германской имперіи.

До сихъ поръ мы говорили объ организаціи законодательныхъ собраній и избирательныхъ системъ въ федеративныхъ государствахъ. Мы видѣли, что по весьма понятнымъ соображеніямъ въ этихъ странахъ всегда наблюдается раздѣленіе законодательной власти между двумя палатами, изъ которыхъ одна служитъ выразительницей извѣстнаго единства населенія федеративнаго государства, другая—отраженіемъ интересовъ отдѣльныхъ членовъ федераціи.

Если мы перейдемъ теперь къ государствамъ иного рода, которыя, въ противоположность первымъ, называются односоставными, унитарными, или еще точнѣе централизованными (такъ какъ на самомъ дѣлѣ унитарное государство можетъ фактически состоять изъ различныхъ народностей, иногда даже не перемѣшанныхъ между собой, а занимающихъ, каждая, отдѣльную территорію или часть государства, но тѣмъ не менѣе не пользующихся какой либо самостоятельностью въ области законодательства или въ другихъ отношеніяхъ), мы увидимъ, что въ громадномъ большинствѣ этихъ государствъ законодательная власть также раздѣлена между двумя собраніями.

Смыслъ и значеніе этого явленія читатель, какъ намъ кажется, легко усмотритъ самъ, ознакомившись съ тѣми нормами, которыми опредѣляется составъ верхней и нижней палаты въ этихъ государствахъ. Впрочемъ, въ одной изъ заключительныхъ главъ мы попытаемся сдѣлать нѣсколько относящихся сюда обобщеній.

Начнемъ нашъ обзоръ съ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, и обратимся, во первыхъ, къ Пруссіи, играющей, какъ мы знаемъ, господствующую роль въ имперіи и своимъ примѣромъ сильно вліяющей даже на тѣ области общественной жизни, которыя съ точки зрѣнія формальнаго закона не подлежатъ какому либо воздѣйствію со стороны имперскаго правительства (а слѣдовательно, и главнаго двигателя этого правительства,—королевства Прусскаго).

Верхняя палата Пруссіи носитъ названіе палаты господъ (Herrenhaus), какъ и въ большинствѣ другихъ союзныхъ государствъ Германіи. Она имѣетъ весьма разнородный составъ, какъ это видно изъ слѣдующаго перечисленія лицъ, являющихся членами этой палаты въ силу наслѣдственнаго права или по назначенію.

1. Прусскіе великіе князья, достигшіе совершеннолѣтія.
2. Главы 16 старинныхъ княжескихъ родовъ, которымъ это право принадлежитъ со временъ Вѣнскаго конгресса (1815).
3. Главы (около 50) нѣкоторыхъ дворянскихъ родовъ, владѣющихъ обширными земельными имуществами, которымъ это право предоставлено въ болѣе близкое къ намъ время особыми королевскими грамотами. Это все наслѣдственные „пэры“ *) прусской палаты господъ. Далѣе слѣдуютъ пожизненные члены той же палаты.
4. Крупные землевладѣльцы, богатые фабриканты и лица, пріобрѣтшія почетную національную извѣстность на разныхъ поприщахъ. Назначеніе всѣхъ этихъ лицъ пожизненными членами палаты господъ зависитъ только отъ прусскаго короля, который является, такимъ образомъ, окончательнымъ судьей ихъ заслугъ, ни передъ кѣмъ не отвѣтственнымъ за свой выборъ.

---

*) Какъ извѣстно, члены палаты лордовъ въ Англіи носятъ званіе «пэровъ королевства». Поэтому нерѣдко называютъ пэрами и членовъ верхнихъ палатъ другихъ странъ.

5. Предводители дворянства (они, разумѣется, не носятъ такого званія, мы называемъ ихъ такъ потому, что они являются выборными отъ дворянства отдѣльныхъ провинцій) восьми главныхъ провинцій, на которыя дѣлится Пруссія.
6. Представители (десяти) прусскихъ университетовъ, предсѣдатели трехъ консисторій (т. е. протестантскихъ провинціальныхъ духовныхъ управленій) и городскіе головы (бургомистры) городовъ, имѣющихъ не менѣе 50,000 жителей.
7. Неопредѣленное количество другихъ членовъ, назначаемыхъ по усмотрѣнію короля пожизненно или на болѣе или менѣе продолжительный срокъ.

Послѣднее обстоятельство имѣетъ весьма большое удобство для короля, такъ какъ позволяетъ ему назначеніемъ „временныхъ“ пэровъ сломить оппозицію палаты господъ, если бы она осмѣлилась стать въ оппозицію королю. Впрочемъ, такой случай, вообще говоря, весьма мало вѣроятенъ, такъ какъ, несмотря на кажущееся разнообразіе состава палаты господъ, на самомъ дѣлѣ большинство ея членовъ принадлежитъ къ поземельному дворянству и притомъ преимущественно къ крупному, съ нѣкоторой примѣсью представителей буржуазіи (городскіе головы большихъ городовъ), крупнаго капитала вообще и съ весьма незначительнымъ элементомъ класса профессіональныхъ ученыхъ (десять представителей университетовъ). Новѣйшая исторія Пруссіи показываетъ, что указанный составъ палаты господъ настолько гарантируетъ ея консервативное настроеніе, что даже самъ король и его министры оказываются иногда болѣе либеральными, чѣмъ палата господъ.

„Въ настоящее время“, говоритъ американскій ученый Лоуэлль, „всѣхъ членовъ (прусской) палаты господъ около трехсотъ, причемъ болѣе трети ихъ—дворяне, крупные поземельные собственники, засѣдающіе въ палатѣ въ силу наслѣдственнаго права; другая треть палаты выбирается также землевладѣльцами. Такимъ образомъ, прусская палата господъ находится въ рукахъ землевладѣльческаго дворянства, ме-

жду тѣмъ этотъ классъ въ Пруссіи имѣетъ много характерныхъ особенностей и держится въ сторонѣ отъ остальной народной массы. Онъ глубоко преданъ престолу, крайне консервативенъ и въ то же время ревниво оберегаетъ свои права и привиллегіи. Поэтому всегда можно быть увѣреннымъ, что онъ поддержитъ короля и его министровъ въ ихъ противодѣйствіи всякимъ новаторскимъ начинаніямъ, исходящимъ отъ нижней палаты, и откажетъ въ своемъ согласіи на прогрессивныя мѣры, которыя уже приняты народными представителями, но которыя почему либо нежелательны королю. Однако то же дворянство далеко не проявляетъ такой готовности слѣдовать за королемъ въ либеральной политикѣ; это обнаружилось, напр., въ 1872 г., когда палата господъ отвергла проектъ реформы мѣстнаго управленія, которую желалъ провести Бисмаркъ. Какъ извѣстно, палата была за это наказана назначеніемъ двадцати четырехъ новыхъ членовъ“ *).

Мы подробно изложили составъ прусской Палаты Господъ, такъ какъ, въ общемъ, подобный же характеръ имѣетъ составъ верхнихъ палатъ и въ другихъ союзныхъ государствахъ Германіи:—Саксоніи, Вюртембергѣ, Баваріи **), Баденѣ. Вслѣдствіе консерватизма нѣмецкаго дворянства и указаннаго состава верхнихъ палатъ нѣмецкихъ государствъ право королей назначать пожизненныхъ „пэровъ“ является въ извѣстномъ смыслѣ факторомъ прогрессивнымъ, такъ какъ противодѣйствіе, оказываемое палатами господъ либеральнымъ теченіямъ, какъ мы уже говорили, иногда оказывается неудобнымъ и чрезмѣрнымъ даже для правительства, которое какъ ни какъ должно считаться и съ мнѣніемъ нижнихъ палатъ, являющихся — при всѣхъ недостаткахъ ихъ организаціи—болѣе правильными выразительницами желаній широкихъ круговъ населенія, чѣмъ верхнія палаты.

*) Lowell, Government and parties etc. vol. I, 302 См. также Flandin. Institutions Politiques de l'Europe contemporaine. Allemagne. Paris, 1902, p. 17.

**) См. цитированное только что сочиненіе Flandin'a или болѣе обширный трудъ Combes de Lestrade. Les Monarchies de l'empire Alleman Paris, 1904.

Обратимся теперь къ нижнимъ палатамъ союзныхъ государствъ Германіи.

Прусская нижняя палата, называемая, какъ и въ другихъ союзныхъ государствахъ, Abgeordnetenhaus, т. е. палатой представителей, состоитъ изъ почти 450 (433) депутатовъ не моложе 30 лѣтъ, выбираемыхъ на пять лѣтъ всѣми прусскими подданными (мужского пола), перешедшими 24-лѣтній возрастъ и участвующими (въ какой либо мѣрѣ) въ платежѣ прямыхъ налоговъ *).

На первый взглядъ можетъ показаться, что мы имѣемъ дѣло съ избирательной системой весьма либеральной. На самомъ же дѣлѣ это вовсе не такъ и вотъ почему.

Во-первыхъ, пруссаки выбираютъ не прямо депутатовъ, а лишь выборщиковъ, которымъ уже принадлежитъ право выбора народныхъ представителей, причемъ на каждые 250 душъ населенія избирается одинъ выборщикъ. Такимъ образомъ, выборы народныхъ представителей въ Пруссіи не прямые, а косвенные и именно, двухстепенные. Хотя двухстепенность выборовъ сама по себѣ представляетъ **) уже довольно значительное зло, однако это зло въ смыслѣ вліянія на исходъ выборовъ совершенно ничтожно по сравненію съ другимъ, гораздо болѣе существеннымъ недостаткомъ прусской избирательной системы, совершенно искажающимъ голосъ народа.

Отрицательная сторона системы выборовъ въ прусскую палату заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, что, въ общемъ, избиратели имѣютъ тѣмъ большее вліяніе на исходъ выборовъ, чѣмъ они богаче.

Въ самомъ дѣлѣ, сумма прямыхъ налоговъ***), взимаемая съ населенія того или иного избирательнаго участка, дѣлится на три равныя части. Лица, платящія налогъ въ максимальномъ размѣрѣ и вносящія въ общемъ одну треть всей суммы прямыхъ налоговъ даннаго избирательнаго участка, составляютъ первый разрядъ избирателей и изби-

*) Впрочемъ, во всякомъ случаѣ не менѣе трехъ марокъ.

**) См. объ этомъ ниже.

***) Государственныхъ, провинціальныхъ, общинныхъ и другихъ.

раютъ одну треть выборщиковъ; другую треть выборщиковъ посылаютъ избиратели слѣдующаго разряда, вносящіе въ совокупности другую треть общей суммы прямыхъ налоговъ. Остальные плательщики прямыхъ налоговъ составляютъ послѣдній разрядъ избирателей и избираютъ также треть выборщиковъ. По окончаніи этихъ „первичныхъ“ выборовъ всѣ выборщики даннаго избирательнаго участка собираются вмѣстѣ и избираютъ своего представителя въ палату.

„Едва ли есть надобность объяснять“, говоритъ одинъ извѣстный политическій писатель, бывшій долгое время членомъ французской палаты депутатовъ, „какъ неодинаково вліяніе отдѣльныхъ гражданъ на выборы при такой системѣ... Въ самомъ дѣлѣ, голоса избирателей третьяго разряда совершенно поглощаются голосами избирателей первыхъ двухъ разрядовъ. Такъ, въ Берлинѣ изъ 280,000 лицъ, участвующихъ въ выборахъ, 2,192 человѣка составляютъ первый разрядъ, 12,544—второй и 264,514—третій. Общественное мнѣніе неоднократно требовало уничтоженія этой системы, находящейся въ рѣзкомъ противорѣчіи съ политическими идеалами нашего времени. Самъ Бисмаркъ однажды пытался ввести въ нее нѣкоторыя улучшенія. Но всѣ такого рода попытки разбивались объ упрямое противодѣйствіе палаты господъ“*). Къ этимъ словамъ французскаго публициста и политическаго дѣятеля слѣдуетъ прибавить, что въ Пруссіи принята т. наз. открытая подача голосовъ и притомъ какъ при первоначальныхъ выборахъ, такъ и при подачѣ голосовъ выборщиками. Едва ли нужно объяснять читателю, насколько это обстоятельство мѣшаетъ свободѣ выборовъ и лишаетъ ихъ даже той сравнительно небольшой цѣны, которую они могли бы имѣть въ Пруссіи. Въ этомъ, какъ и во многихъ другихъ отношеніяхъ, выборы въ имперскій рейхстагъ поставлены гораздо болѣе раціонально, такъ какъ при этихъ выборахъ нѣтъ никакого дѣленія избирателей на разряды и самое

*) Etienne Flanandin, цитир. соч, 190—192

голосованіе происходитъ при самомъ тщательномъ огражденіи его тайны такимъ; образомъ, никто не можетъ знать, за кого подалъ свой голосъ тотъ или другой избиратель.

Открытая подача голосовъ, какъ мы увидимъ ниже, не выдерживаетъ сколько-нибудь серьезной критики, опирающейся на факты дѣйствительной жизни. Такая система выборовъ, однако, особенно зловредна въ Пруссіи вслѣдствіе одной черты прусскаго избирательнаго права: мы имѣемъ въ виду отсутствіе въ Пруссіи закона, запрещающаго чиновникамъ выставлять вообще свою кандидатуру въ палату представителей или, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ избирательныхъ участкахъ, гдѣ находится ихъ мѣсто служенія. Въ Пруссіи не запрещено ни то, ни другое. Можно себѣ представить, къ какимъ это приводитъ результатамъ... Какъ говоритъ цитированный нами выше французскій политическій дѣятель, прусскую палату часто называютъ „палатой исправниковъ или земскихъ начальниковъ“—Landrätherhaus (la Chambre des Sous-Préfects, какъ перевелъ это выраженіе указанный французскій писатель).

„Весьма понятно, что при такой организаціи выборовъ“, продолжаетъ тотъ же писатель и политическій дѣятель, „въ палатѣ должно всегда преобладать консервативное настроеніе... Среди членовъ палаты весьма мало лицъ съ демократическими тенденціями, а соціалистовъ даже нѣтъ вовсе*). Впрочемъ, соціалистическая партія прямо высказываетъ, что она относится совершенно безразлично къ выборамъ въ ландтагъ. „Мы протестуемъ“, заявляла не разъ эта партія, „противъ этой отвратительной системы выборовъ, лишающей фактически права голоса главную массу населенія и не позволяющей этой массѣ имѣть своихъ представителей въ

*) Однимъ изъ слѣдствій разницы въ условіяхъ выборовъ въ имперскій рейхстагъ и въ ландтаги отдѣльныхъ государствъ Германіи оказывается, между прочимъ, то обстоятельство, что одни и тѣ же избирательные округа, напр , Берлинъ, посылаютъ въ рейхстагъ соціалъ-демократовъ, а въ ландтагъ такъ называемыхъ свободомыслящихъ или членовъ другихъ, еще болѣе умѣренныхъ партій.

палатѣ. Мы не признаемъ за членами палаты права считать себя представителями народа, такъ какъ на самомъ дѣлѣ они являются лишь представителями буржуазіи“ *).

Такъ оцѣниваетъ трехразрядную систему выборовъ въ прусскій ландтагъ соціалистическая партія. Въ такомъ же смыслѣ, хотя, конечно, не въ столь энергичныхъ выраженіяхъ, отзывается объ этой системѣ въ общемъ весьма консервативно настроенный американскій ученый Лоуэлль. Онъ говоритъ совершенно вѣрно, что эта система лишь „обостряетъ антагонизмъ между богатыми и бѣдными классами“. Иначе сказать, прусская система представительства не только не облегчаетъ, а скорѣе даже затрудняетъ достиженіе главной задачи представительныхъ учрежденій вообще.

Главныя основы избирательной системы, принятой въ Саксонскомъ королевствѣ, совершенно тѣ же, какія мы находимъ въ Пруссіи. Впрочемъ, до 1896 г. саксонская избирательная система была гораздо болѣе разумна и справедлива**), но затѣмъ, чтобы ослабить либеральныя тенденціи ландтага, саксонское правительство ввело прусскую систему выборовъ, устранивъ лишь нѣкоторые изъ ея наиболѣе рѣзкихъ недостатковъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ Саксоніи, какъ и въ Пруссіи, выборы въ ландтагъ не прямые, а двухстепенные, причемъ одинъ выборщикъ приходится на 500 (въ Пруссіи на 250) жителей. Въ Саксоніи, какъ и въ Пруссіи, первоначальные избиратели (въ обоихъ королевствахъ не моложе 25 лѣтъ) дѣлятся на три разряда, причемъ какъ въ одномъ, такъ и въ другомъ королевствѣ въ основѣ этого дѣленія лежитъ сумма прямыхъ налоговъ, уплачиваемыхъ совокупностью избирателей отдѣльныхъ разрядовъ. Нѣкоторымъ плюсомъ по сравненію съ прусскими порядками слѣдуетъ считать то обстоятельство, что въ

---

*) Etienne Flandin, цитир. сочин., 194.

**) До закона 1896 г. депутаты саксонскаго ландтага избирались равнымъ и тайнымъ голосованіемъ всѣхъ гражданъ, платящихъ не менѣе 3 марокъ подоходнаго налога. См. Пифферунъ, Европейскія избирательныя системы, стр. 115.

Саксоніи всѣ избиратели, платящіе въ видѣ прямыхъ налоговъ не менѣе 300 марокъ въ годъ, зачисляются во всякомъ случаѣ въ первый разрядъ, а тѣ, кто платитъ отъ 3-хъ до 300 марокъ, зачисляются во второй разрядъ

Несмотря на это преимущество саксонскаго избирательнаго закона по сравненію его съ прусскимъ, подача голосовъ лицами, принадлежащими къ наиболѣе бѣдной части населенія и составляющими третій разрядъ избирателей, остается и въ Саксоніи фактически безплодной. Въ самомъ дѣлѣ, по статистическимъ даннымъ, относящимся къ первымъ выборамъ, послѣдовавшимъ въ Саксоніи за введеніемъ новаго избирательнаго закона (выборы 1897 г.), $3^1/_2{}^0/_0$ избирателей вошли въ первый разрядъ, $15^1/_2{}^0/_0$ — во второй и $81^0/_0$ въ третій. „Главной цѣлью новаго закона", говоритъ проф. Пифферунъ, „было—вытѣснить изъ ландтага соціалистовъ; дѣйствительно, благодаря этому закону число соціалистовъ въ саксонскомъ ландтагѣ сразу уменьшилось съ 15 (до изданія закона 1896 г.) до 4" *).

Правильность тѣхъ разсчетовъ, которые имѣли въ виду составители только что изложеннаго саксонскаго избирательнаго закона, доказывается наиболѣе очевиднымъ образомъ параллельно наблюдаемымъ въ Саксоніи фактомъ огульнаго вотированія за соціалистическихъ кандидатовъ при выборахъ въ имперскій рейхстагъ. Эти выборы производятся, какъ читатель, вѣроятно, помнитъ, на основѣ прямого, равнаго и тайнаго голосованія. Между прочимъ, на послѣднихъ выборахъ въ имперскій рейхстагъ изъ 23 саксонскихъ избирательныхъ округовъ всѣ, кромѣ одного, попали въ руки соціалъ-демократической партіи.

Можетъ быть, не будетъ излишнимъ здѣсь прибавить, что такое массовое голосованіе саксонскаго народа за кандидатовъ соціалъ-демократической партіи отнюдь не должно быть понимаемо въ томъ смыслѣ, что значительное большинство саксонцевъ раздѣляетъ воззрѣнія соціалистической партіи. Нѣтъ, въ указываемомъ нами фактѣ слѣ-

*) Пифферунъ, Европейскія избирательныя системы, стр. 121.

дуетъ видѣть, главнымъ образомъ, рѣзкое выраженіе недовольства саксонцевъ своимъ правительствомъ за его слишкомъ реакціонную политику, проявившуюся, между прочимъ, и въ изложенномъ нами новомъ избирательномъ законѣ. Само саксонское правительство понимаетъ такимъ же образомъ смыслъ результатовъ выборовъ представителей Саксоніи въ рейхстагъ и въ настоящее время занято опять пересмотромъ избирательнаго закона съ тѣмъ, чтобы больше согласовать его съ идеалами XX вѣка вообще и съ требованіями широкихъ слоевъ населенія Саксоніи въ частности.

Описанная система выборовъ въ прусскій и саксонскій ландтаги, сводящая почти къ нулю голосъ главной массы избирателей, весьма естественно вызываетъ у этой категоріи избирателей пренебреженіе къ своимъ политическимъ правамъ, что выражается въ такъ называемомъ „абсентеизмѣ“ избирателей, т. е. въ томъ, что они не даютъ себѣ труда являться для подачи голоса.

Въ самомъ дѣлѣ, какъ видно, напр., изъ избирательной статистики, относящейся къ Берлину *), въ то время какъ при выборахъ членовъ рейхстага подаютъ свои голоса отъ 70% до 74% избирателей, во время выборовъ въ (прусскій) ландтагъ наблюдается совершенно иная картина. Изъ 6,000 берлинскихъ избирателей перваго класса или разряда является около 3,500 или почти 60%; изъ 29,000 избирателей второго разряда—около 11,000 или около 40% и изъ 315,000 избирателей третьяго разряда является всего 36,000 или около 12% **). Если взять всю совокупность избирателей независимо отъ ихъ дѣленія на разряды и совокупность лицъ, принимающихъ дѣйствительное участіе въ выборахъ, то таковыхъ окажется всего около 15%, т. е. на выборы въ общемъ являются менѣе, чѣмъ одинъ изъ шести!

Ничего подобнаго нельзя наблюдать въ странахъ, гдѣ существуетъ дѣйствительно всеобщая подача голосовъ,

*) Данныя относятся къ выборамъ 1893 г.

**) Пифферунъ, цит. сочин., 53.

а не фальсификація всеобщаго голосованія, какая существуетъ въ Пруссіи и Саксоніи. Въ самомъ дѣлѣ, даже въ періоды наибольшаго затишья политической жизни при выборахъ во французскую палату депутатовъ, въ швейцарскій національный совѣтъ, равно какъ и при президентскихъ выборахъ въ Америкѣ число лицъ, пользующихся своими избирательными правами, никогда не спускается ниже 60% всѣхъ внесенныхъ въ избирательные списки.

Возвратимся, однако, къ прусскимъ выборамъ. Участіе только 60% избирателей перваго класса объясняется, вѣроятно, ихъ слишкомъ большой увѣренностью въ своемъ преобладающемъ вліяніи на исходъ выборовъ, участіе же всего 12% избирателей третьяго разряда можетъ быть объяснено только какъ выраженіе еще болѣе значительной увѣренности лицъ этого класса въ безплодности ихъ голосованія. Между тѣмъ смыслъ и оправданіе надѣленія всего населенія избирательными правами заключается въ значительной мѣрѣ именно въ воспитаніи въ народѣ привычки интересоваться общественными дѣлами, въ ослабленіи эгоистическихъ интересовъ и въ развитіи чувства общей отвѣтственности за бѣды и неурядицы, которыя въ большей или меньшей мѣрѣ неизбѣжны при всякомъ политическомъ строѣ.

Періодически повторяющіяся избирательныя агитаціи, во время которыхъ приходится волей-неволей задумываться надъ достигнутыми обществомъ результатами и рѣшать, какими путями можно устранить тѣ или иные недостатки и недочеты соціальныхъ порядковъ, такіе періоды тѣмъ болѣе плодотворны для народнаго сознанія и для политическаго образованія народныхъ массъ, чѣмъ болѣе значительная часть послѣднихъ привлекается къ активному участію какъ въ этой агитаціи, такъ и въ самыхъ выборахъ.

Система народнаго представительства въ Баваріи имѣетъ въ основѣ болѣе либеральные принципы, чѣмъ въ Пруссіи или Саксоніи: какъ мы уже говорили, Пруссія всегда была и остается до сихъ поръ опорой консервативныхъ и даже

реакціонныхъ тенденцій въ области государственнаго управленія.

Баварскій ландтагъ состоитъ изъ двухъ палатъ, причемъ составъ палаты господъ ничѣмъ существеннымъ не отличается отъ описаннаго выше состава прусской палаты господъ *). Выборы въ нижнюю палату Баваріи двухстепенные, какъ и выборы въ прусскую и саксонскую палаты, но въ противоположность прусскимъ и саксонскимъ порядкамъ избиратели не дѣлятся ни на какіе разряды, подача голосовъ тайная, и лица, состоящія на государственной службѣ, не могутъ выступать кандидатами въ палату. Вслѣдствіе небольшого имущественнаго ценза, который требуется отъ избирателей въ баварскую палату, число такихъ избирателей нѣсколько меньше, чѣмъ число лицъ, живущихъ въ Баваріи и принимающихъ участіе въ выборахъ членовъ имперскаго рейхстага, несмотря даже на то, что минимальный возрастъ имперскихъ избирателей (25 лѣтъ) на четыре года выше, чѣмъ возрастъ, съ котораго допускаются граждане къ участію въ выборахъ баварской палаты (21 годъ въ Баваріи, 24 года въ Пруссіи). Такимъ образомъ, изъ почти 6 милліон. жителей Баваріи около одного милліона съ четвертью участвуютъ въ выборахъ членовъ рейхстага и немного болѣе милліона пользуются правомъ участія въ выборахъ своей, т. е. баварской палаты (впрочемъ, какъ читатели, вѣроятно, помнятъ, не прямо, а черезъ посредство особыхъ выборщиковъ).

Баварская избирательная система, которую нельзя не признать гораздо болѣе удовлетворительной, чѣмъ та, какая существуетъ въ Саксоніи или въ Пруссіи, приводитъ къ гораздо болѣе удовлетворительнымъ результатамъ въ отношеніи фактическаго пользованія избирателей своими политическими правами. Въ самомъ дѣлѣ, тогда какъ въ политическомъ центрѣ Пруссіи и Германіи вообще—Берлинѣ,—какъ мы видѣли, принимаютъ дѣйствительное участіе въ

*) Пифферунъ, цитир сочин., 98

выборахъ членовъ ландтага всего около 15% лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки, въ Баваріи принимаютъ участіе въ мѣстныхъ парламентскихъ выборахъ около 40% избирателей *).

Такой процентъ дорожащихъ своими правами избирателей всетаки очень малъ и отчасти можетъ быть объясненъ сравнительно слабымъ авторитетомъ самихъ законодательныхъ собраній въ нѣмецкихъ государствахъ по сравненію съ авторитетомъ и вліяніемъ законодательныхъ собраній въ такихъ государствахъ, какъ Франція или Англія. Имперскіе выборы, привлекая большій интересъ избирателей въ силу важности вопросовъ, обсуждаемыхъ въ рейхстагѣ, вызываютъ и болѣе активное отношеніе избирателей къ своимъ политическимъ правамъ.

Въ самомъ дѣлѣ, въ той же Баваріи, гдѣ лишь 40% избирателей являются на мѣстные выборы, въ выборахъ членовъ рейхстага участвуетъ обыкновенно до 60% лицъ, вписанныхъ въ списки, т. е. въ полтора раза болѣе.

Ландтагъ Вюртембергскаго королевства, какъ и другихъ союзныхъ государствъ Германіи, состоитъ изъ двухъ палатъ. Палата господъ организована въ общемъ такъ же, какъ и въ описанныхъ выше нѣмецкихъ государствахъ **), нижняя же палата—на болѣе демократическихъ началахъ. Двѣ трети этой палаты (63 депутата) избираются на шесть лѣтъ всѣмъ взрослымъ населеніемъ, достигшимъ 25 лѣтъ, причемъ выборы—прямые, и баллотировка или подача голосовъ тайная.

Однако значеніе вюртембергской нижней палаты, какъ

---

*) Впрочемъ, Баварскій король не можетъ назначать сколько угодно пожизненныхъ членовъ палаты господъ: число пожизненныхъ пэровъ не должно превышать трети числа пэровъ наслѣдственныхъ. Кромѣ того, король можетъ назначать пожизненными членами палаты господъ лишь дворянъ, владѣльцевъ крупныхъ помѣстій и выдающихся государственныкъ дѣятелей. См. цитир. сочин. Combes de Lestrade, 165.

**) См. цитиров. сочиненіе Combes de Lestrade, 165. Въ Вюртембергѣ верхняя палата называется „die Kammer der Standesherren“.

выразительницы желаній главной массы населенія, значительно искажается участіемъ въ ней тринадцати представителей отъ поземельнаго дворянства, девяти высшихъ духовныхъ лицъ протестантской и католической церкви, семи депутатовъ отъ городского торговаго класса и канцлера Тюбингенскаго университета.

Вюртембергъ единственное изъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, въ которомъ члены нижней палаты, какъ и члены рейхстага, выбираются всеобщимъ прямымъ и тайнымъ голосованіемъ *). За то, какъ мы видѣли, вюртембергская палата имѣетъ другую особенность, выдѣляющую ее отъ всѣхъ другихъ нѣмецкихъ нижнихъ палатъ и притомъ въ смыслѣ, искажающемъ ея значеніе въ качествѣ выразительницы желаній народной массы. Въ самомъ дѣлѣ, около четверти членовъ этой палаты являются, какъ мы видѣли, представителями привиллегированныхъ классовъ.

Впрочемъ, въ настоящее время вюртембергское правительство составило проектъ пересмотра конституціи въ направленіи ея дальнѣйшей демократизаціи. Согласно этому проекту, привиллегированные члены нижней палаты должны перейти въ верхнюю палату, нижняя же палата будетъ состоять исключительно изъ представителей всего населенія.

Однако и болѣе демократическій характеръ состава Вюртембергской палаты депутатовъ не можетъ еще служить сколько нибудь надежной гарантіей того, что законодательство приметъ болѣе прогрессивное направленіе, такъ какъ прерогативы Вюртембергскаго короля значительнѣе, чѣмъ прерогативы королей другихъ нѣмецкихъ государствъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ Вюртембергѣ не только министры отвѣтственны не передъ ландтагомъ, а исключительно передъ ко-

---

*) Впрочемъ, въ прошломъ (1904) г. въ великомъ герцогствѣ Баденскомъ былъ изданъ новый избирательный законъ, которымъ и въ Баденѣ было введено всеобщее равное и тайное голосованіе при выборѣ народныхъ представителей въ нижнюю палату.

ролемъ *), тамъ, кромѣ того, одному только королю принадлежитъ право иниціативы всѣхъ финансовыхъ законопроектовъ, между тѣмъ въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ это право принадлежитъ, по крайней мѣрѣ, въ принципѣ и членамъ палаты. По этому и по нѣкоторымъ инымъ основаніямъ, на которыхъ мы не можемъ здѣсь останавливаться, вюртембергскій король, говоря словами одного американскаго ученаго, „имѣетъ власть необычайно широкую даже для нѣмецкаго государя“**).

На примѣрѣ Вюртемберга можно видѣть, какъ трудно составить сужденіе о степени демократичности той или иной страны исключительно на основаніи характера ея избирательной системы, не принимая во вниманіе многихъ другихъ особенностей ея политическаго строя. Это замѣчаніе особенно умѣстно сдѣлать по поводу Вюртемберга и вотъ по какимъ соображеніямъ. Извѣстно, что городское населеніе, вообще говоря, отличается болѣе прогрессивнымъ характеромъ, чѣмъ населеніе сельское. Духъ предпріимчивости, замѣчается въ особенности среди населенія вновь возникающихъ городскихъ центровъ, нерѣдко обязанныхъ своимъ происхожденіемъ возникновенію какой-нибудь новой отрасли промышленности, образованію новыхъ центровъ желѣзнодорожныхъ или иныхъ сообщеній и т. п. Нерѣдко наряду съ возникновеніемъ новыхъ городскихъ центровъ идетъ опустѣніе сельскихъ областей, притомъ опустѣніе не только относительное, но даже въ исключительныхъ случаяхъ и

---

*) Мы говоримъ здѣсь, конечно, о такъ наз. политической отвѣтственности, т. е объ обязанности министровъ выходить въ отставку, если законодательное собраніе не сочувствуетъ направленію ихъ политической дѣятельности. Какъ извѣстно, такая отвѣтственность министровъ существуетъ въ Англіи и другихъ странахъ, имѣющихъ парламентарную систему правленія. Въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ, министры назначаются и увольняются по желанію короля, который можетъ игнорировать мнѣніе ландтага о „своихъ“ министрахъ.

**) L. Lowell. Governments and parties in continental Europe.

абсолютное, т. е. прямое уменьшеніе числа жителей въ округахъ, гдѣ преобладающимъ или даже почти исключительнымъ занятіемъ населенія является сельское хозяйство. Населеніе такихъ округовъ, лишаясь своихъ наиболѣе предпріимчивыхъ членовъ, становится еще болѣе коснымъ.

Послѣ этихъ замѣчаній, въ вѣрности которыхъ едва ли усомнится кто нибудь изъ нашихъ читателей, становится, мы надѣемся, понятнымъ, почему стремленіе задержать отраженіе новаго порядка вещей на взаимоотношеніи политическихъ партій въ законодательномъ собраніи часто побуждаетъ правительства болѣе консервативныхъ странъ оставлять избирательные участки въ томъ видѣ, какой имъ былъ приданъ при организаціи конституціоннаго правленія, и вообще растягивать на возможно долгіе промежутки перераспредѣленіе избирательныхъ участковъ. Указываемое нами стремленіе наблюдается во всѣхъ нѣмецкихъ государствахъ и въ самой Германской имперіи. Въ самомъ дѣлѣ, число представителей, посылаемыхъ въ рейхстагъ разными избирательными округами, соотвѣтствуетъ не теперешнему распредѣленію населенія въ имперіи, а тому, какимъ оно было при ея образованіи, т. е. болѣе тридцати лѣтъ тому назадъ.

То же самое, какъ мы сказали, наблюдается и въ отдѣльныхъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи. Въ частности, въ отношеніи Вюртемберга слѣдуетъ сказать, что это королевство было раздѣлено на избирательные участки еще въ 1819 г., т. е. тогда, когда въ Вюртембергѣ былъ въ первый разъ организованъ конституціонный режимъ. Иначе говоря, существующему дѣленію королевства на избирательные участки скоро будетъ не больше, не меньше какъ с т о л ѣ т ъ! Едва-ли нужно объяснять читателю, насколько указываемое нами явленіе оказывается невыгоднымъ для всѣхъ прогрессивныхъ партій, которыя въ Вюртембергѣ, какъ и въ другихъ странахъ, находятъ для себя главную опору въ населеніи новыхъ промышленныхъ округовъ и городскихъ центровъ вообще. Въ самомъ дѣлѣ, XIX вѣкъ, какъ это, вѣроятно, извѣстно всѣмъ нашимъ чита-

телямъ, характеризуется, между прочимъ, возникновеніемъ многихъ новыхъ городовъ и увеличеніемъ населенія большинства старыхъ, причемъ нерѣдко ростъ населенія оказывается особенно быстрымъ въ наиболѣе значительныхъ городахъ, начиная со столицъ.

Въ виду тѣхъ же цѣлей, т. е. для того, чтобы какъ можно болѣе ослабить вліяніе городского населенія, конституція Вюртемберга, давая совершенно извращенное примѣненіе теоріи равенства, предоставила каждому изъ семи городовъ, которые имѣлись въ началѣ XIX вѣка въ Вюртембергѣ, право посылать въ вюртембергскую палату по одному депутату, игнорируя значительную разность въ населеніи этихъ городовъ. Само собой понятно, что это было ни съ чѣмъ несообразно и сто лѣтъ тому назадъ, а теперь обратилось въ чистую нелѣпость. Въ самомъ дѣлѣ, извѣстная всему міру столица Вюртемберга, городъ Штуттгартъ, имѣетъ въ палатѣ одного представителя, какъ и никому неизвѣстный ничтожный городишко Эльвангенъ. Въ послѣднемъ чуть не въ 500 разъ менѣе жителей, чѣмъ въ Штуттгартѣ, который какъ извѣстно, представляетъ собой одинъ изъ важнѣйшихъ умственныхъ центровъ юго-западной Германіи *).

На этомъ мы заканчиваемъ нашу характеристику организаціи избирательныхъ системъ и законодательныхъ собраній отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, полагая, что приведенныя нами свѣдѣнія даютъ читателю достаточно ясное представленіе о томъ, въ какой мѣрѣ законодательныя собранія этихъ государствъ могутъ считаться правильными выразителями народныхъ желаній и стремленій.

Въ заключеніе считаемъ не лишнимъ прибавить, что во

*) Въ странахъ, дѣйствительно демократическихъ (Франція, С. Штаты), распредѣленіе избирательныхъ участковъ производится періодически черезъ извѣстные и притомъ сравнительно короткіе промежутки времени соотвѣтственно результатамъ народныхъ переписей, производимыхъ также черезъ опредѣленное число лѣтъ (черезъ 5 лѣтъ во Франціи, черезъ 10 лѣтъ въ С. Штатахъ).

всѣхъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, для права участія въ выборахъ требуется проживаніе въ избирательномъ участкѣ отъ 6 мѣсяцевъ до года, срокъ полномочій народныхъ представителей колеблется въ разныхъ государствахъ отъ 4 до 6 лѣтъ, минимальный же возрастъ, установленный для кандидатовъ на депутатскія полномочія, почти вездѣ опредѣленъ въ 30 лѣтъ *).

---

*) Есть еще нѣкоторыя другія частности избирательныхъ системъ, принятыхъ въ нѣмецкихъ государствахъ, но мы не находимъ возможнымъ на нихъ здѣсь останавливаться и коснемся ихъ ниже при сведеніи общихъ результатовъ нашего обзора избирательныхъ системъ главныхъ странъ современнаго міра.

## IV.

## Италія, Голландія и Англія.

Итальянскій парламентъ, какъ и парламенты большинства другихъ странъ, состоитъ изъ двухъ палатъ: сената (Senato) и палаты депутатовъ (Camera dei Deputati). Сенатъ состоитъ изъ великихъ князей, достигшихъ совершеннолѣтія, и неопредѣленнаго числа членовъ не моложе 40 лѣтъ, которымъ дается королемъ званіе сенатора пожизненно. Однако король можетъ назначать сенаторами только такихъ лицъ, которыя принадлежатъ къ одной изъ слѣдующихъ категорій: высшія духовныя лица (епископы), высшія гражданскія и военныя власти; лица, пріобрѣтшія почетную извѣстность въ наукѣ, литературѣ и искусствѣ; лица, которыя состояли нѣсколько разъ членами палаты депутатовъ, наконецъ, наиболѣе значительные плательщики налоговъ, т. е. просто очень богатые люди.

Надо сказать, однако, что итальянскій сенатъ пользуется привилегіей, которая не принадлежитъ никакому другому законодательному собранію, члены котораго назначаются главой исполнительной власти, а именно, правомъ рѣшать, имѣются ли дѣйствительно основанія для назначенія того или иного лица въ сенаторы. Иначе сказать, итальянскій сенатъ можетъ отказать въ своемъ согласіи на признаніе того или иного лица сенаторомъ, если бы это лицо было назначено королемъ вопреки желанію сената *).

---

*) Впрочемъ, такое пользованіе королемъ своей прерогативой въ отношеніи назначенія сенаторовъ прямо невозможно. См. сочиненіе Туринскаго профессора Бруса, указанное въ слѣдующемъ примѣчаніи.

Впрочемъ, сенатъ рѣшаетъ лишь съ точки зрѣнія формы вопросъ о томъ, подходитъ ли выбранное королемъ лицо къ одной изъ перечисленныхъ категорій, изъ которыхъ согласно закону могутъ быть назначаемы въ Италіи сенаторы, но не имѣетъ права входить въ разсмотрѣніе вопроса о назначеніи того или иного лица по существу. Какъ бы то ни было, указываемое нами право итальянскаго сената придаетъ ему большую самостоятельность по отношенію къ правительству, какъ это выразилось, напр., въ томъ, что за пятнадцать лѣтъ, съ 1879 по 1894, не былъ удостоенъ назначенія въ сенаторы ни одинъ изъ высшихъ государственныхъ чиновниковъ *).

Въ выборахъ итальянской нижней палаты участвуютъ всѣ взрослые (старше 21 года) мужчины, если они окончили курсъ какой нибудь школы, хотя бы самаго элементарнаго характера. Самая организація выборовъ въ Италіи такова, что человѣкъ не только неграмотный, но даже и малограмотный фактически не можетъ принять участія въ голосованіи. Дѣло въ томъ, что избиратели при вотированіи должны собственноручно вписать въ избирательный бюллетень своего кандидата немедленно по полученіи бюллетеня отъ избирательной комиссіи, причемъ при послѣдующемъ подсчетѣ голосовъ, всѣ избирательные бюллетени, написанные неразборчиво, отбрасываются въ сторону. Какъ показываетъ опытъ, вслѣдствіе этого пропадаетъ болѣе четверти избирательныхъ бюллетеней.

О томъ, каково практическое значеніе требованія отъ избирателей образовательнаго ценза, повидимому, распространяющагося одинаково на всѣ классы общества, можно судить уже по одному тому, что до сихъ поръ въ Италіи болѣе трети новобранцевъ неграмотны. Если, имѣя въ виду обыкновенный возрастный составъ населенія, признать, что, въ общемъ, число мужчинъ 21 года

*) См цитир. сочин. Lawrence Lowell'я или трудъ проф. Туринскаго университета Brusa, Das Staatsrecht des Konigreichs Italien 1892, стр. 119 (Marquardsen. Handbuch des öffentlichen Rechts).

и старше, составляетъ никакъ не болѣе 25% всего населенія, то въ Италіи, гдѣ число жителей превышаетъ 32 мил., при всеобщемъ распространеніи элементарнаго образованія, число избирателей должно было бы приближаться къ 8 милліонамъ. На самомъ же дѣлѣ вслѣдствіе жалкаго состоянія просвѣщенія и строгаго соблюденія упомянутаго выше избирательнаго закона число лицъ, имѣющихъ право на участіе въ голосованіи, въ нѣсколько разъ меньше (см. ниже).

Словомъ, юридически всеобщая подача голосовъ при существованіи указаннаго условія ея осуществленія обращается въ то же самое, во что обращается и „всеобщая" воинская повинность при широкой системѣ облегченій и изъятій для лицъ, удовлетворяющихъ извѣстному образовательному цензу. Распространяясь, повидимому, на всѣхъ одинаково, тяжелая воинская повинность ложится всѣмъ своимъ бременемъ на классы наиболѣе бѣдные, которые всюду и вездѣ бываютъ и наименѣе образованными или даже вовсе лишенными какого либо образованія. Такимъ же образомъ и право участія въ выборахъ народныхъ представителей, повидимому, распространяющееся въ Италіи на всѣхъ гражданъ, фактически оказывается лишь въ рукахъ болѣе обезпеченныхъ классовъ. Впрочемъ, благодаря обязательности и безплатности начальнаго образованія въ Италіи, указанная нами особенность избирательнаго закона и самихъ выборовъ съ теченіемъ времени должна утратить свое ограничительное значеніе. Такимъ образомъ, итальянская избирательная система, во всякомъ случаѣ, гораздо болѣе демократична и разумна, чѣмъ та, которая существуетъ въ нѣмецкихъ государствахъ съ ея дѣленіемъ избирателей на три разряда.

Впрочемъ, привиллегіи болѣе достаточныхъ классовъ въ Италіи ограждаются не только косвеннымъ путемъ, которымъ слѣдуетъ считать требованіе отъ избирателей элементарнаго образованія, но и путемъ болѣе прямымъ, а именно. тѣмъ, что согласно итальянскому избирательному закону, лица, вносящія не менѣе извѣстной (20 лиръ или франковъ)

суммы въ видѣ прямыхъ налоговъ или удовлетворяющія нѣкоторымъ другимъ условіямъ имущественнаго ценза, вносятся во всякомъ случаѣ въ списки избирателей, хотя бы они и не кончили курса какой либо школы.

Однако, если эти лица не умѣютъ, какъ слѣдуетъ, писать, они въ силу описанной выше процедуры выборовъ въ Италіи все таки лишены возможности воспользоваться своими избирательными правами. Несмотря даже на это обстоятельство до полумилліона итальянцевъ оказываются участвующими въ выборахъ народныхъ представителей исключительно на основаніи имущественнаго ценза.

Въ общемъ, оказывается, что три четверти итальянскихъ избирателей пользуются этимъ правомъ въ силу образованія и одна четверть въ силу имущественнаго положенія. Обѣ категоріи избирателей составляютъ отъ 7% до 8% всего населенія страны; иначе сказать, въ выборахъ народныхъ представителей участвуетъ нѣсколько менѣе трети взрослаго (перешедшаго 21 годъ) мужского населенія страны. Срокъ полномочій итальянскихъ депутатовъ пять лѣтъ.

Абсентеизмъ избирателей, составляющій, какъ мы видимъ, характерную и неизбѣжную особенность прусской избирательной системы съ ея дѣленіемъ избирателей на разряды, наблюдается въ Италіи въ гораздо меньшей мѣрѣ, несмотря даже на то, что папа наставляетъ добрыхъ католиковъ воздерживаться отъ участія въ выборахъ для выраженія протеста противъ его „плѣненія“ въ Римѣ. Въ общемъ, въ Италіи на выборы является около 60% избирателей, и только въ самой отсталой и малокультурной части Италіи—на югѣ ея—на выборы является треть и иногда даже четвертая часть лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки. Однимъ словомъ, здѣсь, какъ и въ другихъ случаяхъ, мы при прочихъ разныхъ условіяхъ встрѣчаемъ наибольшее равнодушіе къ общественному дѣлу тамъ, гдѣ особенно необходима энергичная работа для поднятія культуры страны...

Законодательное собраніе Голландіи или Нидерландовъ, называемое генеральными штатами, подобно парламен-

тамъ почти всѣхъ другихъ государствъ, состоитъ изъ двухъ палатъ. Въ Голландіи народные представители засѣдаютъ, однако, не въ столицѣ государства, Амстердамѣ, какъ это имѣетъ мѣсто во всѣхъ другихъ странахъ, а въ сравнительно небольшомъ, хотя и пользующемся всемірной извѣстностью городѣ Гаагѣ. Верхняя палата голландскаго парламента состоитъ изъ 50 человѣкъ, избираемыхъ на 9 лѣтъ провинціальными (выборными) земскими учрежденіями изъ числа наиболѣе значительныхъ плательщиковъ налоговъ или изъ лицъ, занимающихъ или занимавшихъ высшія должности въ государствѣ.

Нижняя палата имѣетъ вдвое болѣе многочисленный составъ (100 челов.) и избирается на четыре года всѣмъ мужскимъ населеніемъ страны, достигшимъ 25 лѣтъ и удовлетворяющимъ нѣкоторому имущественному цензу. Въ общемъ, изъ населенія Голландіи, которое немного превышаетъ 5 мил., внесено въ избирательные списки до 670,000 человѣкъ, т. е. около 12% населенія. По приведеннымъ нами выше соображеніямъ относительно обычнаго возрастнаго состава населенія, указанное число избирателей въ Голландіи должно составлять около половины всѣхъ мужчинъ, достигшихъ 25-лѣтняго возраста (когда въ Голландіи, какъ мы видѣли, наступаетъ политическое совершеннолѣтіе).

Слѣдующей страной по относительному числу лицъ, пользующихся политическими правами, является Англія, парламентъ которой, какъ основательно говорятъ англичане, слѣдуетъ считать отцомъ или прототипомъ законодательныхъ собраній всѣхъ странъ, организовавшихъ у себя конституціонное правленіе. Въ самомъ дѣлѣ, англійскій парламентъ, за исключеніемъ одного небольшого перерыва, созывается ежегодно англійскими королями уже впродолженіи нѣсколькихъ вѣковъ; организація англійскаго парламента, распорядокъ работъ и многія другія стороны его дѣятельности послужили образцомъ, которому стремились подражать всѣ народы, желавшіе провести въ свою политическую жизнь начало свободы, законности и порядка, какъ необходимое условіе прогресса во всѣхъ другихъ отношеніяхъ.

Англійскій парламентъ, какъ извѣстно, состоитъ изъ двухъ палатъ: палаты лордовъ и палаты общинъ. Первая, превосходящая своей численностью не только палату общинъ, но и верхнія и нижнія палаты всѣхъ другихъ странъ, состоитъ почти изъ 600 лицъ (594). Болѣе трехъ четвертей членовъ палаты лордовъ или, иначе, „пэровъ" (peers) Англіи засѣдаетъ въ палатѣ въ силу наслѣдственнаго права, переходящаго изъ поколѣнія въ поколѣніе къ старшему въ родѣ. Пэры Шотландіи и Ирландіи не всѣ засѣдаютъ въ палатѣ лордовъ, а выбираютъ изъ своей среды представителей:—ирландскіе пэры (128 представителей) на всю жизнь ихъ избранниковъ, шотландскіе (16 представителей) на столько времени, сколько будутъ фактически длиться полномочія новаго парламента (см. ниже). Наконецъ, въ палатѣ лордовъ засѣдаютъ ex officio, т. е. въ силу своего положенія, 2 архіепископа и 24 епископа англиканской церкви и 4 члена верховнаго аппеляціоннаго суда.

Огромное большинство членовъ палаты лордовъ люди весьма богатые и титулованные: по новѣйшимъ даннымъ въ палатѣ лордовъ насчитывается 22 герцога, 22 маркиза, 123 графа, 308 бароновъ, 27 виконтовъ, три великихъ князя*) и т. д. Однимъ словомъ, палата лордовъ является представительствомъ богатства и знатности происхожденія. Не разбирая здѣсь вопроса о томъ, какъ это отражается на политической жизни страны и на ходѣ ея законодательства, скажемъ лишь, что, хотя среди англійскихъ лордовъ есть такіе, которые пользуются правомъ участія въ законодательствѣ въ силу привилегіи, пожалованной ихъ предкамъ, жившимъ триста или даже четыреста лѣтъ тому назадъ, тѣмъ не менѣе, вслѣдствіе извѣстной безплодности аристократическихъ фамилій, большинство нынѣшнихъ лордовъ происходятъ отъ лицъ, которымъ это званіе было дано англійскимъ королемъ не болѣе ста лѣтъ тому назадъ. Иначе сказать, англійская палата лордовъ постоянно обновляется

*) См. The Theory and Practice of the English Constitution by Th. Moran. New-York. 1903, p 161

въ своемъ составѣ и притомъ обновляется не только поземельнымъ дворянствомъ и представителями денежной аристократіи, но также и выдающимися людьми изъ другихъ сферъ. Такъ, званіемъ лорда, какъ извѣстно, былъ удостоенъ знаменитый англійскій историкъ Мэколэ (Macaulay), нынѣшній еще болѣе знаменитый англійскій физикъ лордъ Кельвинъ (извѣстный русскому обществу подъ своей прежней фамиліей Томсона) и хорошо извѣстный широкимъ кругамъ русскаго общества ученый и популяризаторъ науки Дж. Леббокъ, который около двухъ лѣтъ тому назадъ получилъ званіе лорда Эвибера (Avebury).

Перейдемъ теперь къ палатѣ общинъ. Какъ извѣстно, эта палата до знаменитой реформы 1832 г. представляла собой собраніе лицъ, которыя не только сами были весьма богаты, но и, вообще говоря, выбирались въ качествѣ народныхъ представителей также по преимуществу богатыми людьми. Избирательная реформа 1832 г. увеличила болѣе, чѣмъ вдвое, число избирателей и уничтожила массу недостатковъ самой организаціи выборовъ. Реформа 1867 г. увеличила почти въ четыре раза число избирателей. Послѣдняя избирательная реформа была произведена болѣе двадцати лѣтъ тому назадъ (1884 г.) и опять удвоила число избирателей.

Несмотря на эти три чрезвычайно важныя реформы, изъ которыхъ первая составила нѣкоторымъ образомъ революцію—правда, революцію сравнительно мирную—въ политическомъ строѣ Англіи, тѣмъ не менѣе въ этой родинѣ свободныхъ учрежденій новѣйшихъ временъ нѣтъ до сихъ поръ всеобщей подачи голосовъ. Въ самомъ дѣлѣ, благодаря нѣкоторому имущественному цензу—въ общемъ весьма незначительному—число избирателей въ Англіи, каковыми тамъ могутъ быть всѣ мужчины, достигшіе 21 года, составляетъ около 16% всего населенія страны, т. е. около двухъ третей всего мужского населенія страны, перешедшаго возрастъ политическаго совершеннолѣтія*). Одна

*) Подробности существующаго избирательнаго закона въ Ан-

ПЕТРОВСКОЕ УЧИЛИЩЕ. ОБЩЕСТВА

изъ особенностей избирательной системы въ Англіи заключается въ томъ, что лица, удовлятворяющія имущественному цензу въ разныхъ мѣстахъ страны (напр., имѣющія недвижимую собственность въ разныхъ частяхъ Англіи), могутъ вотировать въ каждомъ изъ этихъ мѣстъ.

Въ другихъ странахъ это было бы невозможно, такъ какъ выборы обыкновенно бываютъ одновременно во всемъ государствѣ, но въ Англіи выборы не вездѣ въ одинъ день, а потому богатые люди путемъ переѣзда могутъ вотировать нѣсколько разъ и обезпечить себѣ такимъ образомъ усиленное вліяніе на исходъ выборовъ въ странѣ. Хотя это зло ничтожно по сравненію съ нѣмецкой системой дѣленія избирателей на разряды, однако оно вызываетъ въ Англіи не мало нареканій со стороны либеральныхъ слоевъ населенія, требующихъ установленія принципа „one man—one vote“ т. е. каждый долженъ имѣть только одинъ голосъ).

Скажемъ также, что кандидатомъ на парламентскія полномочія можно быть въ Англіи съ 21 года, иначе сказать, въ Англіи не установлено разницы между возрастомъ, требуемымъ отъ избирателей и избираемыхъ. Депутатскія полномочія членовъ палаты общинъ длятся въ Англіи семь лѣтъ. Ни въ одной странѣ депутаты не выбираются на столь продолжительный срокъ, да и въ самой Англіи вопросъ о сокращеніи срока полномочій членовъ парламента поднимался много разъ и, вѣроятно, уже давно былъ бы разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, если бы англичане не сумѣли просто его обойти. Дѣло въ томъ, что фактически ни одинъ парламентъ не „живетъ“ всѣ семь лѣтъ. Какъ показываетъ новѣйшая исторія Англіи, по истеченіи трехъ, четырехъ лѣтъ существованія парламента даннаго состава, правительство чувствуетъ уже необходимость обновить этотъ составъ, чтобы заставить замолчать оппозицію, которая обыкновенно утверждаетъ, что народное настроеніе со времени послѣднихъ выборовъ успѣло уже измѣниться,

---

можно найти въ цитированномъ сочиненіи проф. Пифферуна, и въ изданіи Глаголева „Система избирательнаго Зап. Европы и Америкѣ“ 1905.

и что стоитъ только назначить новые выборы, чтобы это вполнѣ обнаружилось. Имѣя въ виду парализовать вліяніе подобныхъ заявленій оппозиціи, министерство обыкновенно распускаетъ палату за полтора или два года до срока, для чего требуется только формальная санкція короля, который, въ свою очередь, въ качествѣ строго конституціоннаго главы государства, вообще говоря, не можетъ отказать въ этомъ министерству. Обычай распускать парламентъ до срока представляетъ, въ сущности, большія удобства для партіи, находящейся у кормила правленія, позволяя ей назначить выборы въ наиболѣе удобный для себя моментъ, напр., послѣ какого нибудь шумнаго успѣха внѣшней политики или послѣ удачнаго проведенія черезъ парламентъ какой нибудь важной реформы, въ которой заинтересованы широкіе слои населенія.

Если мы обратимся къ исторіи парламентскихъ выборовъ въ царствованіе королевы Викторіи, то мы увидимъ, что средняя продолжительность жизни 14 парламентовъ ея царствованія не достигаетъ полныхъ четырехъ лѣтъ. Такимъ образомъ, въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ Англія лишена, главнымъ образомъ, лишь „формы“ того или иного желательнаго учрежденія — въ занимающемъ насъ случаѣ, краткосрочности полномочій парламента,—пользуясь въ то же время почти всѣми преимуществами его сущности. Эту особенность государственныхъ учрежденій Англіи трудно понять жителямъ континентальныхъ странъ Европы, гдѣ, наоборотъ, весьма часто имѣются лишь внѣшнія формы тѣхъ или иныхъ прогрессивныхъ учрежденій, заботливо лишенныя значительной части своего реальнаго содержанія. Вспомнимъ хотя бы „всеобщую“ подачу голосовъ въ Пруссіи.

## V.

### Страны всеобщей подачи голосовъ: Бельгія и Франція.

Бельгійскій парламентъ, подобно парламентамъ громаднаго большинства другихъ странъ, состоитъ изъ двухъ палатъ. Въ бельгійскомъ сенатѣ насчитывается нѣсколько больше ста членовъ (110), изъ которыхъ одна половина выбирается всѣмъ мужскимъ населеніемъ страны, достигшимъ 30 лѣтъ, другая (выборными) провинціальными совѣтами восьми бельгійскихъ провинцій: иначе сказать, одна половина членовъ сената получаетъ свои полномочія путемъ прямыхъ, другая путемъ двухстепенныхъ выборовъ. Члены сената должны быть не моложе 40 лѣтъ и, кромѣ того, должны удовлетворять условіямъ довольно высокаго имущественнаго ценза (уплачивать не менѣе 1200 ф. въ видѣ прямыхъ налоговъ). Впрочемъ, имущественный цензъ требуется лишь отъ той части сенаторовъ, которая избирается непосредственно самимъ населеніемъ. Иначе сказать, имущественный цензъ требуется именно въ томъ случаѣ, когда правительство имѣетъ основаніе опасаться, что при иныхъ условіяхъ выборовъ въ сенатъ могли бы попасть и лица, не принадлежащія къ достаточнымъ классамъ. Сенаторы выбираются на восемь лѣтъ, но черезъ каждые четыре года происходитъ смѣна половины состава сената.

Палата депутатовъ состоитъ теперь изъ 166 членовъ, причемъ согласно избирательному закону одинъ депутатъ долженъ приходиться на 40,000 душъ населенія. Въ выборахъ членовъ палаты депутатовъ участвуетъ все мужское

населеніе страны, перешедшее 25 лѣтній (при выборахъ сенаторовъ—30 лѣтній) возрастъ. Депутаты выбираются на четыре года, причемъ черезъ каждые два года происходитъ замѣна половины состава палаты *).

Единственное условіе, которому должны удовлетворять бельгійскіе избиратели помимо достиженія извѣстнаго возраста,—это проживаніе въ данной городской или сельской общинѣ не менѣе года. Вслѣдствіе такого требованія при почти 7 милліонномъ населеніи страны лицъ, участвующихъ въ сенатскихъ выборахъ, насчитывается въ Бельгіи около $1^1/_4$ милліона, а въ выборахъ членовъ палаты депутатовъ около $1^1/_2$ милліона, т. е. около $22^0/_0$ всего населенія страны.

Организовавъ у себя всеобщую подачу голосовъ, бельгійское правительство приняло, однако, нѣкоторыя дополнительныя мѣры, которыя нѣсколько парализуютъ вліяніе этого демократическаго принципа организаціи политической жизни. Достигается это тѣмъ, что нѣкоторымъ категоріямъ избирателей предоставляется не одинъ, а большее число голосовъ (такъ называемая множественность вотумовъ). Такимъ образомъ, всѣ граждане, достигшіе 35 лѣтъ, женатые или вдовые, имѣющіе дѣтей и платящіе не менѣе 5 франковъ прямыхъ налоговъ пользуются однимъ добавочнымъ голосомъ. Всѣ лица, получившія высшее или среднее образованіе или занимающіяся профессіей, для которой необходимо такое образованіе, пользуются двумя добавочными голосами. Однако никто не можетъ имѣть болѣе трехъ голосовъ.

Въ результатѣ этой особенности бельгійской избирательной системы оказывается, что на выборахъ 1901 года изъ $1^1/_4$ милліона лицъ, принимавшихъ участіе въ выборахъ членовъ сената и провинціальныхъ совѣтовъ, 700,000 или болѣе половины пользовались однимъ голосомъ, 310,000—двумя

---

*) Въ только что вышедшей книгѣ „Системы избирательнаго права“ изданной г. Глаголевымъ подъ редакціей и предисловіемъ проф. М. Соболева, въ статьѣ о Бельгіи описывается въ качествѣ существующей теперь избирательная система, упраздненная болѣе 12 лѣтъ тому назадъ.

и 130,000—тремя голосами. Равнымъ образомъ тогда же при выборахъ членовъ палаты депутатовъ изъ почти полутора-милліона лицъ, принимавшихъ участіе въ выборахъ, 920,000 или болѣе половины пользовались однимъ голосомъ, 320,000 двумя и 240,000 тремя голосами *).

Едва ли нужно объяснять читателю, что эта любопытная особенность бельгійской избирательной системы имѣетъ въ своей основѣ стремленіе обезпечить преимущественное вліяніе на ходъ политической жизни страны болѣе обезпеченнымъ классамъ и болѣе пожилой части населенія, т. е. болѣе консервативнымъ элементамъ общества. Это, конечно, искаженіе принципа всеобщей подачи голосовъ, но это искаженіе можно опять таки признать маловажнымъ по сравненію съ описанной выше прусской системой дѣленія избирателей на три разряда, системой представляющей, какъ мы позволили себѣ выразиться, грубую фальсификацію всеобщаго голосованія.

Съ несовершенствами бельгійской избирательной системы примириться тѣмъ легче, что въ Бельгіи приняты весьма серьезныя мѣры для обезпеченія полной тайны голосованія,— что особенно важно именно для наименѣе обезпеченной, и слѣдовательно, наиболѣе зависимой части населенія. Весьма симпатичной—по крайней мѣрѣ, съ принципіальной точки зрѣнія — является также еще одна особенность бельгійской избирательной системы, особенность, которую вслѣдствіе ея сложности мы не будемъ здѣсь описывать **), но которая позволяетъ обезпечить извѣстное представительство политическимъ партіямъ, составляющимъ въ данное время меньшинство „избирательнаго корпуса“ (corps électoral), употребляя французское выраженіе для обозначенія всей совокупности избирателей.

---

*) См. Annuaire Statistique de 1901. Bruxelles, 1902 г. (цитиров. въ указанномъ сочиненіи проф. Пиффероуна, стр. 216).

**) Мы разумѣемъ принятую въ Бельгіи систему такъ называемыхъ пропорціональныхъ выборовъ. См. превосходную статью по этому вопросу г. Е. Смирнова во II томѣ изданія Глаголева „Государственный Строй и политическія партіи“.

Серьезное значеніе, которое имѣетъ въ Бельгіи принципъ всеобщаго голосованія доказывается, между прочимъ, и тѣмъ вниманіемъ, съ которымъ бельгійскіе избиратели относятся къ своимъ политическимъ правамъ. Въ самомъ дѣлѣ, со времени введенія (1893 г.) въ Бельгіи всеобщей подачи голосовъ на выборы стало являться до 87% лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки. Однако для бельгійскаго правительства и такой процентъ аккуратныхъ избирателей показался недостаточнымъ; вскорѣ былъ проведенъ законъ, согласно которому право участія въ выборахъ было объявлено обязанностью, уклоненіе отъ которой влечетъ за собой извѣстное наказаніе. „Наказаніе за уклоненіе отъ голосованія", говоритъ проф. Пифферунъ, „заключается въ незначительномъ денежномъ штрафѣ, въ выставленіи именъ нерадивыхъ избирателей въ публичномъ мѣстѣ. Если уклоненіе отъ голосованія повторится четыре раза въ теченіе 15 лѣтъ, то виновный вовсе исключается на десять слѣдующихъ лѣтъ изъ избирательныхъ списковъ и лишается права на какое бы то ни было назначеніе, повышеніе или отличіе какъ со стороны правительства, такъ и со стороны провинціальныхъ или общинныхъ учрежденій" *).

Такое отношеніе закона къ лицамъ, относящимся небрежно къ своимъ гражданскимъ обязанностямъ, не осталось безрезультатнымъ. Число избирателей, не являющихся на выборы, теперь въ Бельгіи ничтожно—около 5% всего состава. Да и эта цифра выше дѣйствительности, такъ какъ въ нее вошли всѣ случаи неявки избирателей, не исключая тѣхъ, которые объясняются болѣзнью или даже смертью избирателя равно какъ и другими столь же неустранимыми причинами. Само собой разумѣется, что отсутствіе избирателя, вызванное болѣзнью или другой подобной причиной, не влечетъ за собой никакихъ послѣдствій. Стремленіе привлечь по возможности всѣхъ правоспособныхъ гражданъ къ участію въ выборахъ доходитъ въ Бельгіи до того, что избирателямъ, которыхъ выборы застаютъ не въ той

*) Пифферунъ, Европейскія избирательныя системы, 1905, стр 220.

общинѣ, гдѣ они внесены въ избирательные списки, предоставляется безплатный проѣздъ по казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ.

Такимъ образомъ, въ Бельгіи совершилась весьма любопытная эволюція вопроса объ участіи населенія въ выборѣ членовъ законодательныхъ собраній. Это участіе, которое въ прежнія времена въ Бельгіи, какъ и въ другихъ странахъ, считалось милостью верховной власти по отношенію къ лицамъ, признаннымъ способными къ такой высокой роли, и слѣдовательно, нѣкоторой привилегіей этихъ лицъ, съ ростомъ демократическихъ идей было признано правомъ, принадлежащимъ всякому совершеннолѣтнему мужчинѣ, хотя возрастъ политическаго совершеннолѣтія (25 л.) въ Бельгіи все таки на нѣсколько лѣтъ выше того возраста, когда наступаетъ гражданское или общее совершеннолѣтіе.

На этомъ, однако, процессъ эволюціи избирательной системы не остановился. Сознавая важность активнаго участія всѣхъ гражданъ въ выборахъ, участія, необходимаго какъ для политическаго воспитанія избирателей, такъ и для возможно болѣе полнаго устраненія всякихъ сомнѣній въ дѣйствительныхъ желаніяхъ народа, бельгійское правительство въ концѣ XIX вѣка (1896) признало даже полезнымъ прежнее право участія въ выборахъ народныхъ представителей объявить одною изъ самыхъ серьезныхъ обязанностей всѣхъ бельгійскихъ гражданъ *).

Такова метаморфоза, которую на протяженіи всего одного столѣтія протерпѣлъ въ Бельгіи вопросъ объ участіи болѣе или менѣе значительныхъ слоевъ населенія въ выборахъ лицъ, облеченныхъ законодательной властью. Мы не знаемъ другой страны, кромѣ нѣкоторыхъ кантоновъ Швейцаріи **),

*) Ср. нѣкоторыя наши соображенія по поводу эволюціи принципа обязательности начальнаго обученія въ книгѣ „Вліяніе народнаго образованія на народное богатство и другія стороны общественной жизни“ (издано „Русской Школой“).

**) См. монументальный трудъ Attilio Brunialti. Il diritto costituzionale et la politica. Torino, 1896, volume primo, 632—633.

гдѣ бы участіе въ выборахъ народныхъ представителей было обязательнымъ, хотя не сомнѣваемся, что подобнаго рода законы будутъ, вѣроятно, изданы и въ другихъ демократическихъ странахъ, когда предстанетъ во всей своей силѣ вопросъ о политическомъ воспитаніи народныхъ массъ.

Во избѣжаніе недоразумѣній мы считаемъ не лишнимъ прибавить, что въ нѣкоторыхъ государствахъ, вошедшихъ въ составъ Германской имперіи, гдѣ имѣются двухстепенные выборы, существуетъ обязательность голосованія для выборщиковъ. Такъ какъ, однако, эти выборщики являются въ сущности исполнителями воли первоначальныхъ избирателей, то весьма естественно, что они смотрятъ на свою роль скорѣе какъ на повинность, чѣмъ какъ на какую либо привилегію, почему оказалось необходимымъ сдѣлать для нихъ обязательнымъ участіе въ выборахъ.

Изъ существующихъ въ Европѣ избирательныхъ системъ, справедливо говоритъ проф. Пифферунъ, французская система поражаетъ своей простотой: всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право примѣняется при всѣхъ выборахъ: парламентскихъ (выборы членовъ палаты депутатовъ), департаментскихъ и общинныхъ, при томъ одинаково какъ въ городскихъ, такъ и въ сельскихъ общинахъ. Во Франціи существуетъ только одно собраніе, имѣющее представительный характеръ, которое избирается по особой системѣ,— это французскій сенатъ.

Въ самомъ дѣлѣ, въ то время, какъ всѣ остальные французскіе выборы производятся путемъ всеобщей и прямой подачи голосовъ, сенатъ избирается путемъ двухстепенныхъ и даже трехстепенныхъ *) выборовъ. Дѣйствительно, избирательныя коллегіи, выбирающія сенаторовъ, состоятъ изъ слѣдующихъ лицъ, собирающихся для этого вмѣстѣ въ каждомъ департаментѣ **): всѣ депутаты отъ

*) Это будетъ видно изъ послѣдующаго изложенія.

**) Можетъ быть, для нѣкоторыхъ изъ нашихъ читателей не будетъ лишнимъ замѣтить, что департаментъ есть одно изъ административныхъ дѣленій Франціи, болѣе или менѣе соотвѣтствующее дѣленію Россіи на губерніи.

населенія департамента въ нижней палатѣ, всѣ члены генеральнаго совѣта департамента *), всѣ члены окружныхъ совѣтовъ **) и, наконецъ, делегаты отъ городскихъ и сельскихъ общинныхъ совѣтовъ. Такихъ общинъ во Франціи болѣе 30,000; число делегатовъ, посылаемыхъ совѣтами этихъ общинъ въ сенатскія избирательныя коллегіи, достигаетъ 80,000. Совокупное же число всѣхъ другихъ поименованныхъ выше избирателей сената едва достигаетъ 7,000 (членовъ генеральныхъ совѣтовъ 3,000; членовъ окружныхъ совѣтовъ 3,500 и депутатовъ 591). Такимъ образомъ, французскіе сенаторы, если имѣть въ виду главный контингентъ ихъ избирателей, получаютъ свои полномочія путемъ трехстепенныхъ выборовъ.

Французскій сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ, которые не могутъ быть моложе 40 лѣтъ. Сенаторы избираются указаннымъ выше путемъ на девять лѣтъ, причемъ каждые три года составъ сената обновляется на одну треть.

Число членовъ французской палаты депутатовъ не установлено конституціей. Законы, изданные со времени основанія правительства третьей республики, постепенно увеличивали число депутатовъ соотвѣтственно увеличенію населенія Франціи. Число депутатовъ, посылаемыхъ департаментомъ въ палату, зависитъ, такимъ образомъ, отъ размѣровъ населенія департамента. Въ 1875 году, къ которому относится окончательная выработка и утвержденіе настоящей французской конституціи, во Франціи было 533 депутата, теперь (законъ 1902) ихъ 591. Депутаты должны быть не моложе 25 лѣтъ и выбираются на 4 года. Какъ мы уже говорили, въ выборахъ депутатовъ участвуетъ, вообще говоря, все взрослое (21 года и старше) мужское населеніе страны безъ какихъ

*) Conseillers Généraux. Въ каждомъ департаментѣ имѣется выбираемый всѣмъ населеніемъ „Генеральный Совѣтъ“ (Conseil Général), отъ котораго зависитъ рѣшеніе многихъ мѣстныхъ дѣлъ и расходованіе части взимаемыхъ съ населенія налоговъ.

**) Conseillers d'arrondissement. Округъ (arrondissement) или уѣздъ представляетъ собою подраздѣленіе департамента. Населеніе каждаго округа выбираетъ всеобщей и прямой подачей голосовъ членовъ этого совѣта, имѣющаго, вообще говоря, сравнительно мало власти и вліянія.

либо ограниченій: не требуется даже проживанія въ теченіе извѣстнаго періода въ избирательномъ участкѣ, какъ это установлено въ большинствѣ другихъ странъ (само собой разумѣется, избиратели во всякомъ случаѣ должны быть французскими гражданами). Вслѣдствіе такой демократичности избирательной системы во Франціи при населеніи, не достигающемъ и 40 милліоновъ, число избирателей превышаетъ 10 мил. и составляетъ до $27^1/_2\%$ всего населенія страны. Ни одна другая страна въ мірѣ не можетъ похвалиться относительно бо́льшимъ числомъ избирателей, если исключить тѣ немногія политическія общества, гдѣ избирательныя права предоставлены кромѣ мужчинъ и женщинамъ *).

*) Какъ видно изъ данныхъ французской статистики, въ выборахъ участвуютъ обыкновенно отъ 75% до 80% лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки. См. нѣкоторыя относящіяся сюда свѣдѣнія въ цитированной выше статьѣ г. Е. Смирнова.

## VI.

## Страны всеобщей подачи голосовъ: Грецiя, Данiя, Норвегiя (сравненiе съ ней Швецiи), Испанiя и Болгарiя.

Къ числу европейскихъ странъ всеобщей подачи голосовъ, кромѣ Германской имперiи*), Швейцарской конфедерацiи, Бельгiи и Францiи, относятся также Грецiя, Испанiя, Болгарiя, Данiя и Норвегiя. Впрочемъ, нѣкоторыя на первый взглядъ небольшiя ограниченiя, существующiя въ этомъ отношенiи въ послѣднихъ трехъ странахъ, и нѣкоторыя условiя общественной жизни во всѣхъ названныхъ странахъ, кромѣ, впрочемъ, Норвегiи нѣсколько уменьшаютъ значенiе принципiальнаго признанiя этого демократическаго принципа.

Грецiя представляетъ собою одно изъ весьма немногихъ государствъ, гдѣ законодательная власть принадлежитъ одному собранiю. Это собранiе, называемое булэ (совѣтъ), состоитъ изъ 235 депутатовъ не менѣе 30 лѣтъ отъ роду, избираемыхъ на четыре года всѣмъ взрослымъ (21 года и старше) мужскимъ населенiемъ страны безъ какихъ либо дальнѣйшихъ ограниченiй. Вслѣдствiе этого число избирателей въ Грецiи уступаетъ лишь относительному числу избирателей во Францiи, а именно, составляетъ нѣсколько болѣе 26% всего населенiя

---

*) Мы знаемъ, однако, что въ отдѣльныхъ государствахъ, входящихъ въ составъ этой имперiи, нѣтъ всеобщей подачи голосовъ, такъ какъ существующая тамъ т. наз. трехклассная избирательная система представляетъ, какъ мы видѣли, грубую фальсификацiю всеобщей подачи голосовъ.

этой небольшой ($2^1/_2$ мил. жит.), но весьма любопытной въ политическомъ отношеніи страны.

Данія значительно уступаетъ (болѣе, чѣмъ на одну треть) Греціи по пространству и имѣетъ нѣсколько меньшее число жителей, но законодательное собраніе Даніи, какъ и огромнаго большинства всѣхъ другихъ странъ, т. наз. ригсдагъ (Rigsdag) состоитъ изъ двухъ палатъ. Датская верхняя палата, называемая ландстингъ, имѣетъ 66 членовъ: 12 назначаются пожизненно королемъ изъ числа бывшихъ или настоящихъ членовъ нижней палаты, большинство же остальныхъ получаютъ свои полномочія частью путемъ прямыхъ*), частью путемъ косвенныхъ выборовъ, причемъ, какъ въ тѣхъ, такъ и въ другихъ участвуетъ лишь болѣе обезпеченная часть населенія. Члены нижней палаты, — т. наз. фолкетинга, — въ числѣ 114 человѣкъ, выбираются всѣмъ мужскимъ населеніемъ страны, перешедшимъ тридцатилѣтній возрастъ и проживающимъ не менѣе года въ данномъ избирательномъ участкѣ*). Мы не знаемъ другой страны, гдѣ бы возрастъ политическаго совершеннолѣтія былъ такъ высокъ, какъ въ Даніи, причемъ это обстоятельство тѣмъ болѣе замѣчательно, что минимальный возрастъ народныхъ представителей (25 лѣтъ) въ Даніи не только меньше, чѣмъ въ другихъ странахъ (напр., въ Германіи), но даже меньше возраста, который требуется въ самой же Даніи отъ избирателей.

Прежде, чѣмъ перейти къ другой скандинавской странѣ,

---

*) Это касается одной (болѣе богатой) категоріи избирателей. Вообще, система выборовъ въ датскій сенатъ (ландстингъ) крайне сложна и запутана. Интересующіеся могутъ найти описаніе ея въ цитированномъ сборникѣ „Системы избирательнаго права Зап. Европы и Америки (изд Глаголева, 1905) или книгу Пиффероуна, гдѣ свѣдѣнія новѣе.

**) Вслѣдствіе этихъ двухъ условій процентъ избирателей въ Даніи сравнительно низокъ, а именно, около 16 % населенія. Такимъ образомъ, избиратели въ Даніи составляютъ такой же процентъ населенія, какъ и въ Англіи, гдѣ, какъ мы знаемъ, нѣтъ всеобщей подачи голосовъ, но гдѣ зато возрастъ политическаго совершеннолѣтія наступаетъ почти на 10 лѣтъ раньше (21 г.), чѣмъ въ Даніи.

гдѣ организована всеобщая подача голосовъ,—а именно, къ Норвегіи,—скажемъ кстати нѣсколько словъ относительно избирательной системы въ Швеціи, король которой только что на глазахъ удивленной Европы предпочелъ довести дѣло до разрыва вѣковой связи между этими странами, чѣмъ уступить Норвегіи въ ея имѣвшемъ за себя серьезныя основанія притязаніи на отдѣльное консульское представительство заграницей. Надо сказать, впрочемъ, что основная причина этого весьма важнаго политическаго событія заключается въ томъ, что Швеція страна сравнительно аристократическая и во всякомъ случаѣ консервативная, Норвегія же отличается издавна рѣзко выраженными демократическими тенденціями. Не входя въ разсмотрѣніе подробностей организаціи шведскаго законодательнаго собранія, называемаго риксдагомъ, скажемъ лишь, что въ Швеціи лица, участвующія въ избраніи членовъ нижней палаты риксдага, должны удовлетворять, въ общемъ, настолько значительному имущественному цензу, что число ихъ не составляетъ полныхъ 7,5% населенія. Вопросъ о введеніи принципа всеобщей подачи голосовъ составляетъ въ теченіе послѣднихъ лѣтъ одну изъ наиболѣе острыхъ проблемъ шведской политической жизни. Какъ извѣстно, требованіе всеобщей подачи голосовъ вызвало даже два года тому назадъ (1903) всеобщую забастовку рабочихъ.

Мирное и быстрое окончаніе этой забастовки послѣдовало только вслѣдъ за положительнымъ обѣщаніемъ правительства внести соотвѣтственный законъ въ риксдагъ. Въ прошломъ году правительство, дѣйствительно, внесло на разсмотрѣніе народныхъ представителей проектъ закона о всеобщей подачѣ голосовъ. Однако этотъ проектъ встрѣтилъ рѣшительную оппозицію со стороны обѣихъ крайнихъ парламентскихъ партій,—одной за слишкомъ консервативный, другой за слишкомъ либеральный характеръ закона. Правительство должно было взять назадъ законопроектъ и занято теперь составленіемъ новаго.

Итакъ, въ Швеціи нѣтъ пока всеобщей подачи голосовъ, хотя можно думать, что теперь уже не далеко то время,

когда всеобщее избирательное право будетъ въ той или иной формѣ введено въ этомъ сравнительно консервативномъ, но весьма благоустроенномъ государствѣ.

Норвегія, какъ извѣстно, до самаго послѣдняго времени находилась въ нѣкоторой политической связи со Швеціей, хотя эта связь выражалась почти только въ томъ, что у обоихъ государствъ былъ одинъ король, и оба они имѣли общее дипломатическое (въ томъ числѣ и консульское) представительство. Каждое изъ соединенныхъ королевствъ имѣло свою армію, свой флотъ, свое правительство (министровъ), свою администрацію, свои законы и свое законодательное собраніе. Норвегія, однако, какъ мы говорили, уже давно отличалась своими демократическими тенденціями и по справедливости можетъ считаться одной изъ самыхъ демократическихъ странъ Европы. Въ этомъ отношеніи она представляетъ, какъ мы упоминали, значительный контрастъ Швеціи отличающейся, наоборотъ, своимъ относительнымъ консерватизмомъ. Разладъ, возникшій на этой почвѣ между обоими королевствами, привелъ, наконецъ, къ разрыву связи, существовавшей между ними почти сто лѣтъ *).

Преобладаніе демократическихъ вѣяній въ Норвегіи выразилось состоявшимся уже около ста лѣтъ тому назадъ уничтоженіемъ всякихъ привилегированныхъ сословій, титуловъ **) и т. п. Въ послѣднее время то же самое проявилось въ реформѣ избирательной системы, вслѣдствіе которой избирательныя права были распространены на все мужское населеніе страны, достигшее 25 лѣтъ. Слѣдуетъ замѣтить, однако, что выборы членовъ норвежскаго законодательнаго собранія, называемаго стортингомъ, не прямые, а двухстепенные. Это вызывается, главнымъ образомъ, рѣдкостью населенія Норвегіи, которая, будучи по пространству больше половины Франціи, имѣетъ населеніе меньше, чѣмъ одинъ городъ Парижъ. Итакъ, въ Норвегіи въ городахъ

*) См. только что вышедшую прекрасную книгу „The Constitution of the kingdom of Norway by Braeckstad. London, 1905

**) См. историческое введеніе къ цитированной книгѣ Bracksted'a.

каждые 50 избирателей, а въ сельскихъ округахъ каждые 100 избирателей выбираютъ особыхъ выборщиковъ, которые, собираясь вмѣстѣ, выбираютъ уже изъ своей среды или изъ другихъ гражданъ на 3 года членовъ стортинга, каковыми могутъ быть всѣ правоспособные граждане, достигшіе 30 лѣтъ. Число первоначальныхъ избирателей въ Норвегіи составляетъ около 20% или одной пятой населенія. Уменьшенію относительнаго числа избирателей содѣйствуетъ преобладающій характеръ занятій мужской части населенія Норвегіи, имѣющей, несмотря на весьма малое число жителей, очень значительный коммерческій флотъ.

Итакъ, мы видимъ, что норвежское законодательное собраніе илистортингъ выбирается, въ сущности, всеобщей подачей голосовъ,—хотя и путемъ двухстепенныхъ выборовъ. Всякій новый норвежскій стортингъ, начиная свои занятія, выбираетъ изъ своей среды одну четвертую часть, которая засѣдаетъ отдѣльно и образуетъ какъ бы верхнюю палату. Такъ какъ, однако, характеръ большинства верхней палаты опредѣляется характеромъ большинства нижней палаты,—въ самомъ дѣлѣ, либеральное или консервативное большинство стортинга выберетъ, конечно, преимущественно либеральныхъ же или консервативныхъ членовъ своего верхняго отдѣленія,—то, слѣдовательно, Норвегію можно съ полнымъ правомъ отнести къ числу тѣхъ немногихъ странъ, которыя имѣютъ законодательное собраніе, состоящее, въ сущности изъ одной палаты *).

Итакъ, стортингъ состоитъ изъ двухъ палатъ или, вѣрнѣе, отдѣленій—верхняго, называемаго лагтингъ (Lagthing), и нижняго, называемаго оделстингъ. Право законодательной иниціативы принадлежитъ только нижнему отдѣле-

*) Въ пользу такого воззрѣнія на сущность организаціи норвежскаго стортинга говоритъ и то, какъ намъ кажется, рѣшающее вопросъ соображеніе, что, въ виду способа образованія верхняго отдѣленія стортинга, между двумя его отдѣленіями не можетъ быть, вообще говоря, какого-либо серьезнаго конфликта вслѣдствіе совершенно различнаго отношенія къ очереднымъ вопросамъ внутренней и внѣшней политики. См. цитированное сочиненіе Braecksted'a.

нію стортинга, хотя согласіе обоихъ отдѣленій безусловно необходимо для всякаго новаго закона. Въ случаѣ упорнаго разногласія между двумя отдѣленіями стортинга устраивается общее засѣданіе, на которомъ для окончательнаго рѣшенія спорнаго вопроса требуется большинство двухъ третей голосовъ.

Норвежскій король имѣетъ условное право veto надъ всѣми законодательными актами, одобренными стортингомъ. Если какой-либо законопроектъ будетъ принятъ двумя стортингами и каждый разъ будетъ отвергнутъ королемъ, то стоитъ только вновь выбранному третьему стортингу принять тотъ же проектъ, онъ тотчасъ становится закономъ, не нуждаясь уже въ подписи короля*).

Такимъ образомъ, Норвегія принадлежитъ къ самымъ демократическимъ странамъ Европы какъ по характеру своей избирательной системы, такъ и по организаціи своего законодательнаго собранія. Демократичность государственнаго строя Норвегіи стала бы еще очевиднѣе, если бы мы имѣли возможность остановиться здѣсь болѣе подробно на всесторонней характеристикѣ политическаго устройства этого замѣчательнаго государства.

Какъ извѣстно, послѣ отдѣленія отъ Швеціи въ Норвегіи былъ произведенъ плебисцитъ по вопросу о желательности организаціи республиканской или монархической формы правленія. Три четверти всѣхъ норвежцевъ, принявшихъ участіе въ голосованіи, высказались за монархію, вслѣдствіе чего по постановленію стортинга былъ приглашенъ на норвежскій престолъ одинъ изъ внуковъ датскаго короля.

Въ этомъ еще разъ проявилось политическое развитіе норвежскаго народа. Въ самомъ дѣлѣ, оставляя у себя нетронутой прежнюю монархическую форму правленія и этимъ обезоруживая возможное недовольство странъ континентальной Европы, гдѣ еще господствуетъ монархическій

*) Мы излагаемъ основы норвежской конституціи въ томъ видѣ, въ какомъ она существовала до разрыва уніи между Норвегіей и Швеціей. Нѣтъ никакого основанія думать, чтобы норвежцы согласились предоставить больше власти своему новому королю, чѣмъ было при уніи.

режимъ не только по формѣ, но и въ значительной мѣрѣ и по существу, норвежцы, благодаря характеру своей конституціи, и при своемъ особомъ королѣ будутъ пользоваться всѣми преимуществами своего прежняго политическаго строя, который по существу былъ и остается демократической республикой *).

Испанія принадлежитъ также къ странамъ всеобщей подачи голосовъ, такъ какъ нижняя палата ея законодательнаго собранія, называемаго кортесами, избирается всѣмъ взрослымъ мужскимъ населеніемъ, достигшимъ 25 лѣтъ. Такъ какъ, однако, законъ требуетъ, далѣе, чтобы избиратель для того, чтобы имѣть право на внесеніе въ избирательные списки той или иной общины, проживалъ тамъ передъ выборами не менѣе двухъ лѣтъ, то это сильно сокращаетъ число избирателей, лишая фактически политическихъ правъ весьма значительную часть рабочаго класса.

Верхняя палата испанскаго законодательнаго собранія по своему составу служитъ выразительницей лишь наиболѣе знатныхъ и богатыхъ классовъ и вообще наиболѣе консервативныхъ элементовъ населенія. Въ самомъ дѣлѣ, членами этой палаты состоятъ, во-первыхъ, лица, которымъ это право перешло по наслѣдству, и которыя сохранили его, оставаясь обладателями крупной недвижимой собственности (испанскіе „гранды“ или магнаты), затѣмъ, высшіе начальники флота, арміи, высшіе представители магистратуры, церковной іерархіи и, наконецъ, нѣкоторое число лицъ, которымъ это право пожаловано королемъ пожизненно*). Хотя половина членовъ испанскаго сената попадаетъ туда въ силу избранія, но въ этихъ выборахъ, вообще говоря, участвуетъ лишь наиболѣе богатая часть гражданъ, и избранными могутъ быть лишь лица, занимающія или занимавшія крупные посты въ разныхъ

---

*) См. нашу брошюру „Формы и сущность государственнаго строя“.

**) Приведенная нами характеристика сената не совсѣмъ точно передаетъ весьма сложный законъ, нормирующій составъ испанскаго сената. Мы не находимъ, однако, возможнымъ входить здѣсь въ частности этого вопроса.

вѣдомствахъ гражданскаго или военнаго управленія и въ церковной іерархіи.

Для того, чтобы придать возможно бо́льшую полноту своему изложенію организаціи избирательныхъ системъ и законодательныхъ собраній въ разныхъ странахъ, мы считаемъ не лишнимъ, говоря о странахъ всеобщей подачи голосовъ, сказать нѣсколько словъ и о болгарскомъ княжествѣ. Согласно дѣйствующей болгарской конституціи пользуются правомъ участія въ выборахъ членовъ „народнаго собранія“ всѣ болгарскіе граждане, достигшіе 21 года и проживавшіе не менѣе полугода въ общинѣ, гдѣ они внесены въ избирательные списки. (Скажемъ кстати, что болгарское законодательное собраніе состоитъ, подобно греческому, изъ одной палаты). Въ общемъ, число избирателей въ Болгаріи составляетъ нѣсколько болѣе 23% всего населенія *); иначе сказать по относительному числу избирателей Болгарія уступаетъ изъ европейскихъ странъ только Щвейцаріи, Франціи и Греціи.

Если мы обратимся теперь къ дальнѣйшимъ подробностямъ болгарской избирательной статистики, мы найдемъ данныя, рѣзко отличающіяся отъ тѣхъ, которыя мы отмѣтили, напр., при характеристикѣ отношенія французскихъ избирателей къ своимъ политическимъ правамъ, а именно, въ то время, какъ во Франціи въ выборахъ принимаетъ участіе отъ 75% до 80% лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки, въ Болгаріи фактически пользуются своими избирательными правами, по даннымъ за послѣднее десятилѣтіе, отъ 26% до 50% **), причемъ послѣдняя цифра была достигнута лишь однажды, а именно, во время выборовъ 1902 г., спустившись на выборахъ 1903 г. до 41%“.

Мы полагаемъ, что всѣмъ нашимъ читателямъ достаточно извѣстны тѣ ненормальныя условія, среди которыхъ протекаетъ политическая жизнь Болгаріи, а также и то

*) См. цитированное сочиненіе проф. Пифферуна, стр. 281.

**) См. статью П. Н. Милюкова „Болгарская конституція“ въ первомъ томѣ сборника „Политическій строй современныхъ государствъ“, (Изданіе кн. П. Д. Долгорукова и И. И. Петрункевича), 1905, стр. 633.

обстоятельство, какъ далеки отъ истиннаго свободнаго конституціоннаго режима порядки государственнаго управленія, которые существуютъ фактически въ Болгарскомъ княжествѣ, несмотря на внѣшнее торжество великаго демократическаго принципа всеобщаго, равнаго и тайнаго избирательнаго права. Вотъ гдѣ, какъ мы думаемъ, кроется ключъ къ пониманію сравнительно индифферентнаго отношенія массы болгарскихъ гражданъ къ своимъ политическимъ правамъ.

Долга и мучительна дорога, которую приходится пройти всякому народу, чтобы обезпечить себѣ формы свободнаго государства, а также для того, чтобы научиться разумно и умѣло пользоваться этими формами, придавая имъ надлежащее содержаніе, сколько-нибудь дѣйствительное торжество великихъ принциповъ равенства и братства.

## VII.

### Прямое народное законодательство въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцаріи. Общій взглядъ на организацію кантональныхъ законодательныхъ властей.

Мы уже говорили объ организаціи федеральныхъ законодательныхъ собраній и федеральной избирательной системы Швейцарской республики въ главѣ, посвященной характеристикѣ избирательныхъ системъ главныхъ федерацій современнаго міра. Теперь мы будемъ говорить о томъ, какъ разрѣшены тѣ же вопросы въ отдѣльныхъ кантонахъ, составляющихъ Швейцарскую конфедерацію.

Отмѣтимъ, во-первыхъ, какъ одну изъ любопытныхъ особенностей швейцарской избирательной системы, болѣе раннее, чѣмъ гдѣ либо въ Европѣ, наступленіе политическаго совершеннолѣтія, т. е. права участія въ выборахъ народныхъ представителей,—а именно, 20-лѣтній возрастъ какъ для федеральныхъ, такъ и для кантональныхъ выборовъ. Впрочемъ, въ нѣкоторыхъ кантонахъ возрастъ, съ котораго наступаетъ политическое совершеннолѣтіе, установленъ еще ниже; въ кантонѣ Цугъ 19 лѣтъ, въ Унтервальденѣ 18 и въ Граубюнденѣ даже 17. Не только въ Европѣ, но и во всемъ современномъ мірѣ нѣтъ ни одной страны, гдѣ бы столь молодые люди допускались къ активному участію въ политической жизни.

Однако наиболѣе любопытнымъ изъ кантональныхъ политическихъ учрежденій, опредѣляющихъ способы проявленія народомъ своей верховной власти въ области законо-

дательства, слѣдуетъ конечно считать такъ наз. Landsgemeinde, т. е. мірскіе сходы или сходки гражданъ для принятія новыхъ и отмѣны старыхъ законовъ и вообще для верховнаго рѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ кантональнаго управленія. Это учрежденіе является пережиткомъ древняго германскаго folk-mote и существуетъ до сихъ поръ въ двухъ кантонахъ—Ури и Глярусѣ—и въ каждой изъ двухъ половинъ, на которыя раздѣлились въ политическомъ отношеніи кантоны Унтервальденъ и Аппенцель. Извѣстный англійскій историкъ (нынѣ уже покойный) проф. Фриманъ, ознакомившись съ этимъ учрежденіемъ, пришелъ отъ него въ восторгъ и первый обратилъ на него вниманіе ученыхъ Зап. Европы и Америки. Вслѣдъ за Фриманомъ многіе другіе ученые и публицисты описывали привлекательныя черты этого въ высшей степени любопытнаго учрежденія.

Какъ говоритъ одинъ американскій ученый, чаще всего выбираютъ для описанія народное собраніе кантона Ури у верховья Люцернскаго озера отчасти потому, что оно наиболѣе доступно, отчасти же потому, что мѣстность, гдѣ оно происходитъ (обширный лугъ около Альтдорфа, окруженный громадными горами), дѣлаетъ картину необыкновенно величественной.

„Въ воскресенье утромъ въ маѣ ландаманнъ или глава кантональнаго управленія въ сопровожденіи свиты, одѣтой въ черную съ желтымъ форму кантона Ури, и несущей громадные рога дикаго быка, направляется на лугъ въ сопровожденіи всего народа. Когда процессія доходитъ до мѣста собранія, ландаманнъ садится за столъ, поставленный среди поля, мужчины располагаются вокругъ, а женщины и дѣти стоятъ сзади на склонахъ примыкающихъ пригорковъ. Ландаманнъ сначала излагаетъ событія прошлаго года, затѣмъ читаетъ молитву и послѣ этого переходитъ къ предмету занятій собранія. На разсмотрѣніе гражданъ предлагаются разныя мѣры; эти мѣры подвергаются свободному обсужденію и затѣмъ вотируются (поднятіемъ рукъ); собраніе заканчивается избраніемъ должностныхъ лицъ на слѣдующій годъ“.

„Таково вкратцѣ описаніе Landsgemeinde или мірского (кантональнаго) схода, которое даютъ очевидцы. Читая это описаніе, нельзя не видѣть, какое сильное впечатлѣніе должно производить на народъ величіе и отвѣтственность самоуправленія, если только свобода не вырождается въ своеволіе (licence) и вліяніе на массу въ деманцю,—опасность, которой, повидимому, умѣли счастливо избѣгнуть эти горцы"...

„Для того, чтобы дать возможность такому многочисленному собранію выполнить свою работу и предупредить разныя неожиданности, равно какъ и поспѣшныя, непродуманныя рѣшенія, необходимо заранѣе внимательно подготовить дѣла, подлежащія разсмотрѣнію. Для Landsgemeinde это дѣлается кантональнымъ совѣтомъ. Одно время эти совѣты пытались захватить въ свои руки контроль надъ управленіемъ, такъ что ни одинъ вопросъ не могъ быть предложенъ народному собранію безъ ихъ согласія. Однако послѣ нѣкоторой борьбы право частной иниціативы взяло верхъ, и теперь вездѣ принято за правило, что одинъ или нѣсколько гражданъ могутъ въ той или иной формѣ предложить любую мѣру, если только они предупредили объ этомъ заблаговременно кантональныя власти.

„Такое общее собраніе гражданъ возможно только въ очень маленькихъ общинахъ, причемъ, конечно, чѣмъ больше число участниковъ, тѣмъ труднѣе достижима производительная работа. Повидимому Landsgemeinde или мірской сходъ уже почти достигъ крайнихъ предѣловъ своего возможнаго роста, такъ какъ во всѣхъ кантонахъ, гдѣ онъ еще существуетъ, толпа такъ велика, что вездѣ (кромѣ одного кантона Гляруса) признано невозможнымъ допускать во время самаго схода внесеніе поправокъ къ предлагаемымъ мѣрамъ; такимъ образомъ, роль схода или народнаго собранія сводится, въ концѣ концовъ, къ простому принятію или отклоненію законопроекта въ той формѣ, въ какой онъ предложенъ на рѣшеніе собранія. Въ одномъ кантонѣ собраніе гражданъ такъ велико, что какія либо пренія стали уже невозможны: это кантонъ Аппенцелль Ау-

серроденъ, гдѣ по послѣдней переписи было 54,109 жителей (по даннымъ 1900 г.—54,281 П. М.). Чтобы объяснить въ нѣкоторой мѣрѣ, какъ вообще возможно такое переживаніе въ современномъ государствѣ народнаго собранія въ качествѣ законодательнаго органа, слѣдуетъ сказать, что въ большинствѣ кантоновъ, гдѣ такія собранія еще сохранились, населеніе чрезвычайно консервативно, а народныя собранія вводятъ очень мало новыхъ законовъ.

„Совѣтъ, подготовляющій работу для народнаго собранія, играетъ важную роль въ управленіи кантона. Нельзя не замѣтить при этомъ того любопытнаго обстоятельства, что этотъ совѣтъ состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ не самимъ народнымъ собраніемъ, а населеніемъ отдѣльныхъ избирательныхъ участковъ, на которые дѣлится кантонъ. Кантональный земскій совѣтъ, называемый Landsrath или Kantonsrath, представляетъ собой, въ сущности, нѣчто въ родѣ дополнительнаго законодательнаго учрежденія. Онъ рѣшаетъ всѣ мелкіе вопросы, которыми неудобно затруднять народное собраніе, издаетъ разныя общія распоряженія второстепеннаго характера, ассигнуетъ деньги на мелкіе расходы, провѣряетъ всѣ денежные отчеты и избираетъ второстепенныхъ должностныхъ лицъ“.

„Кромѣ того, въ описываемыхъ нами кантонахъ имѣется еще и т. наз. распорядительный или административный совѣтъ (Regierungsrath или Standeskommission), состоящій обыкновенно изъ семи членовъ и избираемый всегда непосредственно народнымъ собраніемъ. Это органъ исполнительной власти кантона; предсѣдателемъ его состоитъ ландаманнъ, который въ качествѣ оффиціальнаго главы кантона, какъ мы видѣли, предсѣдательствуетъ также и въ народномъ собраніи“.

„Должность ландаманна оплачивается очень скудно или даже совсѣмъ не оплачивается, но она считается очень почетной и достается обыкновенно члену какой нибудь родовитой и богатой семьи... Нерѣдко встрѣчаются ландаманны, ближайшіе родственники которыхъ много разъ занимали эту должность ранѣе. Разсказываютъ про одного чело-

вѣка, надъ каминомъ котораго висѣло три меча—одинъ его собственный, другой его отца, третій дѣда, причемъ всѣ эти мечи принадлежали имъ во время предсѣдательства въ народномъ собраніи кантона. Все это происходитъ въ самой чистой демократіи въ мірѣ" *).

Таково описаніе организаціи и дѣятельности прямого народнаго правленія въ швейцарскихъ кантонахъ, описаніе, которое мы находимъ въ прекрасномъ сочиненіи американскаго ученаго Лоуэлля. Русскіе, проживающіе въ Швейцаріи, нѣсколько разъ описывали швейцарскія Landsgemeinden: мы помнимъ одно такое описаніе, помѣщенное около 25 или 30 лѣтъ тому назадъ въ журналѣ „Дѣло".

Прошлымъ лѣтомъ (1905) въ одной изъ нашихъ газетъ „Наша Жизнь" появилась корреспонденція изъ Швейцаріи, очень хорошо описывающая народное собраніе въ кантонѣ Глярусъ. Мы считаемъ эту корреспонденцію настолько интересной и самый фактъ прямого народнаго законодательства въ началѣ XX вѣка настолько замѣчательнымъ, что позволимъ себѣ привести наиболѣе существенную часть этой корреспонденціи.

„14 мая новаго стиля раннимъ сырымъ утромъ я выѣхалъ изъ Цюриха," такъ начинается корреспонденція. „Дорога идетъ скучнымъ озеромъ, и отъ нечего дѣлать я еще и еще разъ пересматриваю „Меморіалъ къ очередному вѣчу (мірскому сходу. П. М.) 1905 г.". Это тетрадь большого формата въ 54 страницы текста и 39 страницъ приложеній. Ландсгемейндэ, собраніе всѣхъ взрослыхъ гражданъ, обладаетъ верховной властью въ „свободномъ государствѣ Глярусѣ", но всѣ законопроекты и другія предложенія предварительно разсматриваются въ совѣщательномъ парламентѣ—контональномъ земскомъ **) совѣтѣ, состоящемъ (въ Глярусѣ)

*) См. цитир сочин. Lawrence Lowell. Governments and parties in continental Europe, vol II., 223—226.

**) Для того, чтобы не производить путаницы, мы удерживаемъ въ этомъ случаѣ терминологію, которую мы употребили выше при переводѣ цитатъ изъ сочиненія Лоуэлля (корреспондентъ „Нашей Жизни" называетъ это учрежденіе правительственнымъ совѣтомъ).

изъ представителей общинъ (одинъ представитель на каждые 500 жителей).

„Въ мартѣ каждаго года контональный земскій совѣтъ печатаетъ всѣ законопроекты и предложенія вмѣстѣ съ объясненіями гражданъ иниціаторовъ, историческими справками и своими заключеніями. Къ нимъ присоединяются отчеты по исполненію кантональной росписи за истекшій годъ, равно какъ и роспись на предстоящій (фискальный) годъ. Это и составляетъ содержимое „Меморіала“ (который, мы позволимъ себѣ прибавить, разсылается по отпечатаніи всѣмъ гражданамъ контона. П. М.).

„Что же будетъ сегодня обсуждаться и рѣшаться?“ „Выборы“, „Кантональная роспись расходовъ и доходовъ“... „Законъ о наказаніи за сокрытіе имущества съ цѣлью уклоненія отъ платежа налоговъ“ (предлагается установить штрафы отъ 100 до 10,000 франковъ; сверхъ того, если плательщикъ далъ клятвенное завѣреніе и завѣдомо показалъ неправду, его дѣяніе приравнивается лжеприсягѣ на судѣ), „Мѣропріятія для исполненія федеральнаго закона объ охотѣ и объ охранѣ птицъ“... „Законъ о вознагражденіи труда начальныхъ учителей“ (правительство предлагаетъ установить какъ максимальное вознагражденіе начальныхъ учителей 1800 франковъ, а учителей средней школы 2500 фр.)... „Предложеніе глярусскаго отдѣленія соціалъ-демократическаго союза „Грютли“ объ облегченіи условій пріема въ число гражданъ кантона иностранцевъ и гражданъ другихъ кантоновъ“.. „Предложеніе союза рабочихъ о закрытіи лавокъ въ праздничные дни“ и т. д.

„Однако мы скоро пріѣдемъ. Долина Линты стала уже. Съ обѣихъ сторонъ повисли грозныя громады. Вдоль линіи желѣзной дороги потянулись фабричныя зданія съ высокими трубами, а на склонахъ горъ тамъ и сямъ виднѣются электрическія станціи, эксплуатирующія силу горныхъ потоковъ. Все говоритъ, что мы уже пересѣкли С. Галленъ и въѣхали въ кантонъ Глярусъ.

„Въ самомъ дѣлѣ, на каждой станціи насъ встрѣчаютъ толпы одѣтаго по праздничному народа. Мужчины въ мяг-

кихъ шляпахъ, въ крахмальномъ бѣльѣ, въ сюртукахъ или пиджакахъ. Только большія кисти рукъ, да мускулистыя, крѣпкія фигуры выдаютъ въ нихъ людей физическаго труда. Женщины и дѣвушки—въ модныхъ платьяхъ и шляпкахъ. Все это стремится на ландсгемейндэ".

„Но вотъ и городъ Глярусъ. На главной улицѣ публика уже заняла всѣ тротуары, образовавъ двѣ сплошныхъ живыхъ стѣны. Гремитъ музыка. Это „выходъ". Впереди процессіи оркестръ, за нимъ взводъ пѣшей милиціи, далѣе два судебныхъ пристава въ шинеляхъ краснаго сукна и трехуголкахъ несутъ громадный мечъ и булаву—символы народнаго самодержавія и независимости Гляруса. За ними попарно ландаманнъ и штатгалтеръ, члены административнаго совѣта, контональный земскій совѣтъ и судьи. Всѣ они во фракахъ и сюртукахъ, съ непокрытыми головами. Шествіе замыкается взводомъ милиціонеровъ".

„Народъ живымъ потокомъ устремляется за процессіей. Черезъ нѣсколько минутъ мы на исторической площади, гдѣ много вѣковъ подрядъ собираются вѣча. Подъ открытымъ небомъ около 6000 гражданъ расположились громаднымъ амфитеатромъ, „кругомъ", на особо приспособленныхъ скамьяхъ. Въ центрѣ высокій помостъ: на немъ, опираясь на мечъ, стоитъ старикъ ландаманнъ. Вокругъ помоста школьники и юноши, не достигшіе 20 лѣтъ: они учатся быть законодателями".

„Внѣ круга плохо слышно, и мы пробираемся внутрь. Полицейскій преграждаетъ путь моей спутницѣ. „Женщинамъ нельзя, и своихъ не пускаемъ: мѣста бы не хватило"! „А мнѣ? спрашиваю я. „Пожалуйста".—„Да вѣдь я иностранецъ".— „Все равно, не будете же вы поднимать руку!"

„Водворяется гробовая тишина и раздается голосъ ландаманна. Въ своей рѣчи онъ останавливается на главнѣйшихъ событіяхъ истекшаго года, говоритъ о чествованіи Шиллера, какъ пѣвца швейцарской свободы, о прорытіи Симплонскаго туннеля, о мѣстныхъ и обще-швейцарскихъ дѣлахъ. „Послѣдній годъ," говоритъ онъ въ заключеніе, „заставилъ насъ особенно сильно почувствовать, какое сча-

стье даютъ намъ свободныя учрежденія... Посмотрите на востокъ: громадная имперія потрясена до основанія и можетъ найти спасеніе отъ катастрофъ внѣшнихъ и внутреннихъ лишь въ обезпеченіи народныхъ правъ. Война, стоившая неизчислимыхъ жертвъ на сушѣ и на морѣ, повидимому, не пройдетъ безслѣдно для дѣла человѣчества. Уже теперь мы можемъ съ полной увѣренностью сказать: изъ крови и костей погибшихъ пробьются первые ростки русскаго права, русской свободы."

„Ландсгемейндэ избираетъ секретарей, которые немедленно занимаютъ свои мѣста на трибунѣ. Всѣ обнажаютъ головы и поднимаютъ руки: первый секретарь громко читаетъ присягу, которую за нимъ повторяетъ все вѣче. Это почти въ родѣ „общественнаго договора" въ соблюденіи законовъ и постановленій, принятыхъ большинствомъ. Переходъ къ выборамъ. „Кого вы желаете на мѣсто ландаманна?" спрашиваетъ заступившій его мѣсто штатгалтеръ. „Стараго! стараго!" кричитъ вѣче. „Кто за стараго, поднимите руки!" Всѣ поднимаютъ руки. „Кто противъ, поднимите руки!" Никто не поднимаетъ. Единогласно выбранъ Баумеръ. Ландаманнъ немедленно принимаетъ должностную присягу. Такъ же быстро переизбираются на новый срокъ другіе члены правительства и судовъ, которые, въ свою очередь, принимаютъ присягу."

„Борьба партій начинается лишь съ того момента, когда рѣчь заходитъ о вакантной должности. Тотчасъ же раздаются нѣсколько предложеній. Ландаманнъ, очевидно, напередъ знаетъ всѣхъ кандидатовъ: имена ихъ, напечатанныя аршинными буквами, виднѣются на всѣхъ стѣнахъ и столбахъ. Каждый кандидатъ голосуется отдѣльно, а затѣмъ происходитъ перебаллотировка между двумя кандидатами, получившими наибольшее число „рукъ". Выборы 37 должностныхъ лицъ — членовъ административнаго совѣта и судей—заняли менѣе получаса"...

„Ландсгемейндэ переходитъ къ вопросамъ законодательства. Бюджетъ не вызываетъ замѣчаній, и вѣче единогласно принимаетъ проектированную норму обложенія по 2 фр.

25 сант. съ 1000 франк. стоимости имущества и по 1 фр. 25 „съ головы“. Законопроектъ о наказаніи за уклоненіе отъ налоговъ проходитъ почти единогласно, несмотря на рѣзкую критику бывшаго члена земскаго совѣта Виксера.

Заявленіе его, будто бы скорѣе правительство обманываетъ народъ, чѣмъ народъ—правительство, вызвало рѣшительный протестъ со стороны ландаманна. „Мы дѣлаемъ все на виду у народа“, говоритъ онъ при общемъ одобреніи вѣча: „кромѣ меморіала, мы ежегодно печатаемъ отчеты о правительственной дѣятельности. Каждый грошъ у насъ на счету. Каждый шагъ нашъ обсуждается въ контональномъ земскомъ совѣтѣ, на общинныхъ сходкахъ и въ печати. Никто не могъ бы указать ни единаго пятна на чести хотя бы одного изъ нынѣшнихъ избранниковъ народа.

„Вмѣсто огульныхъ обвиненій, г. Виксеръ сдѣлалъ бы лучше, если бы тутъ же сказалъ, кого именно и за что именно онъ осуждаетъ“...

„Законопроектъ о закрытіи лавокъ по праздникамъ привелъ къ оживленному обмѣнумнѣній. Тогда какъ ландаманнъ поддерживалъ инициативу союза рабочихъ обществъ и заключеніе земскаго совѣта, членъ административнаго совѣта Гайзеръ протестовалъ противъ него отъ имени мелкихъ лавочниковъ, не пользовавшихся наемнымъ трудомъ. Въ защиту проекта выступилъ изъ толпы ораторъ, доказывавшій необходимость дать отдыхъ не только рабочимъ на фабрикахъ (такой законъ уже имѣется), но и служащимъ въ торговыхъ заведеніяхъ. Ландсгемейндэ отвергла проектъ“.

„Всѣ остальные вопросы не вызывали разногласій и единодушно разрѣшались согласно съ заключеніемъ земскаго совѣта“...

„Подъ конецъ выступилъ авторъ предложенія, которое не было поддержано въ земскомъ совѣтѣ даже десятью членами (одной шестой совѣта), а потому не подлежало разсмотрѣнію вѣча по существу. Такіе проекты печатаются, однако, вкратцѣ въ концѣ меморіала. По конституціи ландсгемейндэ въ правѣ обязать земскій совѣтъ представить отвергнутый имъ проектъ со своими заключеніями къ слѣ-

дующему вѣчу. Этого то и добивался ораторъ. Его слушали внимательно, но лишь только выяснилась сущность его предложенія (ссуда въ 3 милліона франковъ проектированному частному банку подъ 3%), какъ раскаты смѣха заглушили его голосъ. Вѣче присоединилось къ мнѣнію совѣта и отказалось разсматривать предложеніе на слѣдующій годъ".

„Послѣ окончанія выборовъ прошло всего какихъ нибудь два часа, но всѣ вопросы уже вырѣшены, вѣче закрывается, и правительство—уже въ новомъ составѣ — съ музыкой торжественно идетъ въ зданіе контональнаго земскаго совѣта. Народъ расходится. На улицахъ, какъ грибы, вырастаютъ ярмарочные столики. Гостиницыи кафе наполняются народомъ. Гуляющихъ—масса. Слышны смѣхъ и шутки. Воздухъ насыщенъ праздничными звуками" *).

Мы надѣемся, что читатели не посѣтуютъ на насъ за то, что мы остановились такъ долго на характеристикѣ швейцарскихъ Landsgemeinden или мірскихъ сходовъ: вѣдь это единственное въ своемъ родѣ законодательное собраніе, переносящее насъ въ глубь среднихъ вѣковъ, когда въ Швейцаріи зародились ея свободныя учрежденія, составляющія гордость и славу этого немногочисленнаго, но въ высшей степени замѣчательнаго народа.

Если мы перейдемъ теперь къ кантонамъ, гдѣ уже не бываетъ мірскихъ сходовъ, то мы увидимъ, что во всѣхъ этихъ кантонахъ правительственная власть вообще и законодательныя ея органы въ частности организованы по одному плану. Въ каждомъ изъ этихъ кантоновъ мы находимъ одну законодательную палату, которая обыкновенно называется большимъ совѣтомъ. Въ этомъ отношеніи швейцарскіе „кантоны" напоминаютъ канадскія „провинціи", въ большинствѣ которыхъ мы также находимъ законодательное собраніе, состоящее изъ одной палаты.

Большіе совѣты швейцарскихъ кантоновъ выбираются

*) М. Іолшинъ. На вѣчѣ въ Глярусѣ. (Письмо изъ Швейцаріи) „Наша Жизнь", № 112 (5 іюня 1905).

всеобщей подачей голосовъ на три или четыре года. Они издаютъ законы для населенія кантона, вотируютъ контональные налоги и бюджетъ, наблюдаютъ за дѣйствіями административныхъ властей и назначаютъ наиболѣе важныхъ должностныхъ лицъ кантона. Помимо большого совѣта, въ каждомъ кантонѣ имѣется еще менѣе многочисленный административный или исполнительный совѣтъ, носящій въ разныхъ кантонахъ различное названіе (Regierungsrath въ нѣмецкихъ кантонахъ, Conseil d'Etat во французскихъ кантонахъ). Исполнительный совѣтъ организованъ по образцу федеральнаго совѣта *), и состоитъ, вообще говоря, изъ пяти или семи лицъ. Подобно тому, какъ это дѣлается въ федеральномъ совѣтѣ, работа исполнительнаго совѣта дѣлится между членами совѣта, каждый изъ которыхъ беретъ на себя тотъ или другой родъ дѣлъ.

Наиболѣе важная разница между организаціей правительственныхъ властей въ отдѣльныхъ кантонахъ заключается въ способѣ избранія членовъ только что упомянутаго исполнительнаго совѣта. Прежде въ большинствѣ случаевъ члены исполнительнаго совѣта были выбираемы большимъ совѣтомъ. Но вмѣстѣ съ упроченіемъ демократическихъ принциповъ получилъ преобладаніе обычай прямого народнаго избранія членовъ исполнительнаго совѣта, и можно думать, что такой порядокъ будетъ принятъ, въ концѣ концовъ, всѣми кантонами.

„Замѣчательно", говорилъ американскій ученый Лоуэлль, „что избраніе исполнительнаго совѣта народомъ не повлекло за собой тѣхъ послѣдствій, которыхъ многіе ожидали. Столкновеній между обоими совѣтами, которыхъ такъ опасались, не было:—вѣроятно, потому, что исполнительный совѣтъ въ сущности подчиненъ большому совѣту и привыкъ уступать ему въ случаѣ разногласій".

Итакъ, резюмируя содержимое настоящей главы, мы можемъ сказать, что въ нѣсколькихъ кантонахъ Швейцарской конфедераціи, имѣющихъ наименьшее населеніе, законодательная власть осуществляется народомъ непосредственно,

*) См. нашу книгу „Глава Государства".

во всѣхъ остальныхъ кантонахъ черезъ посредство одного законодательнаго собранія. Впрочемъ, и въ остальныхъ кантонахъ, какъ и во всей Швейцарской конфедераціи (т. е. въ области федеральнаго государства), народъ осуществляетъ свою державную волю и помимо законодательныхъ собраній при помощи процесса, осуществимаго при всякой вели чинѣ государства: мы разумѣемъ т. наз. народную инціативу и референдумъ. Объ этихъ способахъ прямого участія народа въ законодательствѣ, способахъ, представляющихъ послѣднее слово науки государственнаго управленія, мы будемъ говорить въ особомъ трудѣ, посвященномъ выясненію главныхъ основъ государственнаго устройства „Важнѣйшихъ федерацій Стараго и Новаго Свѣта"*). Дѣло въ томъ, что описанная въ настоящей главѣ форма непосредственнаго народнаго законодательства путемъ Landsgemeinde или вѣча является пережиткомъ отъ того времени, когда люди, вообще говоря, не умѣли организовывать народное представительство, между тѣмъ какъ новѣйшія формы непосредственнаго народнаго законодательства,—референдумъ и народная инціатива, — были придуманы въ качествѣ коррективa къ несовершенствамъ, обнаружившимся въ дѣятельности обыкновенныхъ представительныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ, настоящій нашъ трудъ, равно какъ и другое наше сочиненіе, „Парламентаризмъ и представительная форма правленія", имѣя, какъ мы надѣемся, самостоятельный интересъ и значеніе, могутъ быть въ то же время разсматриваемы, какъ введеніе къ выясненію болѣе сложныхъ фактовъ и соображеній, которые нами изложены въ названномъ выше трудѣ „Важнѣйшія федераціи Стараго и Новаго Свѣта". Въ этомъ послѣднемъ трудѣ мы остановимся подробно и на указанныхъ выше новѣйшихъ институтахъ государственнаго права, — народной инціативѣ и референдумѣ, получившихъ наиболѣе широкое и смѣлое примѣненіе въ одной изъ самыхъ законодательныхъ демократій Стараго и Новаго Свѣта, каковой, несомнѣнно, является Швейцарская конфедерація.

---

*) Печатается.

## VIII.

## Отдѣльные штаты Американской республики. Политическая эмансипація женщинъ и ея результаты. Республики Южной и Центральной Америки.

На предшествующихъ страницахъ мы познакомили нашихъ читателей съ организаціей народнаго представительства и законодательныхъ собраній во всѣхъ странахъ Западной Европы. Въ началѣ нашего труда, говоря о государствахъ, носящихъ федеративный характеръ, мы не сочли возможнымъ ограничиться Европой и привели наиболѣе существенныя данныя, характеризующія избирательныя системы и законодательныя собранія наиболѣе важныхъ федерацій Новаго Свѣта — Сѣверо-Американскихъ Соединен. Штатовъ и Соединенныхъ Штатовъ Австраліи, новѣйшей по времени и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ самой замѣчательной изъ всѣхъ когда либо существовавшихъ въ мірѣ федерацій *).

Заключая теперь наше описаніе организаціи законодательныхъ учрежденій разныхъ странъ, мы находимъ не лишнимъ бросить бѣглый взглядъ на то, какъ организована законодательная власть въ отдѣльныхъ штатахъ названныхъ федерацій Новаго Свѣта и въ другихъ государствахъ Американскаго материка. Мы считаемъ это тѣмъ болѣе необходимымъ, что мы здѣсь встрѣтимся съ одной особенностью системы избранія народныхъ представителей, которая дѣлаетъ нѣкоторыя страны Новаго Свѣта болѣе демократич-

*) См. первую статью (Соединенные Штаты Австраліи) въ нашей книгѣ „Соціологическіе этюды“ (Спб. 1904 г.).

ными, чѣмъ даже наиболѣе прогрессивныя государства старой Европы.

Начнемъ съ великой Американской демократіи. Во всѣхъ отдѣльныхъ штатахъ Американской республики законодательное собраніе состоитъ изъ двухъ палатъ, причемъ верхняя палата почти вездѣ называется сенатомъ, нижняя—палатой представителей (House of Representatives) или народнымъ собраніемъ (Assembly). Число сенаторовъ всегда меньше, чѣмъ число депутатовъ, а такъ какъ оба собранія по закону имѣютъ одинаковыя права, то весьма естественно, что сенатъ, какъ собраніе менѣе многолюдное, имѣетъ обыкновенно больше вліянія, чѣмъ палата представителей,—явленія, противоположное тому, что наблюдается въ большинствѣ другихъ конституціонныхъ странъ.

Одинаковый авторитетъ, придаваемый закономъ и обычаемъ обѣимъ палатамъ, объясняется тѣмъ, что какъ сенаторы, такъ и депутаты избираются, вобще говоря, однимъ и тѣмъ же составомъ избирателей. Вся разница въ процессѣ выборовъ состоитъ лишь въ неодинаковомъ размѣрѣ избирательныхъ участковъ, что объясняется опять таки тѣмъ, что число сенаторовъ всегда меньше и въ большинствѣ случаевъ даже значительно меньше, чѣмъ число депутатовъ. Сроки полномочій сенаторовъ и депутатовъ не одинаковы, не одинаковъ обыкновенно и минимальный возрастъ, установленный для представителей народа въ сенатѣ или въ палатѣ депутатовъ, причемъ сенаторы, конечно, должны быть старше по возрасту, чѣмъ члены нижней палаты. Въ отношеніи жалованья законъ не дѣлаетъ обыкновенно никакихъ различій между членами одной и другой палаты: тѣ и другіе получаютъ одинаковое вознагражденіе, причемъ наиболѣе щедро оплачиваетъ трудъ своихъ законодателей штатъ Нью-Іоркъ, платящій имъ по полторы тысячи долларовъ, а наиболѣе скупо штатъ Мэнъ, который вознаграждаетъ трудъ своихъ представителей въ обѣихъ палатахъ всего 150 долларами въ годъ (300 руб.). Въ нѣкоторыхъ штатахъ представители получаютъ вознагражденіе посуточно—за каждый день засѣданія, причемъ и здѣсь это вознагражденіе коле-

блется отъ восьми (Калифорнія) до одного доллара въ день (Родъ Айлэндъ). Наконецъ, представители получаютъ почти всегда помильное вознагражденіе за проѣздъ отъ мѣстожительства въ столицу штата и обратно.

Въ общемъ, однако, вознагражденіе, получаемое законодателями отдѣльныхъ штатовъ, слѣдуетъ признать незначительнымъ и даже ничтожнымъ, особенно если принять въ соображеніе, какъ щедро оплачивается обыкновенно всякій трудъ въ Америкѣ. Такимъ образомъ, жалованье никогда не можетъ привлекать американскихъ политическихъ дѣятелей въ законодательныя собранія штата: къ этому ихъ можетъ побуждать честолюбіе, тщеславіе, искреннее желаніе принести обществу пользу и другія чувства и побужденія.

Теперь мы должны сказать нѣсколько словъ о составѣ избирателей, выбирающихъ членовъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ. — Не болѣе пятидесяти лѣтъ тому назадъ во многихъ штатахъ великой Американской демократіи отъ избирателей требовался нѣкоторый имущественный цензъ. Мало того, въ южныхъ штатахъ, негры, составлявшіе и составляющіе до нынѣ значительную часть населенія этихъ штатовъ, были лишены не только политическихъ, но даже гражданскихъ правъ, и находились въ полномъ рабствѣ. Между тѣмъ около половины только что истекшаго вѣка въ сѣверныхъ штатахъ стали распространяться рѣшительныя демократическія теченія: законы, ограничивавшіе кругъ лицъ, имѣющихъ право на участіе въ выборахъ народныхъ представителей, отмѣнялись въ одномъ штатѣ за другимъ, пресса стала многочисленнѣе и вліятельнѣе, общественная совѣсть—болѣе чуткой...

Такое направленіе общественной жизни и мысли на сѣверѣ, не говоря уже о другихъ факторахъ разлада между отдѣльными частями Американской республики, привело, наконецъ, къ столь рѣзкому контрасту между соціальнымъ укладомъ сѣверныхъ и южныхъ штатовъ, что обѣ эти части Американской федераціи должны были или раздѣлиться совершенно или же соединиться еще тѣснѣе, устранивъ рѣзкое

противорѣчіе между нѣкоторыми изъ своихъ основныхъ учрежденій.

Какъ извѣстно, южные штаты для спасенія дорогого имъ учрежденія—рабовладѣнія — сдѣлали попытку отдѣлиться отъ Американскаго Союза и образовали союзъ подъ названіемъ Конфедераціи Южныхъ Штатовъ. Послѣ четырехлѣтней кровопролитной войны свободные штаты покорили штаты рабовладѣльческіе и принудили ихъ освободить всѣхъ негровъ. Когда затѣмъ одной гражданской свободы негровъ оказалось недостаточно для защиты ихъ интересовъ, федеральное правительство заставило всѣ южные штаты принять поправку къ федеральной конституціи *), запрещавшую лишать кого либо политическихъ правъ изъ-за цвѣта кожи (1870).

Такимъ образомъ, не прошло и десяти лѣтъ съ того времени, какъ Южные Штаты подняли знамя возстанія, чтобы сохранить рабовладѣніе, когда—какъ этимъ штатамъ пришлось примириться не только съ полнымъ гражданскимъ освобожденіемъ негровъ, но даже и съ предоставленіемъ освобожденнымъ неграмъ политическихъ правъ, одинаковыхъ съ такими же правами ихъ прежнихъ господъ. Если мы вспомнимъ, что въ то время громадное большинство негровъ было лишено какого либо образованія и если, далѣе, мы примемъ въ соображеніе, что во многихъ южныхъ штатахъ негры составляли половину и даже болѣе половины всего населенія, мы все таки едва ли будемъ въ состояніи оцѣнить всю смѣлость политическаго эксперимента, на который отважились американцы. Эта смѣлость американцевъ тѣмъ болѣе замѣчательна, что даже теперь, въ началѣ XX вѣка, всеобщая подача голосовъ считается въ большинствѣ странъ Западной Европы слишкомъ либеральнымъ и даже до извѣстной степени опаснымъ учрежденіемъ, на которое, какъ мы видѣли, рискнули пока сравнительно немногія страны, да и эти страны, признавая оффиціально принципъ всеобщей подачи голосовъ, ввели въ него, однако, зна-

*) См. находящійся въ печати нашъ трудъ „Исторія Великой Американской Демократіи“.

чительное число ограниченій, уменьшающихъ предполагаемую его опасность...

Впрочемъ, и въ Америкѣ нѣкоторые изъ южныхъ штатовъ въ теченіе послѣднихъ 10—15 лѣтъ сдѣлали попытки обойти указанную статью конституціи, требующую одинаковыхъ политическихъ правъ для бѣлыхъ и негровъ. Это стремленіе бывшихъ рабовладѣльцевъ выразилось въ требованіи отъ избирателей хорошей грамотности, опредѣляемой способностью къ сознательному чтенію статей конституціи. „Истиннымъ мотивомъ этого избирательнаго закона, говоритъ проф. Харвадскаго университета А. Бушнелль-Хартъ, слѣдуетъ считать желаніе „лишить фактически негровъ голоса при выборахъ, такъ какъ секретари избирательныхъ бюро весьма неохотно признаютъ, что тотъ или иной негръ „понимаетъ" прочтенныя имъ слова конституціи, какъ того требуетъ законъ въ этихъ штатахъ" *). Цинизмъ четырехъ другихъ южныхъ штатовъ доходитъ до того, что тамъ въ избирательномъ законѣ прямо сказано, что образовательный цензъ не требуется отъ тѣхъ избирателей, которые могутъ доказать, что ихъ дѣды пользовались избирательными правами ранѣе (1867 года), или что они участвовали въ междуособной войнѣ въ качествѣ солдатъ. „Прямая и открытая цѣль" этого закона, говоритъ тотъ же американскій ученый, заключается въ „предоставленіи избирательныхъ правъ неграмотной части бѣлаго населенія, что едва-ли согласно съ федеральной конституціей".

Эти факты роняютъ, конечно, Американскую демократію или, вѣрнѣе, ту ея часть, которая еще не освободилась отъ своихъ прежнихъ рабовладѣльческихъ замашекъ и тенденцій. Однако не намъ, европейцамъ, посылать упреки американцамъ за то, что они разными обходными путями иногда лишаютъ политическихъ правъ болѣе или менѣе значительную часть негровъ. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь въ большинствѣ государствъ Европы лишена тѣхъ же правъ весьма значи-

*) См прекрасный трудъ этого авторитетнаго американскаго ученаго „A Boushnell Hart. Actual Government as applied under American conditions". N. York, 1903, p. 69

тельная часть народныхъ массъ. Дирижирующіе классы европейскихъ государствъ не всегда находятъ даже нужнымъ прикрывать свои стремленія требованіемъ отъ избирателей образовательнаго ценза, а просто возводятъ въ принципъ возмутительное по своему цинизму дѣленіе избирателей на классы сообразно размѣру уплачиваемыхъ ими прямыхъ налоговъ, игнорируя всѣ другія формы участія народа въ несеніи государственнаго тягла *).

Если въ современной Американской демократіи, или, вѣрнѣе, въ нѣкоторыхъ болѣе отсталыхъ ея штатахъ замѣчается стремленіе, отчасти уже въ области положительнаго закона, къ лишенію извѣстной доли негровъ тѣхъ избирательныхъ правъ, которыя принадлежатъ бѣлымъ, то, съ другой стороны, въ той же великой Американской демократіи имѣются другіе штаты—болѣе прогрессивные, чѣмъ остальные,—которые отважились на одинъ любопытный политическій экспериментъ, о которомъ не думалъ серьезно ни одинъ европейскій народъ какихъ нибудь 30—40 лѣтъ тому назадъ. Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ распространеніе политическихъ правъ на женщинъ, состоявшееся въ нѣкоторыхъ изъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и, какъ извѣстно, несопровождавшееся тамъ никакими гибельными послѣдствіями для общественной или частной жизни, которыхъ ожидали и которыя, во всякомъ случаѣ, предсказывали противники политической эмансипаціи женщинъ въ Америкѣ.

Мы склонны думать, что результаты предоставленія американскимъ женщинамъ политическихъ правъ слѣдуетъ даже признать въ полномъ смыслѣ слова благотворными, какъ это видно изъ слѣдующихъ фактовъ, которые мы недавно изложили въ одной русской газетѣ.

„Въ виду интереса, возбуждаемаго нынѣ вопросомъ о распространеніи политическихъ правъ на женщинъ“, такъ начинается наша замѣтка, „мы считаемъ нелишнимъ позна-

*) Изъ которыхъ наиболѣе тяжелой слѣдуетъ, конечно, признать воинскую повинность, обрушающуюся всѣмъ своимъ бременемъ преимущественно на бѣдную часть населенія.

комить русскую публику съ нѣкоторыми фактами, характеризующими результатъ предоставленія политическихъ правъ всѣмъ совершеннолѣтнимъ женщинамъ штата Колорадо.

„Въ настоящее время женщины пользуются политическими правами въ четырехъ штатахъ Американскаго Союза: Колорадо, Ута, Войомингъ и Айдэго, причемъ въ этихъ штатахъ женщины участвуютъ не только во всѣхъ городскихъ и сельскихъ выборахъ, но и въ такихъ выборахъ, которые касаются всего штата (напр., выборы губернатора штата, законодательныхъ собраній штата и т. д.), и даже въ выборахъ національныхъ (выборы президента республики или, точнѣе, выборы т. наз. „выборщиковъ", избирающихъ президента республики). Кромѣ того, въ названныхъ штатахъ женщины могутъ быть избираемы на разныя должности по самоуправленію,—городскому, сельскому и всего штата.

„Нельзя сказать, чтобы такое политическое новшество, на которое отважились указанные четыре западныхъ штата, не возбуждало извѣстныхъ нареканій среди нѣкоторой части американскаго общества—главнымъ образомъ жителей, болѣе консервативныхъ восточныхъ штатовъ Американскаго Союза. Противники женскихъ правъ особенно часто обрушиваются на штатъ Колорадо, гдѣ женщины не только по буквѣ закона могутъ активно участвовать въ законодательной работѣ, но и дѣйствительно засѣдаютъ въ законодательномъ собраніи штата въ качествѣ членовъ этого собранія, и гдѣ имъ, т. е. женщинамъ случалось даже занимать выдающееся положеніе въ администраціи (штата).

„Женщины получили въ Колорадо политическія права уже болѣе десяти лѣтъ тому назадъ, а именно, въ 1893 г., т. е. тогда же, когда совершилась политическая эмансипація женщинъ въ одномъ изъ наиболѣе прогрессивныхъ обществъ нашего времени,—въ колоніи Новой Зеландіи*). Тотъ фактъ, что женщины Колорадо дорожатъ своими политическими правами (лица, не сочувствующія политической эмансипаціи

*) См. нашу книгу „Передовая демократія современнаго міра", 3 изданіе, 1905 г.

женщинъ, обыкновенно утверждаютъ противное), доказывается, между прочимъ, тѣмъ обстоятельствомъ, что, хотя женщинъ въ Колорадо на 30,000 меньше, чѣмъ мужчинъ, число женщинъ, участвовавшихъ въ послѣднихъ выборахъ, было *больше*, чѣмъ число мужчинъ.

„Первые результаты предоставленія политическихъ правъ женщинамъ Колорадо можно видѣть изъ слѣдующей резолюціи, вотированной въ сессіи 1898—99 г. законодательнымъ собраніемъ штата (Колорадо):

„Имѣя въ виду, что уже прошло пять лѣтъ съ тѣхъ поръ, какъ политическія права распространены въ одинаковой мѣрѣ на лицъ обоего пола, въ теченіе какового времени женщины, вообще говоря, пользовались дѣйствительно своими правами, наравнѣ съ мужчинами, причемъ результатомъ этой реформы можно считать, что избранія на должности стали удостаиваться лучшіе кандидаты, способы и пріемы избирательной агитаціи стали чище, качество законодательныхъ актовъ улучшилось, уровень гражданскихъ добродѣтелей населенія повысился, наконецъ, сами женщины стали болѣе полезными гражданами штата вслѣдствіе сознанія своей политической отвѣтственности за направленіе политической жизни штата;—имѣя въ виду все это, палата представителей Колорадо, опираясь на такое же мнѣніе сената, постановляетъ рекомендовать распространеніе политическихъ правъ на женщинъ всѣмъ штатамъ и территоріямъ Американскаго Союза, какъ мѣру, содѣйствующую установленію болѣе высокаго и вообще лучшаго соціальнаго порядка“.

„Засвидѣтельствованныя копіи настоящей резолюціи надлежитъ послать черезъ посредство губернатора Колорадо законодательнымъ собраніямъ всѣхъ другихъ штатовъ и территорій союза и предложить прессѣ обратить общественное вниманіе на содержаніе резолюціи“.

„При вотированіи резолюціи въ палатѣ представителей штата Колорадо въ пользу ея подали свои голоса 45 членовъ собранія изъ 48; при голосованіи на слѣдующій день въ сенатѣ въ пользу резолюціи подали свои голоса 30 сенаторовъ изъ 31.

„Таковыми представлялись законодателямъ штата Колорадо результаты предоставленія политическихъ правъ женщинамъ послѣ пяти лѣтъ практическаго опыта. Однако, приведенная только что резолюція не имѣла тѣхъ практическихъ результатовъ, на которые разсчитывали законодатели Колорадо, такъ какъ послѣ Колорадо (въ Вайомингѣ политическія права были предоставлены женщинамъ еще раньше, чѣмъ въ Колорадо) политическія права были даны женщинѣ пока только въ двухъ штатахъ: — Ута и Айдэго (Idaho).

„Какъ извѣстно, вѣроятно, нашимъ читателямъ женщины въ Америкѣ усердно добиваются политическихъ правъ; во многихъ штатахъ существуютъ для этого спеціальныя женскія общества (Woman Suffrage Associations), которыя объединены въ одно національное общество съ тѣми же цѣлями *).

„Ежегодно въ одинъ изъ комитетовъ, образуемыхъ въ федеральной палатѣ представителей, вносятся петиціи женщинъ о дарованіи имъ политическихъ правъ, причемъ въ послѣдній разъ, когда этотъ вопросъ обсуждался въ такомъ комитетѣ (февраль 1904 г.), одна изъ видныхъ поборницъ женскихъ правъ, г-жа Чипманъ Катте изъ Колорадо, усиленно рекомендовала комитету повліять на палату въ томъ смыслѣ, чтобы послѣдняя назначила комиссію для изслѣдованія результатовъ политической эмансипаціи женщинъ въ тѣхъ штатахъ, гдѣ таковая состоялась и существуетъ уже болѣе или менѣе значительное число лѣтъ".

„Въ числѣ лицъ, участвовавшихъ въ депутаціи, явившейся въ комитетъ палаты, находился Адамсъ, бывшій два раза губернаторомъ штата Колорадо.

„Одинъ изъ членовъ комитета обратился къ Адамсу съ такимъ вопросомъ: „Что вы можете сказать относительно результатовъ предоставленія женщинамъ политическихъ правъ на основаніи вашего личнаго опыта и наблюденій?" Адамсъ на это отвѣтилъ такъ:

*) См. нашу книгу „Женское образованіе и общественная дѣятельность женщинъ въ Америкѣ" Спб. 1893 г.

„Я зналъ лично, по крайней мѣрѣ, 10,000 женщинъ Колорадо, пользующихся политическими правами: я не знаю между ними ни одной, про которую можно бы сказать, что она стала худшей женщиной, худшей матерью, худшей хозяйкой, вообще, болѣе дурнымъ человѣкомъ отъ того, что стала принимать активное участіе въ политической жизни штата. Да, повторяю,—я не знаю ни одной такой женщины" *).

„Замѣтимъ въ заключеніе этой краткой справки о результатахъ политической эмансипаціи женщинъ въ Колорадо, что въ этомъ штатѣ дѣло народнаго образованія находится въ завѣдываніи женщины (Miss Helen Grenfell), которая отслужила на этой высокой и отвѣтственной должности (State Superintendent of Schools) два срока, и недавно была выбрана на третій срокъ. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ мы имѣли случай ознакомиться съ нѣкоторыми данными, характеризующими состояніе народнаго образованія въ штатѣ Колорадо, и убѣдились, что въ этомъ отношеніи Колорадо принадлежитъ къ числу наиболѣе прогрессивныхъ въ союзѣ, какъ впрочемъ и другіе западные штаты" **).

Справедливость побуждаетъ насъ, однако, къ этой справкѣ о результатахъ предоставленія политическихъ правъ женщинамъ въ Америкѣ прибавить, что не вездѣ въ Америкѣ результаты политической эмансипаціи женщинъ были одинаково благопріятны. Въ штатѣ Вашингтонъ, гдѣ женщины пользовались одно время политическими правами, эти права были у нихъ впослѣдствіи отняты. Въ другихъ болѣе старыхъ (восточныхъ) штатахъ бывали случаи, когда такъ называемые конвенты, избираемые народомъ для пересмотра конституціи, предлагали ввести въ конституцію штата поправки, предоставляющія женщинамъ политическія права, но народъ оказывался всегда болѣе консервативнымъ, чѣмъ его представители, и отвергалъ такія поправки

*) Приведенныя нами свѣдѣнія заимствованы изъ статьи, появившейся недавно (мартъ. 1905) въ одномъ изъ лучшихъ англійскихъ періодическихъ изданій („The Westminster Review").

**) „Наша Жизнь", 1905, № 95 (19 мая).

Во всякомъ случаѣ, около половины штатовъ Американскаго Союза предоставляютъ женщинамъ въ той или иной формѣ право участія въ выборахъ разныхъ должностныхъ лицъ и, слѣдовательно, обезпечиваютъ имъ извѣстное вліяніе на ходъ общественныхъ дѣлъ — сельскихъ или городскихъ. Иногда женщины, какъ было сказано выше, привлекаются даже къ непосредственному исполненію разныхъ общественныхъ должностей: можно указать примѣры женщинъ, занимавшихъ положеніе главы исполнительной власти въ городахъ и въ сельскихъ обществахъ (mayors); женщины являются нерѣдко завѣдывающими городскими благотворительными комиссіями, членами городскихъ школьныхъ комиссій и т. д.

Итакъ, опередивъ значительно европейскія государства въ довѣріи къ административнымъ и политическимъ способностямъ женщинъ, великая Американская демократія все же не рѣшается круто оборвать съ традиціями, завѣщанными старой Европой, чему нельзя удивляться, если вспомнить, какъ громаденъ ежегодный приливъ въ Америку эмигрантовъ, приносящихъ съ собой цѣлый циклъ отсталыхъ понятій, отъ которыхъ удается вполнѣ освободиться развѣ лишь второму или даже третьему поколѣнію.

Наиболѣе смѣлое рѣшеніе вопросъ о политической эмансипаціи женщинъ получилъ на другомъ еще болѣе молодомъ континентѣ, почти сплошь заселенномъ смѣлой, энергичной и сравнительно легко освобождающейся отъ всякихъ предразсудковъ англо-саксонской расой

Однако прежде, чѣмъ переходить къ изложенію организаціи законодательной власти и народнаго представительства въ Австраліи, мы считаемъ не лишнимъ сказать нѣсколько словъ по поводу остальныхъ государствъ Американскаго континента.

Весьма многочисленныя республики, которыя образовались въ Центральной и Южной Америкѣ изъ бывшихъ испанскихъ и португальскихъ колоній послѣ того, какъ онѣ разорвали всякую связь со своими метрополіями, организованы, если имѣть въ виду лишь внѣшнія формы государ-

ственнаго строя, по образцу Сѣв.-Ам. Соед. Штатовъ, удачное возстаніе которыхъ послужило, какъ извѣстно, примѣромъ и для революціонныхъ движеній въ другихъ частяхъ Американскаго материка. Однако одно дѣло—освободиться отъ гнетущаго ига чужеземныхъ пришельцевъ, другое дѣло—организовать удовлетворительный государственный строй, при томъ не только съ точки зрѣнія его внѣшняго согласія съ новѣйшими принципами государственнаго права, но—что гораздо труднѣе—и съ точки зрѣнія соотвѣтствія дѣйствительнымъ народнымъ идеаламъ и привычкамъ.

Не имѣя возможности останавливаться здѣсь на этой интересной и поучительной темѣ, мы ограничимся самыми краткими свѣдѣніями о республикахъ Юж. и Центр. Америки, такъ какъ не считаемъ себя въ правѣ обойти полнымъ молчаніемъ эти во многихъ отношеніяхъ весьма любопытныя политическія общества.

Во всѣхъ республикахъ Центральной и Южной Америки законодательная власть формально (юридически) принадлежитъ всегда собранію, состоящему въ большинствѣ случаевъ изъ двухъ палатъ, носящихъ разныя названія, но организованныхъ, вообще говоря, по образцу Американскаго сената и палаты депутатовъ. Стремленіе къ такому подражанію Соед. Штатамъ тѣмъ болѣе понятно, что всѣ болѣе значительныя Американскія республики дѣлятся на провинціи съ (юридически) широкими правами самоуправленія, вслѣдствіе чего государственный строй этихъ республикъ носитъ большею частью федеративный характеръ.

Что касается участія населенія въ выборахъ народныхъ представителей, то, вообще говоря, можно сказать, что принципіально право голоса предоставляется вездѣ только болѣе или менѣе д о с т а т о ч н ы м ъ классамъ. Въ Мексикѣ мы находимъ, между прочимъ, такое оригинальное и, на европейскій взглядъ, весьма неопредѣленное требованіе избирательнаго закона: избирательными правами пользуются всѣ „добропорядочные граждане“; въ республикѣ Коста-Рика мы находимъ также весьма неопредѣленное ограниченіе избирателей только тѣми, кто „можетъ самъ себя содержать“.

Въ республикахъ Экуадорѣ, Чили, Уругваѣ и въ Соединенныхъ Штатахъ Бразиліи избиратели должны быть грамотны.

Но все это, повторяемъ, можетъ служить лишь внѣшней характеристикой организаціи законодательной власти и избирательныхъ системъ республикъ Центральной и Южной Америки. Фактически эти республики во многомъ напоминаютъ древнія тираніи *). Да и можно ли въ сущности ожидать чего-либо другого, если посмотрѣть на порядки, господствующіе до сего дня въ Испаніи, выходцами изъ которой колонизована большая часть Юж. и Центр. Америки. Извѣстно между тѣмъ, что испанцы въ противоположность англичанамъ перенесли въ Америку не лучшія, а худшія стороны своей системы государственнаго управленія. Вотъ почему, если Соединенные Штаты въ отношеніи многихъ политическихъ учрежденій могутъ служить образцомъ, достойнымъ подражанія англичанъ, для южно-американскихъ республикъ, повидимому, составило бы шагъ впередъ достиженіе хотя бы даже такой степени государственнаго благоустройства, какую мы находимъ въ Испаніи!

---

*) См. нашу книгу „Глава Государства".

## IX

## Отдѣльные штаты Австралійской Федераціи. Колонія „Новая Зеландія". Политическая эмансипація женщинъ и ея результаты.

Теперь намъ остается ознакомиться съ организаціей законодательной власти и избирательныхъ системъ въ политическихъ обществахъ, находящихся на континентѣ, который является „Новымъ Свѣтомъ" даже по сравненію съ Америкой и притомъ не только въ смыслѣ послѣдовательности географическаго открытія, но и въ болѣе важномъ для насъ значеніи—новизны и смѣлости опытовъ переустройства соціальныхъ и политическихъ порядковъ и отношеній.

Мы начнемъ свое изложеніе съ группы острововъ, извѣстныхъ подъ названіемъ Новой Зеландіи, такъ какъ эта благоденствующая англійская колонія пока еще не вошла въ недавно образованную Австралійскую Федерацію и такъ какъ она въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій является „передовой демократіей *)" даже среди тѣхъ глубоко-демократическихъ и прогрессивныхъ обществъ, которыя основаны англичанами на материкѣ и островахъ Южнаго полушарія.

Новая Зеландія пользуется, какъ это, можетъ быть, нелишне замѣтить для нѣкоторыхъ изъ нашихъ читателей, полнымъ самоуправленіемъ, можно даже сказать, полной автономіей. Парламентъ Новой Зеландіи называется Народнымъ Собраніемъ (собственно—General Assembly, т. е Всеобщимъ Собраніемъ) и состоитъ изъ двухъ палатъ: за-

*) См. нашу книгу „Передовая демократія современнаго міра Англійская колонія Новая Зеландія". 3 изданіе, 1905.

конодательнаго совѣта (Legislative Council), играющаго роль сената или верхней палаты, и такъ назыв. палаты представителей (House of Representatives) или нижней палаты.

„Въ настоящее время", читаемъ мы въ одномъ изъ послѣднихъ оффиціальныхъ новозеландскихъ „Ежегодниковъ", „законодательный совѣтъ состоитъ изъ 48 членовъ.

„До 1891 года члены совѣта назначались губернаторомъ пожизненно, съ указаннаго же года они назначаются на семь лѣтъ", причемъ, прибавимъ мы къ этимъ словамъ „Ежегодника", при назначеніяхъ членовъ законодательнаго совѣта, какъ и во всѣхъ прочихъ случаяхъ, губернаторъ слѣдуетъ указанію или „совѣту" отвѣтственнаго передъ (новозеландскимъ) парламентомъ министерства.

„Членами законодательнаго совѣта могутъ быть назначаемы только лица, родившіяся британскими подданными или сдѣлавшіяся таковыми въ силу законовъ, изданныхъ по этому поводу метрополіей или парламентомъ (General Assembly) Новой Зеландіи. Не могутъ быть членами совѣта лица, состоящія на государственной службѣ въ колоніи, а также всѣ тѣ, кто имѣетъ какой-нибудь казенный подрядъ на сумму 500 руб. или болѣе. Члены совѣта получаютъ жалованье 2000 рублей въ годъ (200 фунт. стерл.) и могутъ требовать, сверхъ того, возмѣщенія дѣйствительныхъ издержекъ по переѣзду съ мѣста жительства въ Веллингтонъ (столица Новой Зеландіи) и обратно. За каждый день отсутствія въ засѣданіяхъ совѣта, если въ общемъ число такихъ манкировокъ превыситъ 5 въ сессію, вычитается 12 р. 50 коп., кромѣ тѣхъ случаевъ, когда отсутствіе обусловлено болѣзнью или какой-либо другой неотвратимой причиной" *).

Насколько намъ извѣстно, ни въ какой другой странѣ не карается такимъ образомъ небрежное отношеніе законодателей къ своимъ обязанностямъ. То же самое обстоятельство показываетъ, что въ Новой Зеландіи обществен-

*) New Zealand Official Year book.

ное мнѣніе отнюдь не считаетъ пустой формальностью участіе членовъ верхней палаты въ законодательной работѣ. Любопытный контрастъ такому взгляду на верхнюю палату представляютъ порядки англійской палаты лордовъ, насчитывающей до 600 членовъ (т. е. въ 12 разъ больше, чѣмъ новозеландскій законодательный совѣтъ), а тѣмъ не менѣе засѣдающей нерѣдко въ количествѣ двухъ, трехъ*) десятковъ членовъ. (Замѣчательно, что законъ для дѣйствительности засѣданія палаты лордовъ требуетъ присутствія всего трехъ членовъ!. Очевидно, не только общественное мнѣніе, но и сами лорды не считаютъ своей роли въ законодательствѣ достаточно важной...

Новозеландская палата представителей имѣетъ 80 членовъ, изъ которыхъ четыре маори, т. е. лица, принадлежащія къ той расѣ, среди которой были часто случаи каннибальства въ началѣ XIX вѣка, т. е. передъ появленіемъ англичанъ на Новой Зеландіи, и даже въ теченіе нѣкотораго времени послѣ этого.

Цивилизующее значеніе англійскаго владычества въ Новой Зеландіи, каковы-бы ни были недостатки англичанъ въ другихъ отношеніяхъ, оказалось настолько велико, что уже въ 70-ыхъ годахъ прошлаго столѣтія англичане предоставили маори политическія права на тѣхъ же условіяхъ, какія были ими установлены для самихъ себя.

Иначе сказать, право голоса получило все взрослое (21 года и старше) мужское населеніе маори, причемъ было установлено, что представителями маори могутъ быть только лица, принадлежащія къ туземнымъ племенамъ. Въ верхней палатѣ или сенатѣ Новой Зеландіи согласно конституціи этой колоніи должно быть всегда два маори, назначаемые губернаторомъ изъ числа вождей отдѣльныхъ племенъ. Такимъ образомъ, англичане дали этимъ недавнимъ людоѣдамъ такія права, какихъ не считаютъ достойными болѣе или менѣе значительную часть своихъ гражданъ большинство странъ старой Европы.

---

*) Sydney Low. The Governance of England, 1905, p 237.

Выборы въ нижнюю палату Новой Зеланд и происходятъ каждые три года. Членами палаты могутъ быть всѣ лица мужского пола съ тѣми ограниченіями, которыя установлены для членовъ верхней палаты и которыя были указаны выше. Вознагражденіе членовъ нижней палаты опредѣлено въ такомъ размѣрѣ, какъ и для сенаторовъ, но вычеты за пропускъ засѣданія (20 рублей за каждый пропускной день) больше: весьма любопытный и съ извѣстной точки зрѣнія вполнѣ логическій результатъ большаго значенія, придаваемаго народомъ дѣятельности нижней палаты по сравненію съ сенатомъ, членовъ котораго можно считать народными представителями только въ условномъ смыслѣ *).

Какъ мы уже говорили, въ 70-хъ годахъ прошлаго столѣтія, избирательныя права въ Новой Зеландіи были распространены на маори. Это обстоятельство послужило причиной того, что вскорѣ сталъ на очередь и вопросъ о предоставленіи политическихъ правъ женщинамъ. Въ самомъ дѣлѣ, колонистамъ, привыкшимъ, какъ всѣ культурные люди, относиться съ полнымъ уваженіемъ къ своимъ матерямъ и женамъ, трудно было представить сколько нибудь вѣскіе доводы для того, чтобы отказывать женщинамъ въ тѣхъ правахъ, которыхъ они сочли достойными недавнихъ людоѣдовъ.

Не находя возможнымъ излагать здѣсь ходъ агитаціи въ пользу предоставленія политическихъ правъ женщинамъ, мы считаемъ достаточнымъ указать, что эта мѣра, чрезвычайно важная въ принципіальномъ отношеніи и, какъ показалъ опытъ, не лишенная практическаго значенія, состоялась въ Новой Зеландіи въ 1893 г., т. е. уже болѣе двѣнадцати лѣтъ тому назадъ.

---

*) Какъ мы уже говорили, сенаторы назначаются губернаторомъ. Однако губернаторъ при этихъ назначеніяхъ слѣдуетъ всегда „совѣту“ перваго министра, послѣдній же занимаетъ свое положеніе лишь въ силу авторитета, который онъ имѣетъ среди большинства народныхъ представителей, и своего умѣнія поступать всегда согласно желаніямъ и взглядамъ этого большинства.

Опытъ Н. Зеландіи показалъ, что политическая эмансипація женщинъ не ведетъ за собой ничего ужаснаго. Женщины охотно воспользовались предоставленными имъ правами: на первыхъ выборахъ (1893), состоявшихся при активномъ участіи женщинъ, изъ числа женщинъ, внесенныхъ въ избирательные списки, подали свои голоса 90%, тогда какъ изъ мужчинъ приняли участіе въ выборахъ только 70%. Въ послѣдующіе выборы усердіе женщинъ уменьшилось, но все-таки % избирательницъ, участвующихъ *) дѣйствительно въ выборахъ, ни разу не спускался -ниже 75% (выборы 1902), Между тѣмъ, мы знаемъ изъ предшествующаго изложенія, что ни въ одной изъ странъ Западной Европы % являющихся на выборы не поднимается выше послѣдней цифры, да и такой процентъ достигается лишь во Франціи и въ немногихъ другихъ странахъ дѣйствительной, всеобщей подачи голосовъ; о такихъ странахъ (напр. Пруссія), гдѣ всеобщее голосованіе представляетъ собой юридическую реакцію и говорить, конечно, не приходится! Вернемся однако къ вопросу о политической эмансипаціи женщинъ въ Н. Зеландіи.

Участіе женщинъ въ выборахъ не измѣнило направленія политической жизни Новой Зеландіи; либеральное министерство, которое провело законъ объ избирательныхъ правахъ женщинъ, остается во власти и послѣ неоднократнаго обновленія парламента.

„Въ общемъ можно сказать“, читаемъ мы въ сочиненіи одного выдающагося дѣятеля Новой Зеландіи, „что самымъ замѣчательнымъ фактомъ, относящимся къ вопросу о результатахъ предоставленія женщинамъ политическихъ правъ, слѣдуетъ считать ихъ склонность дѣйствовать согласно съ мужьями. Семейства, вообще говоря, вотируютъ одинаково, и женщины, принадлежащія къ тому или иному классу, увлекаются тѣми же интересами и идеалами, поддаются тѣмъ же предразсудкамъ, какъ и мужчины тѣхъ же клас-

*) См. нашу книгу „Передовая демократія современнаго міра“.

совъ или слоевъ общества. Такимъ образомъ, напр., родственницы купцовъ, лицъ либеральныхъ профессій, крупныхъ землевладѣльцевъ или фабрикантовъ вотируютъ въ пользу однихъ кандидатовъ, фабричныя работницы, домашняя женская прислуга, жены рабочихъ, ремесленниковъ, фабричныхъ подаютъ голоса за другихъ кандидатовъ... Прежнія политическія партіи продолжаютъ существовать, какъ и раньше. Женщины остались такими, какими были прежде; не стали онѣ болѣе сварливыми женами или худшими хозяйками“...

„Впрочемъ, нѣкоторые жители Новой Зеландіи готовы утверждать, что, въ значительной степени благодаря усилившемуся политическому вліянію женщинъ, могли состояться нѣкоторые изъ послѣднихъ законовъ и мѣропріятій: напр., законъ о лучшемъ огражденіи здоровья малолѣтнихъ, отдаваемыхъ на воспитаніе (Infant Life Protection Act), законъ о назначеніи женщинъ фабричными инспекторами, допущеніе женщинъ къ занятію адвокатурой, новый весьма строгій законъ о продажѣ спиртныхъ напитковъ и нѣкоторые другіе законы“ *).

Надо думать, что, вообще говоря, общественное мнѣніе Австраліи, гдѣ, конечно, хорошо извѣстны дѣйствительные результаты оригинальнаго политическаго опыта Новой Зеландіи, нашли въ общемъ эти результаты вполнѣ благопріятными, такъ какъ въ теченіе какихъ-нибудь 10—12 лѣтъ, протекшихъ со времени предоставленія политическихъ правъ женщинамъ Новой Зеландіи, такія же права были даны женщинамъ въ четырехъ изъ такихъ же континентальныхъ колоній Австраліи.

Мало того: когда въ 1898 г. „конвентомъ“ особыхъ избранныхъ народомъ лицъ былъ выработанъ проектъ организаціи Австралійской Федераціи, то, какъ мы объ этомъ говорили выше, право участія въ федеральныхъ выборахъ было предоставлено всѣмъ тѣмъ, кто по законамъ той или

*) См сочин. W. Pember Reeves. The Long White Cloud. Ao-Tea-Roa. London, 1898 и послѣдніе выпуски New Zealand Official Year book.

иной изъ вошедшихъ въ составъ федераціи колоній (принявшихъ со времени организаціи федеральнаго правительства названіе штатовъ) участвовалъ въ выборѣ членовъ нижнихъ палатъ парламента, т. е , слѣдовательно, и женщинамъ тѣхъ штатовъ, гдѣ имъ были предоставлены политическія права: такими штатами въ то время были Зап. Австралія, Юж. Австралія и Викторія.

Такая смѣлость дѣятелей австралійскаго конституціоннаго конвента, поддержанная благопріятнымъ результатомъ народнаго голосованія, которому былъ подвергнутъ выработанный ими проектъ федеральной конституціи, не могла не повліять и на остальныя колоніи (Н. Южный Валлисъ, Квинслэндъ и Тасманія), присоединившіяся къ федераціи (Н. Зеландія, какъ извѣстно, до сихъ поръ не присоединилась еще къ Австралійской Федераціи). Въ самомъ дѣлѣ, вскорѣ политическія права были предоставлены женщинамъ въ старѣйшей изъ колоній Австраліи,—Новомъ Юж. Валлисѣ. Въ началѣ прошлаго (1905) года всѣ колоніи согласились ввести у себя такую избирательную систему, какая установлена для федеральныхъ выборовъ,—иначе сказать, рѣшили предоставить политическія права всему взрослому населенію (старше 21 года) безъ различія пола.

Такимъ образомъ, демократизація избирательной системы Австралійской Федераціи и отдѣльныхъ ея штатовъ, равно какъ и стоящей пока особнякомъ колоніи Н. Зеландіи, дошла до своихъ крайнихъ предѣловъ. Дальше идти уже некуда: въ самомъ дѣлѣ, какъ говоритъ шутливо одинъ бывшій профессоръ Мельбурнскаго университета, „было бы безнадежно продолжать агитацію и добиваться распространенія политическихъ правъ на дѣтей“*).

Итакъ, въ отношеніи избирательной системы Австралія оставила далеко за собой даже великую Американскую демократію. Иными словами, Австралія какъ въ географическомъ, такъ и въ политическомъ отношеніи является Новымъ Свѣтомъ даже по сравненію съ тѣмъ континентомъ, который обыкновенно разумѣютъ подъ этимъ выраженіемъ.

*) Ed. Jenks. History of Australasian Colonies. London. 1895

Намъ остается теперь сказать нѣсколько словъ относительно организаціи законодательныхъ собраній въ отдѣльныхъ штатахъ Австралійской Федераціи. Во всѣхъ шести штатахъ Федераціи законодательное собраніе состоитъ изъ двухъ палатъ. Верхняя палата, называемая, какъ и въ Н. Зеландіи, законодательнымъ совѣтомъ (Legislative Council), состоитъ изъ членовъ, которые въ двухъ болѣе консервативныхъ штатахъ (Нов. Юж. Валлисъ и Квинслэндъ) назначаются пожизненно губернаторомъ, слѣдующимъ, впрочемъ, въ этомъ, какъ и во всѣхъ иныхъ случаяхъ, (обязательному для него) „совѣту“ своихъ отвѣтственныхъ передъ парламентомъ министровъ. Въ четырехъ остальныхъ штатахъ съ прошлаго (1905) года члены закон. совѣта выбираются на шесть лѣтъ, какъ мы только что видѣли, всѣмъ взрослымъ населеніемъ штата, т. е. всѣми совершеннолѣтними мужчинами и женщинами. Ни для выборныхъ, ни для назначаемыхъ сенаторовъ нѣтъ никакого имущественнаго ценза, причемъ выборные сенаторы могутъ быть 21 года, а назначаемые 30 лѣтъ (конечно, нѣтъ страны, гдѣ бы можно было сдѣлаться членомъ верхней палаты моложе, чѣмъ въ четырехъ болѣе прогрессивныхъ штатахъ Австралійской Федераціи). Обновленіе состава (выборныхъ) законодательныхъ совѣтовъ происходитъ періодически черезъ 2 или 3 года.

Нижняя палата законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ Австралійской Федераціи называется въ однихъ штатахъ Legislative Assembly, въ другихъ House of Assembly и имѣетъ всегда болѣе многочисленный составъ, чѣмъ верхняя. Члены нижней палаты выбираются вездѣ всѣмъ взрослымъ населеніемъ штата, причемъ и кандидатами могутъ выступать всѣ мужчины, достигшіе совершеннолѣтія и проживающіе въ штатахъ отъ полугода (Юж. Австралія) до двухъ лѣтъ (Зап. Австралія); въ Южной Австраліи кандидатами для избранія въ верхнюю или нижнюю палату могутъ выступать и женщины. Членами нижней палаты не могутъ быть лица, занимающія платную должность на службѣ штата или имѣющія подрядъ для правительственныхъ учрежденій. Такое ограниченіе существуетъ и для

членовъ верхнихъ палатъ въ тѣхъ двухъ штатахъ, гдѣ члены этихъ палатъ назначаются пожизненно губернаторомъ штата. Наконецъ, во всѣхъ штатахъ трудъ законодателей оплачивается въ размѣрѣ отъ тысячи (100 фунт. стерл.) до трехъ тысячъ рублей (тысяча рублей въ Тасманіи, 3000 въ Н. Юж. Валлисѣ, Викторіи и Куинслэндѣ), причемъ въ этомъ отношеніи не дѣлается различія между членами той или другой палаты.

На этомъ мы заканчиваемъ нашъ обзоръ организаціи законодательныхъ собраній и избирательныхъ системъ отдѣльныхъ штатовъ Австралійской Федераціи и колоніи Новой Зеландіи, — наиболѣе демократическихъ обществъ, какія когда-либо существовали на земномъ шарѣ.

## X.

## Общій взглядъ на организацію избирательныхъ системъ и законодательныхъ собраній въ различныхъ странахъ.—Значеніе двухпалатной системы.—Активное избирательное право.

Въ предшествующихъ главахъ мы ознакомились съ системами парламентарнаго представительства или, что то же, съ избирательными системами, существующими въ важнѣйшихъ государствахъ современнаго міра, равно какъ и съ организаціей законодательныхъ собраній въ тѣхъ странахъ, гдѣ эти собранія—или, вѣрнѣе, верхнія палаты этихъ собраній—частью или всецѣло—состоятъ изъ членовъ, назначаемыхъ главой исполнительной власти. На послѣдующихъ страницахъ мы имѣемъ въ виду подвести итоги предшествующему изложенію и, кстати, затронуть нѣкоторые важные относящіеся сюда же вопросы, которыхъ мы не имѣли случая коснуться ранѣе.

Мы видѣли, что почти во всѣхъ культурныхъ странахъ современнаго міра собраніе, на которое возложена обязанность окончательной выработки и утвержденія законодательныхъ мѣропріятій, состоитъ изъ двухъ палатъ. Это законодательное собраніе носитъ въ разныхъ странахъ различныя названія: въ Англіи и большинствѣ ея самоуправляющихся колоній оно называется парламентомъ; въ Соед. Штатахъ оно называется конгрессомъ; въ отдѣльныхъ штатахъ Американской республики оно называется просто законодательнымъ собраніемъ (The Legislature); въ государствахъ, вошедшихъ въ составъ Германской имперіи, ланд-

тагомъ и т. д. Каждая изъ палатъ законодательнаго собранія носитъ, кромѣ того, особое названіе, неодинаковое въ различныхъ странахъ. Одна изъ нихъ, менѣе многочисленная, считается верхней и называется палатой лордовъ въ Англіи *), палатой господъ въ нѣмецкихъ государствахъ, палатой магнатовъ въ Венгріи и т. д; чаще же всего она называется сенатомъ. Сенатъ считается верхней палатой въ виду того, что въ прежнее время вездѣ, а теперь въ большинствѣ странъ онъ состоитъ изъ выборныхъ или назначенныхъ представителей болѣе знатной или, по крайней мѣрѣ, болѣе богатой части населенія.

Въ самомъ дѣлѣ, во многихъ европейскихъ странахъ значительная часть членовъ верхней палаты, какъ мы видимъ, засѣдаетъ тамъ въ силу наслѣдственнаго права; та же часть состава верхней палаты, которая попадаетъ туда въ силу избранія, выбирается опять-таки лишь привиллегированными слоями общества—привиллегированными или въ силу своего происхожденія (высшее дворянство) или въ силу обладанія крупной поземельной или иной собственностью.

Неизбѣжный и при томъ нерѣдко даже чрезмѣрный консерватизмъ такого рода верхнихъ палатъ приводитъ къ тому, что онѣ съ теченіемъ времени, по мѣрѣ распространенія и упроченія демократическихъ идей, фактически теряютъ большую часть своего прежняго авторитета, какъ это до извѣстной степени случилось съ англійской палатой лордовъ. Чтобы устранить такое явленіе, въ большинствѣ странъ, имѣющихъ верхнія палаты указаннаго состава, этотъ составъ дополняется болѣе или менѣе значительнымъ числомъ членовъ, назначаемыхъ пожизненно или на опредѣленный срокъ главой исполнительной власти и при томъ обыкновенно уже независимо отъ степени ихъ имущественной состоятельности, а главнымъ образомъ въ виду ихъ дѣйствительныхъ или предполагаемыхъ дарованій и заслугъ.

*) Впрочемъ, Англія представляетъ любопытное исключеніе изъ всѣхъ другихъ странъ въ томъ отношеніи, что ея верхняя палата (палата лордовъ) имѣетъ болѣе многочисленный составъ, чѣмъ нижняя (палата общинъ).

Подобный характеръ имѣетъ палата господъ въ Пруссіи и отчасти въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ. Для нѣмецкихъ государей такая организація верхнихъ палатъ оказывается очень выгодной, такъ какъ, обезпечивая, вообще говоря, консервативное направленіе законодательной дѣятельности верхнихъ палатъ, позволяетъ этимъ государямъ путемъ назначенія новыхъ членовъ сломить крайне реакціонную политику палаты господъ, если бы общественное мнѣніе было этимъ слишкомъ возбуждено, а сами, „господа", какъ это иногда бываетъ, оказались непонимающими всей опасности создаваемаго ими положенія*).

Въ болѣе демократическихъ странахъ всѣ члены верхней палаты, вообще говоря, получаютъ свои полномочія путемъ народнаго избранія, но въ этихъ выборахъ участвуетъ лишь богатая часть населенія (Данія, Бельгія),—во всякомъ случаѣ, болѣе обезпеченная, чѣмъ та, которая участвуетъ въ выборахъ членовъ нижней палаты. Въ другихъ, еще болѣе демократическихъ странахъ, въ которыхъ члены нижней палаты выбираются путемъ прямыхъ выборовъ, члены верхней палаты или сената выбираются путемъ двухстепенныхъ выборовъ (Франція, Голландія), причемъ выборщиками являются обыкновенно члены провинціальныхъ выборныхъ учрежденій. Въ одномъ изъ разсмотрѣнныхъ нами выше случаевъ члены верхней палаты выбираются членами нижней палаты (Норвегія), но, какъ мы уже выяснили это обстоятельство, такое законодательное собраніе является въ сущности однопалатнымъ.

Въ самыхъ демократическихъ странахъ, каковыми слѣ-

---

*) Эти соображенія непримѣнимы къ Англіи, гдѣ король при назначеніи новыхъ перовъ (членовъ палаты лордовъ), какъ и во всѣхъ другихъ случаяхъ, слѣдуетъ „совѣту" кабинета министровъ Такимъ образомъ, въ Англіи право назначенія королемъ новыхъ перовъ усиливаетъ власть такъ называемаго „министерства", такъ какъ даетъ ему средство для того, чтобы заставлять палату лордовъ не противодѣйствовать твердымъ рѣшеніямъ палаты общинъ, поддерживаемой общественнымъ мнѣніемъ страны. См. нашу книгу „Парламентаризмъ и представительная форма правленія" (Печатается).

дуетъ считать штаты Сѣверо-Американской и Австралійской Федерацій, верхнія палаты подобно нижнимъ (въ настоящій обзоръ мы не включаемъ пока законодательныхъ собраній федеральныхъ государствъ), выбираются непосредственно народомъ, причемъ не дѣлается различія въ составѣ избирателей при выборахъ членовъ той или другой палаты.

Такъ стоитъ вопросъ о верхнихъ палатахъ въ странахъ унитарныхъ, т. е. имѣющихъ одно, болѣе или менѣе централизованное, правительство, авторитетъ и власть котораго—въ томъ числѣ и власть законодательнаго собранія—распространяется одинаково на всѣ части государства и на всѣ стороны народной жизни. Въ государствахъ, имѣющихъ федеративный характеръ, т. е. состоящихъ изъ отдѣльныхъ областей, пользующихся болѣе или менѣе значительной автономіей и представляющихъ часто во многихъ отношеніяхъ самостоятельныя государства, а иногда и носящихъ даже такое названіе (государства Германской имперіи, „штаты“ (states) или что то же, государства, входящія въ составъ Американскаго Союза или Австралійской Федераціи), двухпалатный составъ федеральнаго собранія отвѣчаетъ весьма понятному стремленію дать внѣшнее выраженіе двумъ принципамъ, которые лежатъ обыкновенно въ основѣ государственнаго строя федеральныхъ странъ. Эти принципы можно формулировать такимъ образомъ: обезпеченіе единства въ нѣкоторыхъ основныхъ вопросахъ государственнаго строя и государственной политики и параллельное предоставленіе каждому изъ членовъ федераціи максимальной свободы, совмѣстимой съ достиженіемъ упомянутаго единства.

Таковы принципы, которые находятъ себѣ выраженіе въ двухпалатной системѣ законодательныхъ собраній всѣхъ существующихъ въ мірѣ федерацій. Въ самомъ дѣлѣ, одна изъ палатъ, считающаяся верхней и называемая часто сенатомъ (въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и въ Соединенныхъ Штатахъ Австраліи), состоитъ обыкновенно изъ одинаковаго числа представителей отъ каждой изъ составныхъ частей федераціи, независимо отъ ихъ размѣровъ и населенія. Другая палата, считающаяся нижней и

называемая обыкновенно палатой представителей, состоитъ изъ депутатовъ, выбираемыхъ населеніемъ всей федераціи вообще и при томъ такимъ образомъ, что каждая часть федераціи бываетъ представлена въ нижней палатѣ тѣмъ числомъ депутатовъ, на которое она имѣетъ право соразмѣрно своему населенію.

Изъ этого видно, что происхожденіе дѣленія федеральныхъ законодательныхъ собраній на двѣ палаты не имѣетъ ничего общаго съ такимъ же дѣленіемъ законодательныхъ собраній странъ унитарныхъ или централизованныхъ. Присвоеніе же имъ названія верхней и нижней палаты объясняется отчасти аналогіей съ законодательными собраніями унитарныхъ странъ, а также и тѣмъ обстоятельствомъ, что, несмотря на все различіе смысла двухпалатной системы законодательныхъ собраній унитарныхъ и федеральныхъ государствъ, въ системѣ выбора тѣхъ и другихъ оказываются нѣкоторыя общія черты. Такъ, напр., въ Америкѣ для членовъ федеральнаго сената опредѣленъ болѣе значительный минимальный возрастъ, чѣмъ для членовъ федеральной палаты депутатовъ, подобно тому, какъ это принято относительно сената и палаты представителей отдѣльныхъ штатовъ и какъ это принято почти во всѣхъ унитарныхъ государствахъ. Такимъ же образомъ американскіе федеральные сенаторы, вообще говоря, выбираются на болѣе продолжительный срокъ, чѣмъ члены федеральной палаты представителей, что опять таки представляетъ аналогію организаціи обѣихъ палатъ законодательныхъ собраній централизованныхъ странъ.

Перейдемъ, однако, опять къ общей характеристикѣ состава законодательныхъ собраній всѣхъ вообще конституціонныхъ странъ, не выдѣляя изъ нихъ странъ федеративныхъ, хотя, впрочемъ, къ нимъ, вообще говоря, примѣнимы многіе изъ формулируемыхъ ниже фактовъ и соображеній.

Укажемъ, во-первыхъ, на то, что въ большинствѣ странъ, гдѣ члены верхней и нижней палаты выборные, законъ для сенатскихъ избирателей устанавливаетъ болѣе значительный

минимальный возрастъ, чѣмъ для избирателей членовъ палаты депутатовъ.

Равнымъ образомъ во всѣхъ странахъ, гдѣ существуетъ какой-либо имущественный цензъ для избирателей членовъ нижней палаты, для избирателей членовъ верхней палаты этотъ цензъ повышается; нерѣдко и сами сенаторы должны удовлетворять значительному имущественному цензу, чего, вообще говоря, не требуется отъ членовъ палаты депутатовъ. Только демократическія общества, основанныя англичанами въ Австраліи, вообще говоря, уничтожили всякія различія въ составѣ избирателей *) членовъ верхней или нижней палаты законодательнаго собранія, не установивъ въ то же время для членовъ верхней палаты какого-либо особаго имущественнаго ценза или какого-либо особаго минимальнаго возраста **). Иными словами, тамъ гдѣ нижняя палата, имѣя въ виду составъ лицъ, ее выбирающихъ, является болѣе совершенной, чѣмъ гдѣ либо, выразительницей народныхъ желаній, тамъ и верхняя палата является въ сущности почти столь же совершенной выразительницей общественнаго мнѣнія. Въ самомъ дѣлѣ, единственная разница въ процессѣ избранія членовъ той и другой палаты отдѣльныхъ штатовъ Австралійской Федераціи заключается въ томъ, что члены нижней палаты избираются на три года, а верхней—на шесть лѣтъ, причемъ составъ верхней палаты обновляется по частямъ (черезъ два или три года), а нижней полностью при каждыхъ выборахъ ***).

Такая однородность въ составѣ избирателей обѣихъ па-

---

*) Это относится, вообще говоря, какъ къ федеральному законодательному собранію, такъ и къ законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ Австраліи.

**) Отличнаго отъ того, которымъ вообще опредѣляется достиженіе политическаго совершеннолѣтія, т. е. участія въ выборахъ.

***) Демократизмъ австралійской избирательной системы выражается наиболѣе рѣзко въ неограниченномъ просторѣ, предоставляемомъ гражданамъ въ выборѣ своихъ представителей въ сенатъ или въ палату депутатовъ. Этотъ просторъ въ Южной Австраліи доходитъ до разрѣшенія предоставлять депутатскія полномочія женщинамъ.

латъ, а слѣдовательно, и въ личномъ составѣ этихъ палатъ имѣетъ весьма важныя практическія послѣдствія, такъ какъ исключаетъ возможность сколько нибудь серьезнаго антагонизма между двумя частями законодательнаго собранія. Извѣстно, какъ вредно отражается такой антагонизмъ на интересахъ общества въ тѣхъ странахъ, гдѣ онъ проявляется.

Какъ видно изъ приведенныхъ нами данныхъ, существованіе верхнихъ палатъ почти во всѣхъ европейскихъ государствахъ находитъ себѣ простое объясненіе *) въ желаніи высшихъ классовъ общества—старинной аристократіи и родовой знати вообще, поземельнаго дворянства, наконецъ, крупнаго капитала во всѣхъ его формахъ обезпечить—по возможности прочнѣе свои интересы и привиллегіи.

Въ тѣхъ странахъ, гдѣ, какъ напримѣръ, во Франціи, существованіе сената не можетъ быть объяснено только такого рода вожделѣніями высшихъ классовъ общества, стремленіе обезпечить консерватизмъ сената достаточно ясно выражается въ установленіи для его членовъ значительнаго возрастнаго минимума (40 лѣтъ) и въ устраненіи народа отъ непосредственнаго участія въ сенатскихъ выборахъ (мы видѣли, что сенаторы во Франціи выбираются въ сущности путемъ трехстепенныхъ выборовъ).

Только въ штатахъ Австралійской Федераціи мы не находимъ никакихъ слѣдовъ такого рода стремленій. Такимъ образомъ, каковъ бы ни былъ смыслъ, каково бы ни было оправданіе двухпалатнаго состава законодательныхъ собраній въ странахъ старой Европы, существованіе двухъ палатъ въ отдѣльныхъ штатахъ Австраліи **) объясняется, главнымъ образомъ, признаніемъ той истины, справедливой и для демократическихъ странъ, которую русскій

*) Приведенныя ниже соображенія не касаются федеральныхъ законодательныхъ собраній

**) Мы позволимъ себѣ вновь повторить, что въ настоящемъ обзорѣ мы не имѣемъ въ виду законодательныхъ собраній, являющихся органами федеральнаго правительства. Поэтому предшествующія строки относятся лишь къ законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ Австралійской Федераціи.

народъ выразилъ въ извѣстной пословицѣ: „одинъ умъ—хорошо, а два лучше“.

Ниже намъ придется еще разъ вернуться къ вопросу о двухпалатномъ составѣ законодательныхъ собраній, теперь же мы перейдемъ къ суммированію результата нашего обозрѣнія избирательныхъ системъ, существующихъ въ разныхъ странахъ для выбора членовъ нижнихъ палатъ.

Нижнія палаты законодательныхъ собраній носятъ въ различныхъ странъ разныя названія: въ Англіи нижняя палата называется палатой общинъ, въ большинствѣ континентальныхъ странъ Европы и въ отдѣльныхъ штатахъ Американской и Австралійской Федерацій она называется палатой представителей, въ Германской имперіи — рейхстагомъ, во Франціи и Италіи—палатой депутатовъ, въ Скандинавскихъ странахъ эта палата носитъ особыя названія, которыя были приведены нами выше.

Итакъ, члены нижней палаты, какъ это видно изъ наиболѣе распространеннаго названія этой части законодательнаго собранія, считаются по преимуществу народными „представителями“. Въ самомъ дѣлѣ, во всѣхъ странахъ, не исключая тѣхъ, гдѣ члены верхней палаты являются таковыми почти исключительно въ силу наслѣдственнаго права (Англія) или почти исключительно по назначенію, срочному или пожизненному (Италія), члены нижней палаты получаютъ всегда свои полномочія путемъ народнаго избранія. Поэтому члены этихъ палатъ могутъ, дѣйствительно, считать себя народными представителями, чего никакъ нельзя сказать относительно членовъ верхнихъ палатъ многихъ европейскихъ странъ.

Однако и въ степени основательности взгляда на членовъ нижнихъ палатъ, какъ на дѣйствительныхъ представителей всего народа, т. е. правильныхъ истолкователей его мыслей, желаній, чувствъ, идеаловъ,—въ степени основательности этого взгляда въ примѣненіи къ разнымъ странамъ, существуетъ, какъ мы это видѣли въ предшествующемъ изложеніи, огромная разница. Эта разница объя-

сняется чрезвычайными различіями, существующими въ избирательныхъ системахъ, принятыхъ въ разныхъ странахъ, т. е. въ составѣ избирателей, нѣкоторыхъ внѣшнихъ условіяхъ производства выборовъ (о чемъ будетъ рѣчь ниже) и т д.

Наиболѣе важнымъ отличіемъ разныхъ избирательныхъ системъ слѣдуетъ считать, конечно, неодинаковый составъ избирателей, т. е. неодинаковый составъ лицъ, которыхъ законъ считаетъ достаточно зрѣлыми въ политическомъ отношеніи, чтобы имъ можно было предоставить право участія въ выборахъ народныхъ представителей, а, слѣдовательно, черезъ посредство этихъ представителей и право участія въ законодательномъ разрѣшеніи всѣхъ вопросовъ внутренней и внѣшней политики.

Въ виду столь важной роли народнаго представительства нельзя не признать весьма естественнымъ, что участіе въ парламентскихъ выборахъ предоставляется лишь лицамъ, достигшимъ, по меньшей мѣрѣ, общаго совершеннолѣтія, т. е. обыкновенно 21 года *). Во многихъ странахъ—по преимуществу въ тѣхъ, которыя отличаются сравнительнымъ консерватизмомъ,—минимальный возрастъ избирателей повышается до 24 или 25 (Германская имперія и входящія въ ея составъ государства, Бельгія, Голландія, Швеція, Норвегія) и даже до 30 лѣтъ (Данія). Только въ наиболѣе демократическомъ государствѣ Европы — въ Швейцарской Конфедераціи—возрастъ политическаго совершеннолѣтія установленъ для федеральныхъ выборовъ въ 20 лѣтъ**), причемъ въ нѣкоторыхъ—т. наз. „лѣсныхъ“—кантонахъ для кантональныхъ выборовъ этотъ возрастъ опредѣленъ даже еще ниже (18—17 лѣтъ). Этотъ послѣдній фактъ является, конечно, наслѣдіемъ далекаго прошлаго, которое уцѣлѣло лишь потому, что въ „лѣсныхъ“ кантонахъ сами условія жизни измѣнились сравнительно мало.

*) Таковъ возрастъ политическаго совершеннолѣтія во Франціи, Англіи, Италіи, Соед. Штатахъ, Баваріи.

**) Съ этого же возраста наступаетъ политическое совершеннолѣтіе въ Венгріи, хотя эту страну никакъ нельзя причислить къ демократіямъ.

Иной смыслъ имѣетъ требованіе отъ избирателей извѣстной имущественной состоятельности или, какъ говорятъ, извѣстнаго имущественнаго ценза. Это требованіе, которое мы находимъ въ явной или скрытной формѣ во всѣхъ избирательныхъ системахъ, за исключеніемъ сравнительно немногихъ наиболѣе демократическихъ, объясняется, конечно, опасеніями достаточныхъ классовъ, полагающихъ, что при иныхъ условіяхъ, т. е. при предоставленіи политическихъ правъ всему взрослому населенію, неимущіе классы воспользуются своимъ численнымъ преобладаніемъ и пошлютъ въ палату такихъ депутатовъ, которые будутъ проводить законы, нарушающіе матеріальные интересы болѣе богатой части общества.

Правильность такого объясненія основной цѣли имущественнаго ценза—помимо общаго своего правдоподобія—доказывается еще и слѣдующимъ фактомъ. Въ тѣхъ странахъ, гдѣ интересы бѣднѣйшихъ классовъ ограждены весьма плохо общимъ законодательствомъ и всѣмъ характеромъ соціальнаго строя вообще, размѣръ имущественнаго ценза, требуемаго отъ избирателей, особенно высокъ; тамъ же наиболѣе строги и другія предполагаемыя гарантіи консерватизма избирателей и избираемыхъ ими депутатовъ. Наоборотъ, въ тѣхъ странахъ, гдѣ матеріальный достатокъ широко распространенъ среди всей народной массы, и гдѣ эта масса не имѣетъ и другихъ причинъ для того, чтобы быть недовольной соціальнымъ строемъ, избирательная система чужда какихъ либо стремленій ограничивать составъ избирателей только лишь обезпеченными классами населенія и вообще тѣми или иными мѣрами гарантировать консерватизмъ избирателей и избираемыхъ.

Въ самомъ дѣлѣ, стоитъ только сопоставить избирательную систему Пруссіи съ ея дѣленіемъ избирателей на три разряда, сводящимъ къ нулю голосъ болѣе бѣдной части избирателей, съ ея требованіемъ сравнительно высокаго возраста (24 года) отъ избирателей и еще болѣе высокаго возраста отъ кандидатовъ (30 лѣтъ) на депутатскія полномочія, стоитъ только сопоставить эту сложную избиратель-

ную систему съ описанной выше крайне простой избирательной системой отдѣльныхъ штатовъ Американской и въ особенности Австралійской Федераціи, чтобы видѣть, гдѣ кроется причина описываемыхъ нами явленій...

Требованіе отъ избирателей грамотности или окончанія какой нибудь школы элементарнаго типа, однимъ словомъ, внесеніе въ избирательную систему т. наз. образовательнаго ценза не могло бы вызывать какихъ либо возраженій, если бы мѣра принималась послѣ многихъ десятковъ лѣтъ существованія въ странѣ всеобщаго обязательнаго и безплатнаго образованія, составляя какъ бы наказаніе за пренебреженіе образовательными учрежденіями, широко распространенными во всей странѣ. (Впрочемъ, и при такихъ условіяхъ наказаніе постигало бы не тѣхъ, кого большей частью слѣдовало считать первыми виновниками, т. е. не родителей, которые недостаточно заботились объ образованіи своихъ дѣтей, а этихъ самыхъ дѣтей, когда они, достигнувъ совершеннолѣтія, оказались бы лишенными элементарнаго образованія).

Мы знаемъ, однако, что въ Италіи, гдѣ образовательный цензъ весьма строгъ, народное образованіе находится въ весьма жалкомъ состояніи, такъ какъ обязательность и безплатность первоначальнаго обученія существуетъ сравнительно недавно, да и то больше въ законѣ, чѣмъ въ дѣйствительной жизни, что достаточно убѣдительно доказывается весьма значительнымъ процентомъ неграмотныхъ среди рекрутъ. Иными словами, образованіе, даже образованіе самаго элементарнаго характера, составляетъ въ Италіи фактически привиллегію болѣе достаточныхъ классовъ, а потому внесеніе въ избирательную систему образовательнаго ценза заключаетъ въ себѣ въ скрытомъ видѣ тотъ же имущественный цензъ.

Въ Бельгіи образовательному цензу, какъ мы знаемъ, придана иная форма,—а именно, она выражается въ предоставленіи двухъ добавочныхъ голосовъ лицамъ, получившимъ среднее и высшее образованіе. Можно было бы подумать, что, по крайней мѣрѣ, эта форма образовательнаго

ценза является дѣйствительной данью уваженія къ просвѣщенію, если бы тотъ же бельгійскій избирательный законъ не предоставлялъ одного лишняго голоса и лицамъ, пользующимся извѣстной степенью имущественной состоятельности. Это даетъ намъ полное право думать, что въ сущности тѣ же побужденія заставили бельгійское правительство внести въ избирательную систему особыя льготы для людей со среднимъ и высшимъ образованіемъ, такъ какъ послѣднее служитъ обыкновенно достаточной гарантіей принадлежности избирателя къ сравнительно обезпеченнымъ классамъ общества.

Реакціонность указываемыхъ нами особенностей бельгійской и итальянской избирательныхъ системъ косвеннымъ образомъ доказывается также и тѣмъ обстоятельствомъ, что въ самыхъ замѣчательныхъ демократіяхъ современнаго міра—Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и въ Соединенныхъ Штатахъ Австраліи,—гдѣ тратятся сравнительно огромныя суммы на дѣло народнаго образованія, гдѣ народной массѣ, въ общемъ, вполнѣ доступно не только начальное, но и среднее, а иногда даже высшее образованіе,—въ этихъ демократіяхъ совершенно отсутствуютъ какія либо ограниченія избирательнаго права образовательнымъ цензомъ. Указанное нами выше исключеніе—требованіе образовательнаго ценза отъ избирателей въ нѣкоторыхъ изъ южныхъ штатовъ Американской республики—принадлежитъ именно къ тѣмъ исключеніямъ, которыя по пословицѣ подтверждаютъ правило: образованіе въ южныхъ штатахъ сравнительно съ другими частями Американскаго Союза находится въ жалкомъ состояніи, и льготы, оказываемыя бѣлому населенію въ отношеніи образовательнаго ценза, окончательно устанавливаютъ дѣйствительныя задачи ценза.

Почти во всѣхъ странахъ Европы въ избирательные списки вносятся лишь тѣ лица, которыя проживаютъ въ данной общинѣ въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго срока—отъ 6 мѣсяцевъ (Франція) до года (Англія) и даже двухъ (Данія). Это требованіе избирательнаго закона имѣетъ также довольно явно классовый характеръ и служитъ въ

сущности къ дальнѣйшему стѣсненію политическихъ правъ наименѣе обезпеченной части населенія, въ особенности же городского и фабричнаго пролетаріата. Въ самомъ дѣлѣ, всѣмъ нашимъ читателямъ, вѣроятно, извѣстно, до какой степени подвижна масса бѣднаго люда, зарабатывающаго себѣ пропитаніе разными видами промышленнаго труда на заводахъ и фабрикахъ, на постройкахъ, въ рудникахъ, на торговыхъ паровыхъ и парусныхъ судахъ и т. д. Многимъ изъ нашихъ читателей извѣстно также, что подвижность, непосѣдливость всей этой промышленной арміи объясняется, главнымъ образомъ, хаотичнымъ состояніемъ производства, а отчасти и неизбѣжными пертурбаціями въ распредѣленіи рабочихъ силъ при чередованіи сезоновъ разныхъ спеціальныхъ работъ: уборка урожая, строительныя работы и т. д. Періодичность извѣстныхъ заработковъ, и напряженность разныхъ сезонныхъ работъ, такимъ образомъ, даютъ себя чувствовать рабочимъ классамъ вдвойнѣ: во-первыхъ, тѣмъ, что затрудняютъ для нихъ достиженіе равномѣрнаго заработка въ теченіе всего года и принуждаютъ по временамъ къ чрезмѣрному физическому напряженію, и, во-вторыхъ, тѣмъ, что вслѣдствіе частой перемѣны мѣстажительства, вызываемой поисками за той же работой, лишаютъ ихъ наиболѣе цѣннаго права гражданина своего отечества. Въ самомъ дѣлѣ, сотни тысячъ французскихъ рабочихъ оказываются вслѣдствіе указанныхъ обстоятельствъ фактически лишенными своихъ избирательныхъ правъ, а между тѣмъ во Франціи требуется сравнительно непродолжительное (6 мѣсяцевъ) проживаніе въ одной и той же общинѣ для того, чтобы имѣть право на внесеніе въ избирательные списки.

Впрочемъ, въ странахъ наиболѣе демократическихъ, какъ, напр., Швейцарская Конфедерація, Австралійская и Американская Федераціи, или вовсе не требуется обязательнаго пребыванія избирателя въ общинѣ въ теченіе извѣстнаго срока для внесенія въ избирательные списки (Австралія, Швейцарія) или же (въ разныхъ штатахъ Американскаго Союза) требуется такое проживаніе всего въ теченіе мѣсяца

или двухъ, что, конечно, далеко отъ тѣхъ сроковъ, которые установлены въ этомъ отношеніи въ государствахъ старой Европы.

Норвегія, какъ мы видѣли, представляетъ собой одну изъ самыхъ демократическихъ странъ Европы. Въ занимающемъ насъ отношеніи это выражается въ томъ, что въ Норвегіи для внесенія въ избирательные списки требуется проживаніе въ теченіе пяти лѣтъ не въ какой либо одной общинѣ, а въ странѣ вообще. Такой избирательный законъ слѣдуетъ признать, въ общемъ, весьма благопріятнымъ для низшихъ классовъ Норвегіи, занятыхъ значительную часть года плаваніемъ изъ порта въ портъ и живущихъ дома лишь въ теченіе немногихъ зимнихъ мѣсяцевъ. Новая Зеландія и въ этомъ отношеніи ушла дальше всѣхъ странъ современнаго міра, такъ какъ тамъ лица, находящіяся въ плаваніи, равно какъ и тѣ, кто находится въ отлучкѣ въ далекихъ, уединенныхъ хуторахъ во время стрижки овецъ,—явленіе аналогичное уборкѣ урожая въ Европѣ и Америкѣ,—могутъ подавать свои голоса заочно путемъ пересылки по почтѣ своихъ избирательныхъ бюллетеней. Такъ прислушиваются къ голосу рабочихъ классовъ тамъ, гдѣ этимъ классамъ живется лучше, чѣмъ гдѣ либо на земномъ шарѣ...

Говоря на предшествующихъ страницахъ объ условіяхъ избирательнаго права въ разныхъ странахъ, мы не считали нужнымъ упоминать о такихъ ограниченіяхъ этого права, которыя, можно сказать, подразумѣваются сами собой. Такимъ образомъ, избирательныхъ правъ вездѣ лишены лица малолѣтнія, хотя, какъ мы знаемъ, возрастъ политическаго совершеннолѣтія весьма неодинаковъ въ разныхъ странахъ;—далѣе, лица душевно-больныя, находящіяся подъ опекой, лица, ограниченныя въ своихъ правахъ по судебному приговору, злостные банкроты, наконецъ, по крайней мѣрѣ, въ государствахъ Европы) лица, находящіяся на попеченіи общественной благотворительности. Послѣднее ограниченіе совершенно понятно, если принять въ соображеніе, что почти во всѣхъ европейскихъ странахъ болѣе или менѣе открыто

признается принципъ распространенія политическихъ правъ только на болѣе обезпеченную часть населенія. Мало того, мы знаемъ еще, что въ нѣкоторыхъ странахъ дѣло доходитъ даже до попытки установить нѣкоторую пропорціональность между степенью достатка избирателей и степенью ихъ вліянія на выборы народныхъ представителей *).

Слѣдуетъ замѣтить также, что почти во всѣхъ странахъ континентальной Европы въ выборахъ народныхъ представителей не участвуютъ военные, т. е. солдаты, матросы и офицеры, сухопутные и морскіе. Имѣя въ виду ту остроту, которую часто принимаетъ борьба политическихъ партій во время выборовъ, и ту огромную, иногда даже роковую роль, которую могъ бы съиграть въ этой борьбѣ многочисленный составъ европейскихъ армій, нельзя не считать такого ограниченія избирательныхъ правъ военно-служащихъ не только совершенно правильнымъ, но, можно сказать, даже необходимымъ. Мы не знаемъ, чтобы такія ограниченія существовали въ Соединенныхъ Штатахъ или въ Австраліи **), но зато тамъ лица, военнаго званія, составляютъ сравнительно ничтожный процентъ населенія и, вообще говоря, никогда не привлекаются къ несенію полицейской службы.

Есть еще одно ограниченіе избирательныхъ правъ, которое до недавняго времени считалось, да и теперь считается многими самоочевиднымъ,—до такой степени самоочевиднымъ, что всѣми принято считать странами *всеобщей* подачи голосовъ тѣ государства, гдѣ этого права лишена во всякомъ случаѣ ровно половина всего взрослаго населенія страны, т. е. всѣ женщины. Вопросъ о предоставленіи женщинамъ политическихъ правъ поднимался въ эпоху великой революціи во Франціи; онъ былъ чрезвычайно горячо и убѣдительно изложенъ знаменитой поборницей жен-

*) Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ прусскую трехклассную избирательную систему.

**) Военные не лишены права голоса въ Швейцаріи, но за то и армія въ этой республикѣ носитъ скорѣе характеръ милиціи, и, кромѣ того, имѣетъ немногочисленный составъ. См. Fd Villey Legislation Electorale des principaux pays d'Europe, 1900. 65.

скихъ правъ въ Англіи, Мэри Уолстонкрафтъ *), также въ концѣ XVIII вѣка и былъ вновь поднятъ во второй половинѣ XIX вѣка знаменитымъ англійскимъ ученымъ и философомъ Джономъ Стюартомъ Миллемъ.

Несмотря на горячую страстность аргументаціи Мэри Уолстонкрафтъ и сравнительно холодную, но тѣмъ не менѣе весьма убѣдительную апологію женскихъ правъ Дж. Стюарта Милля, вопросъ о предоставленіи женщинамъ политическихъ правъ весьма далекъ пока отъ осуществленія въ государствахъ континентальной Европы по той простой причинѣ, что даже мужская половина населенія этихъ государствъ сравнительно недавно добилась для себя политическихъ правъ, да и то съ разными ограниченіями, которыя фактически значительно уменьшаютъ число мужчинъ, признаваемыхъ правоспособными къ участію въ выборахъ народныхъ представителей, или сводятъ почти къ нулю дѣйствительное вліяніе вотумовъ (голосовъ), подаваемыхъ главной массой населенія.

Мы видѣли, однако, что политическія общества, основанныя англичанами въ Америкѣ и въ Австраліи, въ самое послѣднее время рискнули и на этотъ политическій и соціальный экспериментъ, на который не хватаетъ пока смѣлости ни у какого другого народа. Мы имѣли случай указать также и тѣ результаты, которыми сопровождался этотъ опытъ въ четырехъ штатахъ Американскаго Союза, гдѣ уже совершилась политическая эмансипація женщинъ, и въ колоніи Новой Зеландіи. Въ общемъ, результаты эти таковы, что вопросъ о предоставленіи женщинамъ политическихъ правъ, вѣроятно, въ не очень далекомъ будущемъ разрѣшится въ положительномъ смыслѣ и въ самой Англіи, гдѣ въ послѣднее время парламенту приходится почти ежегодно разсматривать законопроекты о политической эмансипаціи женщинъ.

Намъ остается сказать нѣсколько словъ по поводу еще одного вопроса избирательнаго права.

*) См. нашу брошюру „Женское движеніе и женскій вопросъ“ (Спб. 1905).

Когда европейцы стали основывать колоніи въ странахъ Новаго Свѣта, они организовали тамъ порядки, подобные тѣмъ, которые существовали въ то время въ странахъ старой Европы. Самовластіе чиновниковъ и безправіе народныхъ массъ было воспроизведено въ новыхъ политическихъ обществахъ, причемъ въ тѣхъ случаяхъ, когда туземное населеніе оказывалось настолько значительнымъ и выносливымъ, что, несмотря на жестокости европейцевъ, не было вскорѣ совсѣмъ истреблено (какъ это имѣло мѣсто на многихъ островахъ Вестъ-Индіи), оно стало играть роль эксплоатируемой массы, исполнявшей для чужеземныхъ пришельцевъ наиболѣе тяжелыя и непріятныя работы. Быстрое уничтоженіе коренного населенія на Вестъ-Индскихъ островахъ послужило причиной ввоза негровъ-рабовъ изъ Африки сначала на эти острова и въ Центральную Америку, а затѣмъ и въ Южную и Сѣверную половины вновь открытаго континента.

Когда въ теченіе конца XVIII и первой половины XIX вѣка стали быстро распространяться демократическія вѣянія, они нашли для себя особенно благопріятную почву въ колоніальныхъ владѣніяхъ англичанъ въ Америкѣ. Однимъ изъ результатовъ такого усиленія демократическихъ идей было революціонное движеніе въ этихъ колоніяхъ, заключившееся разрывомъ ихъ связи съ метрополіей и образованіемъ федеральной республики подъ названіемъ Соединенныхъ Штатовъ. Съ теченіемъ времени въ Соединенныхъ Штатахъ, по мѣрѣ дальнѣйшаго прогресса культуры вообще и демократическихъ идей въ частности, возникъ вопросъ объ освобожденіи негровъ-рабовъ.

Какъ извѣстно, для достиженія этого великаго въ принципіальномъ и практическомъ отношеніи результата сѣвернымъ, болѣе прогрессивнымъ штатамъ, пришлось вести четырехлѣтнюю кровопролитную войну съ южными, рабовладѣльческими штатами. Однако послѣдствіемъ этой войны было не только освобожденіе негровъ отъ рабства, но и предоставленіе имъ политическихъ правъ наравнѣ съ бѣлымъ населеніемъ великой Американской республики.

Мы видѣли, наконецъ, что англичане, поселившіеся въ Новой Зеландіи, около 30 лѣтъ тому назадъ предоставили политическія права туземнымъ жителямъ этой замѣчательной колоніи. Мало того, когда въ 1893 г. въ Новой Зеландіи была произведена политическая эмансипація женщинъ, она была распространена и на женскую часть туземнаго населенія, которое всего 50 лѣтъ тому назадъ находилось еще въ состояніи варварства, доходившаго до каннибальства. Такъ быстро идетъ жизнь въ новыхъ политическихъ обществахъ, основанныхъ англичанами въ Австраліи!.. Впрочемъ, и въ Южной Америкѣ, а именно, въ Капской Землѣ и въ колоніи Наталь кафры и другія туземныя племена пользуются политическими правами, если удовлетворяютъ условіямъ ценза, установленнымъ для лицъ европейскаго происхожденія.

## XI.

## Общій взглядъ на организацію избирательныхъ системъ и законодательныхъ собраній въ разныхъ странахъ. Пассивное избирательное право.

На предшествующихъ страницахъ мы изложили главныя особенности избирательныхъ системъ, существующихъ въ разныхъ странахъ, и проистекающую изъ этого разницу въ составѣ законодательныхъ собраній тѣхъ же странъ. Говоря объ избирательныхъ системахъ, мы указывали, главнымъ образомъ, тѣ нормы, которыми опредѣляется составъ избирателей (активное избирательное право), и лишь мимоходомъ упоминали о тѣхъ требованіяхъ, которыя ставятся закономъ для права выставлять свою кандидатуру въ ту или другую изъ палатъ избирательныхъ законодательныхъ собраній (пассивное избирательное право). Намъ предстоитъ теперь остановиться на этомъ вопросѣ, равно какъ и на тѣхъ требованіяхъ, которыя установлены въ нѣкоторыхъ странахъ закономъ для лицъ, участвующихъ въ трудахъ законодательнаго собранія въ силу назначенія или правъ наслѣдства.

Въ тѣхъ странахъ, гдѣ верхнія палаты почти исключительно (Англія) или по преимуществу (государства, входящія въ составъ Германской имперіи, Австрія, Испанія) состоятъ изъ высшей аристократіи, законъ не устанавливаетъ какого-либо особаго возрастнаго „минимума“ для права участія этихъ лицъ въ законодательствѣ страны и довольствуется достиженіемъ ими простого совершеннолѣтія. Такимъ образомъ, англійскій лордъ или нѣмецкій князь

можетъ быть членомъ верхней палаты законодательнаго собранія 21 года, и правительство не испытываетъ по этому поводу никакихъ опасеній, такъ какъ одна принадлежность молодого человѣка къ высшей аристократіи совершенно основательно считается достаточнымъ ручательствомъ консервативности его политическихъ и соціальныхъ воззрѣній, оплотомъ которыхъ являются палаты господъ въ Германіи и Австріи, Палата лордовъ въ Англіи и т. д.

Если мы обратимся теперь къ наиболѣе передовымъ демократіямъ нашего времени, къ отдѣльнымъ штатамъ Австралійской Федераціи, къ самой этой Федераціи и колоніи Новой Зеландіи, то мы увидимъ тамъ такое же отсутствіе какихъ-либо особыхъ требованій относительно возраста или имущественнаго ценза, которымъ должны удовлетворять сенаторы. Объясненіе этого послѣдняго факта намъ кажется совершенно просто. Въ Австраліи сенаторовъ, вообще говоря, выбираетъ весь народъ, поэтому сенаторы, какъ и члены палаты депутатовъ, вообще говоря, не имѣютъ и не могутъ имѣть другихъ желаній, кромѣ возможно болѣе точнаго и возможно болѣе скораго исполненія того, что требуется общественнымъ мнѣніемъ страны. Потому же самому и народъ, какъ верховный источникъ всякой власти и всякаго законодательства, не желаетъ стѣснять себя какими-либо ограниченіями при выборѣ лицъ, которыхъ онъ считаетъ достойными званія сенаторовъ и во всякомъ случаѣ не боится „либерализма“ молодыхъ сенаторовъ. Итакъ, какъ видимъ, „крайности сходятся“

Въ тѣхъ странахъ, которыя въ отношеніи демократизаціи своего общественнаго строя занимаютъ промежуточное положеніе между указанными двумя крайностями, мы находимъ и разную степень ограниченій для лицъ, которыя могутъ быть членами верхней палаты. Въ странахъ, менѣе демократическихъ (напримѣръ, Голландія, Бельгія), отъ сенаторовъ требуется болѣе или менѣе значительный имущественный цензъ и возрастъ большій, чѣмъ для членовъ нижней палаты; въ странахъ, болѣе демократическихъ (Франція, Американская республика и входя-

щіе въ ея составъ штаты), законъ довольствуется только послѣднимъ требованіемъ, т. е. установленіемъ для сенаторовъ возраста болѣе значительнаго, чѣмъ тотъ, который требуется отъ депутатовъ (во Франціи сенаторы должны быть не моложе 40, депутаты не моложе 25 лѣтъ, въ Соединенныхъ Штатахъ сенаторы должны быть не моложе 30, депутаты не моложе 21 года). Не надо забывать, что мы говоримъ здѣсь лишь о тѣхъ ограниченіяхъ, которыя существуютъ въ разныхъ странахъ для пассивнаго избирательнаго права, но эти ограниченія дополняются часто, какъ мы это видѣли ранѣе, подобными же статьями избирательнаго закона, опредѣляющаго составъ лицъ, участвующихъ въ выборѣ членовъ верхнихъ палатъ законодательныхъ собраній (активное избирательное право).

Изъ всего изложеннаго выше видно, что во всѣхъ странахъ, кромѣ немногихъ самыхъ демократическихъ, законъ стремится сдѣлать сенатъ оплотомъ консерватизма, устанавливая въ этихъ видахъ рядъ ограниченій въ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ. Подобныя тенденціи проявляются, какъ мы это уже видѣли, и по отношенію къ нижнимъ палатамъ законодательныхъ собраній, но въ значительно меньшей степени. Въ предшествующей главѣ мы сдѣлали уже обзоръ тѣхъ ограниченій, которыя установлены въ разныхъ странахъ въ отношеніи состава лицъ, участвующихъ въ выборѣ членовъ палаты представителей. Къ тому, что было нами тамъ сказано, слѣдуетъ прибавить, что по отношенію выборовъ въ нижнюю палату разница между активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ встрѣчается, вообще говоря, рѣдко. Впрочемъ, въ нѣкоторыхъ менѣе демократическихъ странахъ возрастъ для депутатовъ установленъ на нѣсколько лѣтъ выше, чѣмъ для ихъ избирателей (Германская имперія и отдѣльныя государства, входящія въ ея составъ, Данія, Швеція, Греція). Относительно же имущественнаго ценза слѣдуетъ сказать, что такового часто не требуется отъ депутатовъ даже тамъ, гдѣ онъ установленъ для избирателей. Оффиціально это объясняется тѣмъ, что законъ не же-

лаетъ стѣснять чѣмъ-либо волю избирателей, фактически же это находитъ себѣ болѣе простое объясненіе въ излишествѣ подобнаго рода стѣсненія воли избирателей, такъ какъ трудно допустить, чтобы лица, не обладающія извѣстнымъ достаткомъ, стали выставлять свою кандидатуру въ члены палаты депутатовъ. Въ самомъ дѣлѣ, съ дѣятельностью законодателя связаны всегда продолжительныя отлучки въ столицу, прекращеніе профессіональныхъ занятій, дающихъ средства къ жизни, расходы, вызываемые пребываніемъ въ большомъ городѣ и т. д. Все это, конечно, особенно справедливо по отношенію къ странамъ, гдѣ не установлено денежнаго вознагражденія для народныхъ представителей (Англія, Италія, Германская имперія, Испанія).

Теперь мы переходимъ къ одному обычному ограниченію пассивнаго избирательнаго права, которое имѣетъ большое принципіальное значеніе, а именно, къ запрещенію совмѣщать роль народнаго представителя съ занятіемъ платной должности на государственной службѣ. Это ограниченіе избирательнаго права имѣетъ любопытную исторію, которой мы можемъ здѣсь коснуться лишь самымъ бѣглымъ образомъ.

Раньше того времени, когда въ Англіи развилась теперешняя система государственнаго управленія черезъ посредство министровъ, обязанныхъ во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ сообразоваться съ желаніями и мнѣніями парламента, англійскіе министры считались отвѣтственными, главнымъ образомъ, передъ королемъ и были исполнителями его воли. Однако необходимость согласія парламента для взиманія съ народа тѣхъ или иныхъ денежныхъ сборовъ заставляла англійскихъ королей при назначеніи министровъ обращаться для этого по преимуществу къ болѣе вліятельнымъ членамъ парламента. Этотъ послѣдній, наоборотъ, имѣлъ основанія относиться подозрительно къ тѣмъ изъ своихъ членовъ, которые соглашались брать на себя роль исполнителей королевскихъ приказаній, и весьма естественно, былъ склоненъ приписывать такой поступокъ корыстнымъ побуж-

деніямъ или честолюбію. Такимъ же образомъ парламентъ относился и ко всякому вообще своему члену, принимавшему какую нибудь платную должность отъ правительства. Единственнымъ выходомъ изъ такого положенія оказалось изданіе закона, согласно которому всякій членъ парламента, принимающій отъ правительства какую либо платную должность, этимъ самымъ считается отказавшимся отъ своихъ депутатскихъ полномочій, но не лишается права выступить вновь кандидатомъ въ своемъ прежнемъ или, если бы это оказалось возможнымъ вслѣдствіе случайно освободившейся вакансіи, въ какомъ либо другомъ избирательномъ участкѣ. Иначе сказать, законъ предоставляетъ самимъ избирателямъ рѣшить вопросъ, принялъ ли ихъ представитель ту или иную должность, не исключая должности министра, изъ желанія принести посильную пользу обществу, или же изъ какихъ либо менѣе достойныхъ побужденій. Такимъ образомъ, правительство не лишается возможности пользоваться услугами даровитыхъ людей только потому, что они состоятъ членами парламента, но вмѣстѣ съ тѣмъ у того же правительства отнята возможность предлагать членамъ парламента разныя выгодныя мѣста, и этимъ обезпечивать себѣ ихъ поддержку при всѣхъ обращеніяхъ къ парламенту.

Описанный порядокъ установился въ Англіи съ начала XVIII вѣка. Съ теченіемъ времени, по мѣрѣ того, какъ парламентъ пріобрѣталъ преобладающую роль въ направленіи общественной жизни, подчинивъ, въ концѣ концовъ, себѣ вполнѣ министровъ, но въ то же время сдѣлавшись самъ болѣе правильнымъ, чѣмъ когда либо раньше, выразителемъ народныхъ желаній *), по мѣрѣ всего этого прежнія опасенія парламента по отношенію къ тѣмъ изъ своихъ сочленовъ, которые назначались на постъ министра или на другую должность, утратили совершенно прежній свой смыслъ и значеніе. Поэтому въ продолженіе первой и въ особенности второй половины XIX вѣка парламентъ

*) Вслѣдствіе ряда реформъ, измѣнившихъ систему выборовъ народныхъ представителей.

издалъ рядъ законовъ, отмѣнившихъ для разныхъ должностей запрещеніе совмѣщенія ихъ съ положеніемъ народнаго представителя. Однако для министровъ упомянутое требованіе закона осталось неотмѣненнымъ, такъ что и теперь всякій членъ англійскаго парламента, принимающій министерскій постъ, обязанъ подвергнуться переизбранію,—что въ Англіи сопряжено съ весьма значительными расходами,—если желаетъ сохранить свои депутатскія полномочія.

Вслѣдствіе того, что въ современной Англіи принципъ отвѣтственности министерства передъ парламентомъ получилъ, какъ мы знаемъ, полное логическое развитіе, и управлять страной, не опираясь на поддержку парламентскаго большинства, стало совершенно невозможно, упомянутое требованіе закона является (для современной Англіи) безполезнымъ анахронизмомъ, причиняющимъ министрамъ лишнія хлопоты и большую трату денегъ. Для современныхъ англичанъ это служитъ, кромѣ того, напоминаніемъ о тѣхъ далекихъ уже для нихъ временахъ, когда могла быть рѣчь о какомъ либо антагонизмѣ между правительствомъ и народными представителями...

Законы, не допускающіе совмѣщенія званія народнаго представителя съ занятіемъ должности на службѣ правительства, существуютъ въ Соед. Штатахъ Америки и во всѣхъ самоуправляющихся колоніяхъ Англіи, которыя организовали у себя правительственную власть, вообще говоря, по образцу метрополіи. Когда страны континентальной Европы стали вводить у себя конституціонный режимъ, то, по примѣру Англіи, онѣ ввели у себя и законъ, не допускающій совмѣщенія депутатскихъ полномочій съ платной государственной службой *). Однако нѣкоторыя категоріи лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, профессіональныя или иныя знанія которыхъ могутъ быть часто весьма по-

*) Впрочемъ, въ Германской имперіи и во входящихъ въ ея составъ отдѣльныхъ государствахъ, въ Австріи, Швеціи, Норвегіи и Даніи, допускается указываемое нами совмѣстительство. См. І. Мейеръ. Избирательное право. Общая часть, 1905 г., стр 57—60.

лезны законодательнымъ палатамъ, напр., преподаватели высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній, не подлежатъ закону о несовмѣстимости, хотя депутатъ, получившій платную государственную должность, долженъ все таки искать переизбранія.

Во Франціи депутаты, получившіе постъ министра, не нуждаются въ переизбраніи *), такъ какъ, въ самомъ дѣлѣ, при признанномъ верховенствѣ законодательнаго собранія во Франціи и при отсутствіи сколько нибудь серьезной самостоятельной власти у президента республики, всякія подозрѣнія по отношенію къ лицамъ (министрамъ), которымъ президентъ республики поручаетъ высшую административную власть, совершенно неумѣстны, а переизбираніе ихъ было бы простой безплодной тратой времени какъ для министровъ, такъ и для самихъ избирателей. Однимъ словомъ, во Франціи въ этомъ отношеніи уже сдѣлано то, къ чему, вѣроятно, скоро придутъ англичане, какъ можно судить по мнѣніямъ, высказываемымъ новѣйшими комментаторами англійскихъ политическихъ учрежденій **).

Стремленіе обезпечить народнымъ представителямъ возможно большую самостоятельность по отношенію къ правительству побудило англичанъ во второй половинѣ XVIII вѣка безусловно запретить совмѣщеніе депутатскихъ полномочій съ заключеніемъ подрядовъ съ правительственными учрежденіями. Это запрещеніе сохранилось въ Англіи до сихъ поръ, причемъ человѣкъ, имѣющій подрядъ съ какимъ либо правительственнымъ учрежденіемъ и продолжающій принимать участіе въ засѣданіяхъ парламента и подачѣ голосовъ, въ случаѣ обнаруженія такого преступленія, подлежитъ штрафу въ 5,000 руб. (500 фунт.) за каждый день своихъ занятій въ парламентѣ ***). Мы видѣли, что подобный законъ существуетъ и въ самоуправляющихся колоніяхъ Англіи (Австралійская Федерація и ея штаты, колонія Н. Зе-

*) То же самое справедливо и отчасти по тѣмъ же соображеніямъ относительно Бельгіи, Италіи, Испаніи и Португаліи.

**) Sidney Lw. The Governance of England 1904.

***) Moran. The Theory and Practice of English Government, 1903, h 241.

ландія). Однако другія страны Европы *) не спѣшатъ пока слѣдовать въ этомъ случаѣ примѣру Англіи и ея колоній, хотя это требуется очевидными по своей убѣдительности соображеніями.

Не останавливаясь далѣе на вопросѣ объ ограниченіяхъ, которыя существуютъ въ разныхъ странахъ въ отношеніи пассивнаго избирательнаго права, скажемъ лишь, что во Франціи не могутъ быть избираемы народными представителями лица, предки которыхъ когда либо царствовали въ этой странѣ, что легко объясняется событіями, сопровождавшими захватъ власти Наполеономъ III. Въ Англіи вплоть до 1829 г. не могли быть членами парламента католики, что также легко объясняется особыми обстоятельствами англійской исторіи XVII вѣка. Наконецъ, вплоть до 1858 г. членами парламента не могли быть евреи, что также представляло пережитокъ отъ тѣхъ временъ, когда евреи считались презрѣнной расой даже въ Англіи. Замѣчательно, что черезъ какихъ нибудь девять лѣтъ послѣ снятія указаннаго запрещенія на политическомъ небосклонѣ Англіи взошла звѣзда первой величины—знаменитый Дизраэли, впослѣдствіи лордъ Биконсфильдъ—политическій дѣятель, который, несмотря на принадлежность къ еврейской расѣ, въ теченіе долгаго времени былъ руководителемъ всей внутренней и внѣшней политики Англіи, пользуясь въ то же время личнымъ расположеніемъ королевы.

Торжество либеральныхъ вѣяній въ Англіи во второй половинѣ XIX вѣка проявилось, наконецъ, введеніемъ особой формы присяги для такихъ членовъ парламента, которые не признаютъ себя исповѣдующими какую либо христіанскую или нехристіанскую религію. Это произошло въ 1888 г., т. е. спустя всего тридцать лѣтъ послѣ того, какъ одна принадлежность къ еврейству лишала человѣка возможности парламентской дѣятельности.

Есть еще одно ограниченіе пассивнаго избирательнаго

*) Такого рода законы мы находимъ лишь въ Италіи. Испаніи и Венгріи. См. Мейеръ. Избирательное Право (часть общая) 1905. стр. 64.

права, существующее во всѣхъ странахъ культурнаго міра,— недопущеніе въ члены законодательныхъ собраній лицъ женскаго пола. Это ограниченіе настолько всеобще и считается настолько само собой разумѣющимся, что въ огромномъ большинствѣ случаевъ законъ не считаетъ даже нужнымъ установлять формально, что членами законодательныхъ собраній могутъ быть только мужчины. Впрочемъ, великая англо-саксонская раса въ лицѣ наиболѣе прогрессивныхъ и смѣлыхъ своихъ представителей рѣшилась отбросить и этотъ завѣщанный исторіей предразсудокъ: въ американскомъ штатѣ Колорадо и въ одномъ изъ штатовъ Австралійской Федераціи, носящемъ названіе „Южной Австраліи,“ законъ разрѣшаетъ выбирать въ законодательныя собранія и женщинъ.

---

ПЕТРОВСКОЕ
УЧИЛИЩЕ.
С.П.Б. КУПЕЧЕСК. ОБЩЕСТВА

## XII.

### Разныя условія процесса выборовъ и ихъ вліяніе на правильность народнаго представительства. Вопросъ о срокахъ депутатскихъ полномочій и объ ихъ платности.

Излагая въ предшествующихъ главахъ избирательныя системы разныхъ странъ, мы разсматривали ихъ, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія привлеченія къ участію въ парламентскихъ выборахъ большей или меньшей доли всей массы взрослаго населенія страны. Едва ли нужно объяснять, что весь смыслъ организаціи представительныхъ собраній заключается въ замѣнѣ прямого народнаго законодательства и народоправства вообще, которое физически невозможно въ современныхъ громадныхъ государствахъ. Весьма естественно, поэтому, при оцѣнкѣ избирательныхъ системъ разныхъ странъ держаться указанной нами точки зрѣнія.

Есть, однако, масса другихъ условій избранія народныхъ представителей—помимо относительнаго числа лицъ, участвующихъ въ выборахъ,—условій, оказывающихъ весьма существенное вліяніе на внутреннюю цѣну этихъ выборовъ и на ихъ фактическій результатъ. Въ предшествующихъ главахъ мы касались мимоходомъ нѣкоторыхъ изъ этихъ условій, теперь намъ придется указать вновь на ихъ значеніе и привести другія условія, которыхъ намъ не случалось упоминать ранѣе.

Къ числу условій, содѣйствующихъ правильности народнаго представительства въ выборныхъ законодательныхъ собраніяхъ, слѣдуетъ отнести, во первыхъ, правильное дѣленіе страны на избирательные участки. Эти участки долж-

ны представлять собой непрерывныя территоріи, конфигурація которыхъ, вообще говоря, должна согласоваться съ обычными административными дѣленіями страны, причемъ болѣе значительные городскіе центры должны быть выдѣлены въ самостоятельные избирательные участки. Не имѣя возможности останавливаться здѣсь на этомъ вопросѣ, скажемъ лишь, что при иномъ способѣ дѣленія страны на избирательные участки, стремленіе достичь тѣхъ или иныхъ цѣлей приводитъ иногда къ такимъ курьезамъ, какъ разбитіе города на отдѣльные избирательные кварталы, къ каждому изъ которыхъ приписывается извѣстная доля окружнаго сельскаго населенія.

Такія явленія наблюдаются въ Германіи *) и имѣютъ своей цѣлью парализовать демократическія тенденціи городскаго населенія консерватизмомъ жителей сельскихъ округовъ. То же самое дѣлается въ Австріи **) въ цѣляхъ обезпечить господство нѣмецкому элементу населенія.

Искусство дѣленія территоріи на избирательные участки (называемое иногда въ шутку „избирательной геометріей“) въ цѣляхъ обезпеченія того или иного результата выборовъ практикуется издавна и въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ оно носитъ названіе „gerrymandering“ по имени одного политическаго дѣятеля начала XIX вѣка, который проявилъ чрезвычайную смѣлость и чрезвычайное искусство въ примѣненіи этого способа фальсифицированія народной воли ***).

---

*) См. статью Коврова въ цитируемомъ ниже сборникѣ, изданномъ г. Глаголевымъ, т II,

**) Объ Австріи см. статью г. Звѣздича въ изданіи Глаголева „Государственный строй и политическія партіи Западной Европы“, т. I, 73. „Благодаря такъ называемой „избирательной геометріи“,.. въ австрійскій парламентъ нѣмецкое населеніе, составляющее 36% всего населенія, посылало до недавняго времени 117 депутатовъ, а славянское населеніе, составляющее свыше 60% общаго числа, посылало 136 депутатовъ.

***) См. Джемсъ Брайсъ, Американская Республика, т. I, 135. Покойный Коркуновъ неточно изложилъ происхожденіе этого термина, и его ошибка повторена въ статьѣ г. Смирнова, составляющей дополненіе ко второму тому цитированнаго только что изданія Глаголева

Въ виду той же основной цѣли—правильности парламентскаго представительства—необходимо, чтобы отъ времени до времени—черезъ 5 или 10 лѣтъ—распредѣленіе избирательныхъ участковъ исправлялось сообразно измѣненіямъ, происшедшимъ въ распредѣленіи самого населенія въ странѣ. Это соображеніе послужило, между прочимъ, одной изъ ближайшихъ причинъ организаціи такъ называемаго американскаго ценза (census) или переписи, производимой въ Соед. Штатахъ каждые десять лѣтъ съ самаго возникновенія нынѣшней федеральной республики (первый „цензъ" былъ въ 1790 г.). Какъ извѣстно, перепись населенія происходитъ періодически во Франціи, Англіи и другихъ странахъ, хотя не вездѣ спѣшатъ воспользоваться результатами переписей для исправленія парламентскаго представительства. Такимъ образомъ, напр., какъ мы имѣли случай упомянуть объ этомъ выше, избирательные участки для выбора членовъ германскаго рейхстага не подвергались исправленіямъ со времени самаго установленія Германской имперіи. Между тѣмъ едва ли нужно приводить цифры, чтобы доказывать читателю, насколько за это время увеличилось сосредоточеніе населенія въ наиболѣе крупныхъ промышленныхъ центрахъ Германіи. Мы видѣли также, что въ одномъ изъ союзныхъ государствъ, образующихъ Германскую имперію *), перераспредѣленіе избирательныхъ участковъ не производилось ни разу за все истекшее столѣтіе, хотя, какъ всѣмъ хорошо извѣстно, XIX вѣкъ характеризуется, между прочимъ, появленіемъ многихъ новыхъ крупныхъ городскихъ центровъ и непропорціонально быстрымъ ростомъ большинства старыхъ центровъ. Извѣстно также, что городское населеніе, вообще говоря, отличается вездѣ своимъ сравнительнымъ либерализмомъ. Вотъ гдѣ слѣдуетъ искать причинъ указываемыхъ нами фактовъ.

Правильность представительства зависитъ, далѣе, отъ тѣхъ гарантій, которыми обставлено точное веденіе избирательныхъ списковъ, и отъ той легкости, съ которой избиратель

*) Въ Вюртембергѣ.

можетъ установить свои права въ случаѣ пропуска его имени въ избирательныхъ спискахъ. Не имѣя возможности останавливаться здѣсь на этихъ техническихъ сторонахъ избирательныхъ системъ, мы считаемъ, все таки, нужнымъ обратить вниманіе читателей на то, что всякое удлиненіе срока обязательнаго пребыванія въ данной общинѣ для внесенія въ списки избирателей, равно какъ и введеніе всякаго имущественнаго ценза, какъ бы онъ ни былъ малъ, ложится особенно тяжелымъ бременемъ на болѣе бѣдную часть гражданъ, которые, вообще говоря. не имѣютъ такой прочной осѣдлости, какъ лица обезпеченныхъ классовъ, и для которыхъ сравнительно труднѣе установить свои имущественныя права, чѣмъ людямъ богатымъ. Такимъ образомъ, всякое расширеніе избирательныхъ правъ, всякое устраненіе какихъ-либо условій участія въ выборахъ, кромѣ достиженія извѣстнаго возраста, увеличиваетъ число избирателей въ гораздо большей мѣрѣ, чѣмъ это можно было ждать, имѣя въ виду лишь самое значеніе отмѣненныхъ ограниченій. Такой результатъ объясняется уменьшеніемъ вольныхъ и невольныхъ ошибокъ при опредѣленіи избирательныхъ правъ отдѣльныхъ гражданъ, ошибокъ, тѣмъ болѣе вѣроятныхъ, тѣмъ труднѣе исправимыхъ, чѣмъ сложнѣе условія избирательнаго права.

Для правильности народнаго представительства въ смыслѣ соотвѣтствія состава парламентскихъ дѣятелей дѣйствительному настроенію страны весьма важно, далѣе, чтобы народъ могъ вполнѣ подготовиться къ великому акту избранія своихъ представителей, а для этого необходимо установленіе возможно болѣе продолжительнаго періода между объявленіемъ точнаго срока предстоящихъ выборовъ и самимъ наступленіемъ этого срока *).

Этотъ промежутокъ посвящается избирательной борьбѣ: политическія партіи, существующія въ странѣ, торжественно провозглашаютъ свои взгляды на разные очередные полити-

*) См. статью г Кудина „Организація выборовъ“ въ сборникѣ „Конституціонное Государство“ (изданіе гг Гессена и Камнина).

ческіе и соціальные вопросы. Въ странахъ съ высоко развитой политической жизнью, какъ, напр., Соединенные Штаты Сѣверной Америки, программы партій устанавливаются на спеціально для этого созываемыхъ съѣздахъ партійныхъ организацій. Лица, добивающіяся депутатскихъ полномочій, отправляются въ тѣ избирательные округа, гдѣ они выставляютъ свою кандидатуру, и путемъ рѣчей на разнаго рода собраніяхъ и митингахъ выясняютъ избирателямъ свои воззрѣнія на способы рѣшенія важнѣйшихъ политическихъ и соціальныхъ вопросовъ, стремясь склонить къ тѣмъ же взглядамъ и своихъ будущихъ избирателей.

„Этотъ періодъ", говоритъ нашъ соотечественникъ г. Кудринъ, жившій долго во Франціи, „даже въ практикѣ странъ, привыкшихъ издавна къ свободной политической жизни, имѣетъ очень большое воспитательное значеніе для массъ. Не забудемъ, что въ большинствѣ современныхъ конституцій прямое народное законодательство совсѣмъ или почти не существуетъ, и что рядовой гражданинъ лишь разъ въ нѣсколько лѣтъ, а именно, въ моментъ выборовъ, пріучается жить сознательной политической жизнью. Плоха, разумѣется, партія, которая не ведетъ агитаціи ежедневно, ежечасно, пользуясь всякимъ предлогомъ для пропаганды своихъ идей и для выясненія своей программы. Но по самимъ условіямъ современной жизни избирательный періодъ является самымъ плодотворнымъ моментомъ для вербованія сторонниковъ... Во Франціи, напр., этотъ срокъ опредѣленъ minimum въ 20 дней для парламентскихъ и муниципальныхъ выборовъ"...

„Выборъ кандидатовъ и связанная съ этимъ идейная борьба предполагаетъ обращеніе гражданъ ко всевозможнымъ средствамъ вліянія на мнѣніе страны, средствамъ, выработаннымъ практикой напряженной политической жизни въ свободныхъ странахъ: избирательнымъ афишамъ, манифестамъ, циркулярамъ, избирательной агитаціи въ газетахъ. Само собой разумѣется, что тамъ, гдѣ этого еще нѣтъ, гдѣ все это должно еще быть выработано и узаконено,

ликвидирующійся старый строй долженъ временно *) обезпечить по возможности полно и обширно эти необходимыя свободы".

„Замѣчательно, что даже въ упомянутыхъ (Англія, Франція) правовыхъ странахъ законъ даетъ, сверхъ обыкновенныхъ легальныхъ пріемовъ, еще нѣкоторыя льготы во время выборовъ. Возьмемъ хотя бы Францію. Здѣсь, напр., публичныя собранія могутъ быть организуемы совершенно свободно, но подъ условіемъ, что устроители извѣстятъ администрацію о днѣ, часѣ и мѣстѣ митинга, по крайней мѣрѣ, за 24 часа до его открытія. Для избирательныхъ же собраній, т. е. такихъ, на которыхъ могутъ присутствовать лишь избиратели даннаго округа, кандидаты, члены обѣихъ палатъ и уполномоченные каждаго изъ кандидатовъ, этотъ срокъ сокращается до двухъ часовъ".

„Точно также очень широкая свобода прессы во Франціи ограничивается, между прочимъ, запрещеніемъ диффамаціи въ какой бы то ни было формѣ. Но въ теченіе избирательнаго періода журналистъ, который напечаталъ бы противъ кандидата, скажемъ, произнесенный надъ нимъ правильнымъ судомъ приговоръ за преступленіе, не считается совершившимъ актъ диффамаціи, такъ какъ предполагается, что цѣль писателя состояла въ данномъ случаѣ не въ томъ, чтобы повредить третьему лицу, а въ томъ, чтобы предостеречь избирателей отъ недостойнаго кандидата".

„Равнымъ образомъ въ то время, какъ всѣ обыкновенные афиши, циркуляры и т. п. подлежатъ обложенію (въ видѣ штемпелей или гербовой марки), избирательные афиши и циркуляры, подписанные кандидатомъ, свободны отъ такого обложенія, и это весьма важно, такъ какъ именно путемъ крупно отпечатанныхъ и расклеенныхъ на улицахъ афишъ производится наибольшее дѣйствіе на публику. Съ другой стороны, всякое лицо, позволившее себѣ сорвать

*) „Временно" въ томъ смыслѣ, что дальнѣйшее обезпеченіе этихъ и прочихъ свободъ будетъ уже дѣломъ правильныхъ представительныхъ учрежденій

избирательную афишу, хотя бы она заключала въ себѣ прямое подстрекательство къ возстанію, наказывается штрафомъ. Въ то время, какъ расклейщики афишъ вообще должны для правильнаго занятія этимъ ремесломъ дѣлать предварительное заявленіе въ префектурѣ, расклейщики избирательныхъ афишъ избавлены отъ этой формальности, такъ какъ могутъ объяснить свое занятіе, какъ „случайное", сколько бы времени ни длился избирательный періодъ *)".

Итакъ, къ числу условій, содѣйствующихъ правильности выборовъ и вѣрности отраженія общественнаго настроенія въ составѣ законодательныхъ собраній, слѣдуетъ отнести заблаговременное объявленіе срока этихъ выборовъ и устраненіе всякаго рода стѣсненій, налагаемыхъ закономъ или административными распоряженіями на свободу слова, печати, собраній и на всѣ другіе способы воздѣйствія одной части гражданъ на другую. Въ Норвегіи, которая, какъ мы знаемъ, представляетъ собой одну изъ наиболѣе демократическихъ странъ Европы, первое условіе, — т. е. подготовка къ выборамъ—достигается тѣмъ, что время производства выборовъ въ стортингъ, какъ и время начала сессій, опредѣлены разъ навсегда конституціей страны. Въ С. Амер. Соединенныхъ Штатахъ время выборовъ президента (первый вторникъ ноября черезъ каждые 4 года) республики остается также неизмѣннымъ, какъ и время выборовъ членовъ сената и палаты представителей. Такой порядокъ возможенъ въ Америкѣ и Норвегіи, въ виду того, что какъ норвежскій король, такъ и президентъ Американской Республики не имѣютъ права распускать палату представителей. Что же касается свободы избирательной агитаціи, то въ С. Штатахъ, какъ и въ Англіи и ея самоуправляющихся колоніяхъ, права гражданъ въ этомъ отношеніи настолько широки, что едва ли есть какая нибудь надобность въ особыхъ льготахъ даже во время максимальнаго напряженія политической борьбы, какая наблюдается, въ Америкѣ, по крайней мѣрѣ, въ теченіе полугода, предшествующаго президентскимъ

*) Н. Е. Кудринъ, цитированная выше статья, стр. 257—260 („Конституціонное Государство", изд второе).

выборамъ, а въ Англіи послѣ распущенія одного парламента и до выбора новаго.

Однимъ изъ важнѣйшихъ условій правильности выборовъ слѣдуетъ считать также обезпеченіе тайны голосованія, т. е. такую организацію выборовъ, при которой было бы совершенно невозможно узнать, за кого подалъ свой голосъ тотъ или иной избиратель.

Едва ли нужно объяснять, насколько тайна голосованія важна для бѣдныхъ и вообще болѣе зависимыхъ классовъ общества. Эта сторона выборовъ одинаково важна какъ для сельскихъ жителей, находящихся часто въ большой зависимости отъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, такъ и для жителей городовъ съ ихъ фабричнымъ населеніемъ, чувствующимъ не менѣе сильно свою зависимость отъ предпринимателей *).

Насколько намъ извѣстно, впервые тайная подача голосовъ была введена въ австралійскихъ колоніяхъ Англіи уже болѣе 50 лѣтъ тому назадъ. Правительство метрополіи послѣдовало примѣру своихъ прогрессивныхъ колоній въ 1872 г.; затѣмъ, такой же порядокъ выборовъ былъ принятъ во Франціи и мало-по-малу онъ введенъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ Европы. Только Пруссія, Австрія **), Данія и Венгрія придерживаются до сихъ поръ системы открытой подачи голосовъ, что, впрочемъ, едва ли можетъ насъ удивлять, такъ какъ первыя три изъ этихъ государствъ принадлежатъ къ наиболѣе реакціоннымъ изъ государствъ Зап. Европы, да и Венгрія недалеко отъ нихъ

*) См. цитированную выше статью Коврова (стр. 113), гдѣ приведены примѣры воздѣйствія предпринимателей на ихъ рабочихъ во время выборовъ (въ германскій рейхстагъ) даже тогда, когда номинально существовала тайная подача голосовъ, но эта тайна не была достаточно ограждена Такого рода воздѣйствія теперь весьма затруднились послѣ введенія особой процедуры выборовъ, обезпечивающей дѣйствительную ихъ тайну.

**) Впрочемъ, относительно способа подачи голосовъ разныя области, на которыя дѣлится Австрія, держатся разныхъ порядковъ,—причемъ съ теченіемъ времени распространяется все болѣе и болѣе тайная подача голосовъ. См. статью г. Шалланда „Вопросы избирательнаго права" „Право", 1905, № 18.

ушла, если имѣть въ виду не букву конституціи, которой такъ хвалятся венгерцы, а фактическое ея проведеніе въ жизнь: какъ извѣстно, венгерцы умѣютъ обезпечить себѣ всегда и во всемъ всякія преимущества и вообще доминирующую роль, хотя они не составляютъ и половины населенія Венгріи *).

Тайна подачи голосовъ обезпечивается въ разныхъ странахъ неодинаковыми пріемами, но мы не находимъ возможнымъ описывать ихъ здѣсь, такъ какъ это вопросъ избирательной техники **), мы же останавливаемся лишь на принципіальной сторонѣ избирательныхъ системъ.

Если тайная подача голосовъ крайне важна для того, чтобы обезпечить свободу выборовъ, то назначеніе ихъ на воскресные или вообще на праздничные дни столь же важно для того, чтобы привлечь къ участію въ выборахъ возможно большее число избирателей и устранить такимъ образомъ всякія сомнѣнія въ дѣйствительномъ настроеніи общественнаго мнѣнія. Нельзя ожидать, а тѣмъ болѣе нельзя требовать, чтобы рабочіе ради выборовъ соглашались терять свой скудный дневной заработокъ или даже половину его, хотя дѣло идетъ объ исполненіи важнѣйшихъ гражданскихъ обязанностей. Между тѣмъ, тотъ или иной размѣръ дѣйствительнаго участія гражданъ въ выборахъ представляетъ, какъ мы только что видѣли, фактъ весьма важный. Извѣстно также, что въ степени усердія, съ которымъ избиратели являются на выборы, слѣдуетъ видѣть надежный показатель той оцѣнки, которую народная масса даетъ системѣ представительства, принятой въ странѣ. Мы видѣли, что изъ европейскихъ народовъ наибольшую аккуратность въ занимающемъ насъ отношеніи проявляютъ французы. Это обстоятельство, объясняется, конечно, во-первыхъ, тѣмъ, что во Франціи болѣе, чѣмъ гдѣ либо въ Европѣ, народъ является дѣйствительно верховнымъ обладателемъ

*) См. статью г. Звѣздича въ первомъ томѣ цитированнаго сборника г. Глаголева, стр. 67 и 93.

**) См. объ этомъ статью г. Шалланда „Вопросы избирательнаго права. Тайная подача голосовъ". „Право" № 18, 19 и 20.

всякой власти. Однако можно думать, что на указываемое нами обстоятельство имѣетъ также извѣстное вліяніе и тотъ фактъ, что во Франціи выборы всегда происходятъ по воскресеньямъ. Изъ другихъ европейскихъ странъ только въ Италіи, Бельгіи и Швейцаріи законъ требуетъ производства выборовъ въ праздничные дни *).

Мы уже говорили, что такіе выборы, при которыхъ избиратели выбираютъ непосредственно своего представителя въ законодательное собраніе, называются прямыми; тѣ же выборы, при которыхъ первоначальные избиратели выбираютъ лишь т. наз. „выборщиковъ", на обязанности которыхъ лежитъ избраніе народныхъ представителей, называются косвенными или „степенными", причемъ эти послѣдніе выборы могутъ быть двухъ, трехъ и даже четырехстепенными, какъ это установлено теперь въ Россіи для крестьянъ при выборахъ членовъ Государственной Думы. Впрочемъ, когда говорятъ о „степенныхъ" или косвенныхъ выборахъ, то разумѣютъ обыкновенно двухстепенные выборы, такъ какъ установленная у насъ для крестьянъ четырехстепенная система выборовъ представляетъ нѣчто совершенно своеобразное, не имѣющее себѣ параллели въ современномъ политическомъ законодательствѣ западно-европейскихъ народовъ. Даже описанная выше трехстепенная система выборовъ членовъ французскаго сената представляетъ рѣдкій примѣръ сложности избирательной процедуры.

Итакъ, когда говорятъ о косвенныхъ выборахъ, разумѣютъ обыкновенно двухстепенную систему, какъ единственную, имѣющую еще нѣкоторое распространеніе въ культурномъ мірѣ, да и то преимущественно при выборахъ членовъ верхнихъ палатъ. Какую—прямую или косвенную—систему выборовъ слѣдуетъ, однако, предпочесть въ качествѣ способа установленія дѣйствительныхъ желаній и настроенія избирателей?

---

*) Въ Германіи этого давно, но безуспѣшно добивается соціалъ-демократическая партія. См. статью А. Коврова въ цитированномъ сборникѣ, изданномъ г. Глаголевымъ, „Государственный строй" и т. д., т. II, 115.

Если имѣть въ виду политическій опытъ современнаго человѣчества, особенно въ отношеніи способа выбора членовъ нижнихъ палатъ, то сомнѣній въ отвѣтѣ на поставленный выше вопросъ быть не можетъ. Въ самомъ дѣлѣ, родина представительныхъ учрежденій, Англія, никогда не знала косвенныхъ выборовъ и никогда не имѣла желанія вводить ихъ у себя; Франція въ періодъ между созваніемъ Генеральныхъ Штатовъ и установленіемъ правительства Реставраціи (1789—1814) въ рядѣ конституцій, которыя она пережила за этотъ сравнительно короткій періодъ времени, пыталась ввести у себя разные способы косвенныхъ выборовъ. Однако опытъ ея оказался настолько неудачнымъ, что со времени Реставраціи и Франція не знаетъ другихъ выборовъ, кромѣ прямыхъ. Въ настоящее время ни одинъ французскій политическій дѣятель, кромѣ развѣ откровенныхъ реакціонеровъ *), не рѣшается никогда ставить серьезно вопросъ о возможности или желательности измѣненія принятой системы выборовъ народныхъ представителей.

Когда въ теченіе XIX вѣка разныя правительства Европы вводили у себя представительное правленіе, то они или сразу принимали систему прямыхъ выборовъ или переходили къ ней, какъ только становились для всѣхъ ясными серьезные недостатки системы косвенныхъ выборовъ, и какъ только начинали брать верхъ прогрессивныя общественныя теченія. Въ результатѣ оказывается, что косвенная или „степенная“ система выборовъ существуетъ въ настоящее время лишь въ самомъ реакціонномъ изъ государствъ Германской имперіи—въ Прусскомъ королевствѣ — и почти въ столь же реакціонной Австріи, хотя въ послѣдней не повсемѣстно (въ Нижней Австріи, въ городахъ Прагѣ, Краковѣ и въ нѣкоторыхъ другихъ принята система прямыхъ выборовъ) и не для всѣхъ категорій избирателей.

Кромѣ этихъ двухъ реакціонныхъ государствъ (къ которымъ въ занимающемъ насъ отношеніи присоединилась

*) Къ числу которыхъ можно отнести проф. Ed. Villey (à l'Université de Caen). См. его книгу „Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe“. Paris, 1900.

недавно Россія) косвенные (двухстепенные) выборы существуютъ еще лишь въ Скандинавскихъ странахъ, гдѣ это объясняется частью относительнымъ консерватизмомъ этихъ странъ, особенно Даніи и Швеціи, частью разбросанностью ихъ населенія, нѣсколько затрудняющей организацію прямыхъ выборовъ. Впрочемъ, и здѣсь наибольшее значеніе имѣетъ все-таки преобладаніе консервативныхъ тенденцій, что подтверждается, между прочимъ, слѣдующимъ обстоятельствомъ. Въ маѣ мѣсяцѣ прошлаго (1905) года косвенные выборы народныхъ представителей были уничтожены, наконецъ, въ Норвегіи, имѣющей, какъ извѣстно, населеніе болѣе рѣдкое, чѣмъ Швеція или Данія, но въ то же время гораздо болѣе проникнутой демократическими вѣяніями. Къ числу государствъ, удерживающихъ до сихъ поръ косвенную систему выборовъ относится также и Румынія, отличающаяся вообще весьма отсталымъ характеромъ своего политическаго строя, имѣющаго въ сущности лишь внѣшнія формы конституціоннаго режима.

Какъ же, однако, возникла сама идея косвенныхъ выборовъ? Чѣмъ оправдывали такую систему выборовъ ея искренніе сторонники, которыхъ всегда было немного, а теперь почти вовсе нѣтъ, по крайней мѣрѣ, если имѣть въ виду сколько-нибудь авторитетныхъ писателей по вопросамъ государственнаго права?

Народная масса, говорятъ противники прямой подачи голосовъ, часто бываетъ неспособна умѣло избирать своихъ представителей, особенно въ первое время послѣ введенія конституціонной формы правленія; между тѣмъ та же масса сможетъ всегда выбрать изъ числа лицъ, живущихъ въ данномъ избирательномъ участкѣ, человѣка, заслуживающаго полнаго довѣрія и способнаго найти подходящаго кандидата для депутатскихъ полномочій Такимъ образомъ, въ основѣ системы косвенныхъ выборовъ лежитъ мысль, что этимъ путемъ достигается лучшій составъ представительныхъ законодательныхъ собраній, чѣмъ при прямыхъ выборахъ. Первоначальные избиратели выбираютъ изъ своей среды наиболѣе достойныхъ и развитыхъ людей, которымъ

въ качествѣ выборщиковъ предоставляютъ полный просторъ въ выборѣ депутатовъ по крайнему своему разумѣнію. Дѣло въ томъ, однако, что такой порядокъ выборовъ существуетъ только на бумагѣ. Въ настоящее время избиратели, вообще говоря, не предоставляютъ выборщикамъ свободнаго опредѣленія лица, заслуживающаго депутатскихъ полномочій. Обыкновенно прежде всего выставляется кандидатура тѣхъ или иныхъ лицъ, и выборщики избираются не потому, что ихъ считаютъ способными найти подходящаго депутата, а потому что они предварительно обѣщали подать свои голоса за того или другого кандидата *).

Такъ дѣло стоитъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ, согласно точному тексту федеральной конституціи, президентъ республики выбирается не прямымъ народнымъ голосованіемъ, а путемъ двухстепенныхъ выборовъ. Тѣмъ не менѣе выборная агитація ведется во всей странѣ за двухъ, въ рѣдкихъ случаяхъ за трехъ кандидатовъ (однихъ и тѣхъ же во всей странѣ) на президентскій постъ, причемъ личность выборщиковъ, которымъ, собственно говоря, поручается только подать голосъ за того или другого изъ этихъ кандидатовъ и этимъ въ сущности лишь констатировать народную волю, не имѣетъ никакого значенія.

Такъ же обстоитъ дѣло и въ Пруссіи, гдѣ, какъ мы сказали, установлена двухстепенная система для выборовъ членовъ палаты представителей. Такой характеръ должны имѣть двухстепенные выборы во всякой странѣ, гдѣ въ народѣ сколько нибудь проснулось политическое самосознаніе и интересъ къ общественнымъ дѣламъ.

Такимъ образомъ, тамъ, гдѣ народъ политически развитъ, двухстепенная подача голосовъ является излишней формальностью, напрасно усложняющей процессъ производства выборовъ. Тамъ же, гдѣ народъ мало или вообще недостаточно развитъ, эта система оказывается не только излишней, но даже вредной, такъ какъ она ослабляетъ ин-

*) См. Георгъ Мейеръ. „Избирательное Право". Общая часть. Москва, 1905, глава IV.

тересъ народа къ выборамъ, а слѣдовательно, задерживаетъ политическое развитіе массъ. Иными словами, двухстепенная система выборовъ, уступая съ точки зрѣнія соотвѣтствія демократическимъ идеаламъ прямой подачѣ голосовъ, является въ то же время однимъ изъ серьезныхъ препятствій развитію этихъ демократическихъ идеаловъ, такъ какъ она содѣйствуетъ политическому индифферентизму народныхъ массъ, т. е. самому большему злу, съ которымъ приходится бороться всѣмъ искреннимъ сторонникамъ демократическихъ принциповъ. „Только тогда, когда избиратели имѣютъ право непосредственно указывать на желательнаго кандидата“,—говоритъ Георгъ Мейеръ,—„они склонны принимать живое и энергичное участіе въ выборахъ; если же имъ приходится избирать выборщиковъ, то чрезвычайно трудно побудить ихъ къ такому участію. Въ то время, какъ при прямой подачѣ голосовъ изъ лицъ, обладающихъ избирательнымъ правомъ, участвуетъ 80%, а иногда и болѣе,—до 90%, при „степенной“ системѣ съ огромнымъ трудомъ удается привлечь къ участію лишь 20%; очень часто цифра участниковъ не достигаетъ даже 10%“ *).

Такъ говоритъ проф. Мейеръ, имѣя въ виду опытъ Пруссіи **), гдѣ дѣйствуетъ одновременно система прямого голосованія для имперскихъ выборовъ (членовъ рейхстага) и косвеннаго (двухстепеннаго) для выборовъ членовъ прусской палаты представителей.

Противъ „степенной“ подачи голосовъ говоритъ, далѣе, то обстоятельство, что при ней можетъ довольно легко образоваться искусственное большинство въ пользу того или иного кандидата, какъ это наглядно представлено Мейеромъ въ одномъ гипотетическомъ примѣрѣ, съ которымъ мы не находимъ, впрочемъ, возможнымъ, знакомить нашихъ читателей.

*) Георъ Мейеръ. „Избирательное право“, стр 95.

**) Къ такимъ же выводамъ приводитъ и сравненіе % голосующихъ въ разныхъ частяхъ Австріи, изъ которыхъ однѣ придерживаются прямой, другія косвенной системы выборовъ. См брошюру В. Водовозова „Всеобщее избирательное право на Западѣ“, 1905, 2 изд. 30—31.

Есть, однако, еще одинъ гораздо болѣе важный недостатокъ этой системы. „Двухстепенная система", говоритъ справедливо г. Водовозовъ въ только что цитированной брошюрѣ, „облегчаетъ подкупъ, застращиванье и иные способы давленія на избирателей. Десятитысячную армію избирателей подкупить крайне трудно. Гораздо легче подкупить нѣсколько выборщиковъ тѣмъ болѣе, что относительно выборщиковъ всегда бываетъ заранѣе извѣстно, какъ они намѣрены голосовать".

Итакъ, резюмируя все вышесказанное, можно, повидимому, утверждать, что двухстепенная (и тѣмъ болѣе, конечно, трехстепенная) подача голосовъ имѣетъ въ основѣ недовѣріе къ народнымъ массамъ, задерживаетъ ихъ политическое развитіе, содѣйствуетъ индифферентизму избирателей, облегчаетъ подкупъ и другіе виды нелегальнаго воздѣйствія на выборщиковъ, и слѣдовательно, такъ или иначе искажаетъ результатъ выборовъ. Въ лучшемъ случаѣ, а именно тамъ, гдѣ, какъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ, политическое развитіе гражданъ успѣло уже подвинуться весьма далеко, двухстепенная система выборовъ обращается въ сложную и излишнюю формальность.

Итакъ, косвенная подача голосовъ, вообще говоря, предпочитается прямой въ тѣхъ странахъ, гдѣ преобладаютъ консервативныя теченія. Правильность этого объясненія, помимо приведенныхъ выше фактовъ и соображеній, доказывается также слѣдующимъ обстоятельствомъ. Мы уже знаемъ, что верхнія палаты законодательныхъ собраній служатъ вездѣ оплотомъ консервативныхъ теченій, блюстительницами интересовъ болѣе обезпеченной части населенія. Намъ извѣстно въ то же время, что въ значительномъ числѣ конституціонныхъ странъ члены верхнихъ палатъ получаютъ свои полномочія или въ силу правъ наслѣдства, или въ силу назначенія главой государства, или въ силу выбора. Въ тѣхъ верхнихъ палатахъ, которыя частью или всецѣло состоятъ изъ выборныхъ членовъ, эти послѣдніе выбираются или привиллегированными классами (государства, входящія въ составъ Германской имперіи, Австрія),—и въ такомъ случаѣ

выборы бываютъ прямые, или главной массой гражданъ,—и въ такомъ случаѣ выборы всегда бываютъ косвенные, причемъ выборщиками являются часто члены провинціальныхъ или другихъ мѣстныхъ выборныхъ учрежденій. Такъ обстоитъ дѣло во Франціи, гдѣ сенаторы выбираются особыми коллегіями выборщиковъ, главную массу которыхъ составляютъ, какъ мы знаемъ, делегаты (выборные) общинныхъ совѣтовъ. Аналогичный характеръ носитъ избраніе членовъ верхней палаты въ Швеціи, Голландіи и въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки (члены федеральнаго сената выбираются законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ). Въ Даніи часть членовъ верхней палаты (ландстинга) выбирается прямымъ, часть двухстепеннымъ голосованіемъ: первую часть избирателей составляютъ богатые классы общества, вторую—вся остальная масса гражданъ...

Только въ наиболѣе демократическихъ обществахъ современнаго міра—въ отдѣльныхъ штатахъ Австралійской Федераціи и въ самой этой Федераціи—члены верхнихъ палатъ выбираются прямымъ голосованіемъ взрослаго мужского и женскаго населенія, причемъ единственная разница между процессомъ избранія членовъ верхней и нижней палаты, вообще говоря, заключается въ неодинаковости размѣровъ избирательныхъ участковъ, въ болѣе продолжительномъ срокѣ полномочій членовъ верхней палаты и въ частичной замѣнѣ ихъ состава.

Итакъ, въ то время, какъ въ наиболѣе консервативныхъ странахъ обнаруживается стремленіе поддержать консервативныя теченія общественной жизни установленіемъ двухстепенности (а иногда и трехстепенности) выборовъ членовъ нижней палаты, въ странахъ наиболѣе демократическихъ даже при выборахъ членовъ верхней палаты держатся принципа всеобщей, прямой, равной и тайной подачи голосовъ. Это сопоставленіе, какъ намъ кажется, окончательно рѣшаетъ вопросъ о смыслѣ и значеніи „степенности“ выборовъ.

Теперь мы должны остановиться на разныхъ способахъ

опредѣленія результатовъ голосованія во время выборовъ. Законъ можетъ считать достаточнымъ относительное большинство, и въ такомъ случаѣ избраннымъ считается тотъ кандидатъ, за котораго подано наибольшее число голосовъ, каково бы ни было это число. Законъ можетъ не ограничиваться относительнымъ большинствомъ и требовать для дѣйствительности выборовъ, чтобы за болѣе успѣшнаго кандидата было подано во всякомъ случаѣ болѣе половины всѣхъ голосовъ. Рѣшеніе выборовъ простымъ или относительнымъ большинствомъ представляетъ многія удобства: выборы сразу даютъ опредѣленный результатъ, отсутствіе перебаллотировки избавляетъ отъ лишнихъ хлопотъ и безпокойства какъ кандидатовъ, такъ и самихъ избирателей. Такая система принята, поэтому, въ большинствѣ культурныхъ странъ, а именно, въ Англіи и ея колоніяхъ, въ Соед. Штатахъ, Испаніи, Швеціи, Норвегіи, Португаліи (въ послѣдней съ условіемъ, чтобы за кандидата, получившаго относительное большинство, было подано не менѣе 5000 голосовъ).

Въ тѣхъ странахъ, гдѣ, какъ, напр., во Франціи и Германіи, выборы считаются только тогда состоявшимися, когда кто либо изъ кандидатовъ получилъ абсолютное большинство, приходится часто прибѣгать къ перебаллотировкамъ. Помимо указаннаго раньше безпокойства для избирателей, это ведетъ еще и къ разнымъ комбинаціямъ отдѣльныхъ партій, сговаривающихся между собой для совмѣстнаго проведенія того или другого кандидата, причемъ эти сдѣлки или соглашенія въ нѣкоторыхъ случаяхъ настолько противоестественны, что могутъ дѣйствовать развращающимъ образомъ на политическія партіи и входящихъ въ ихъ составъ избирателей.

„Почти во всѣхъ странахъ, гдѣ требуется при первыхъ выборахъ абсолютное большинство (Германія, Франція, Австрія, Венгрія, Италія, Голландія, Швейцарія, Бельгія), при перебаллотировкѣ довольствуются относительнымъ большинствомъ, какъ бы оно ни было мало.

„Уже давно замѣчено.—говоритъ французскій ученый

проф. Моро, авторъ прекраснаго курса государственнаго права,—что обычная избирательная система не чужда серьезныхъ недостатковъ. Подсчетъ голосовъ производится, правда, при ней очень просто, вся же система можетъ приводить къ рѣзкимъ несправедливостямъ. Достаточно большинства одного голоса для того, чтобы кандидатъ или цѣлый рядъ кандидатовъ даннаго избирательнаго округа былъ признанъ одержавшимъ побѣду. Если подобный фактъ произойдетъ въ большомъ числѣ избирательныхъ участковъ, то весьма возможно, что результаты выборовъ не будутъ соотвѣтствовать въ точности настроенію страны. Депутаты явятся представителями незначительнаго большинства избирателей; остальная часть ихъ, мало чѣмъ уступая по численности первой, вовсе не будетъ представлена въ парламентѣ. Мало того, можно представить себѣ такое стеченіе обстоятельствъ, при которомъ парламентъ будетъ выразителемъ мнѣній не большинства, а меньшинства избирателей.

„Вотъ какъ это можетъ произойти. Предположимъ, что кандидаты той или иной политической партіи въ половинѣ избирательныхъ участковъ плюсъ одинъ оказываются выбранными ничтожнымъ большинствомъ, и что въ остальныхъ избирательныхъ участкахъ они терпятъ неудачу, получивъ въ каждомъ изъ этихъ участковъ самое незначительное число голосовъ. Результатомъ такого стеченія обстоятельствъ явится именно то, что большинство въ парламентѣ будетъ принадлежать той партіи, которая въ странѣ имѣетъ меньшее число сторонниковъ“.

„Конечно на практикѣ“, продолжаетъ авторъ, „факты не принимаютъ такого серьезнаго оборота. Сторонники различныхъ партій такъ распредѣляются по странѣ, что значительное преобладаніе извѣстной партіи въ одномъ участкѣ компенсируется такимъ же преобладаніемъ противной партіи въ другомъ избирательномъ участкѣ. Такимъ образомъ, если извѣстная партія остается безъ представительства въ одной части страны, то въ другой части страны она сама заглушаетъ голосъ меньшинства. Въ результатѣ оказывается, что въ парламентъ попадаютъ сторонники всякаго рода

воззрѣній, и такая взаимная компенсація несправедливостей обычной системы избранія представляется для многихъ достаточнымъ коррективомъ принципіальной несправедливости самой системы".

„Нельзя, однако, отрицать, что указанной гарантіи недостаточно, особенно при такомъ дѣленіи страны въ отношеніи избранія народныхъ представителей, когда на каждый избирательный округъ приходится нѣсколько депутатовъ (scrutin de liste). Все здѣсь зависитъ отъ случая. Такъ какъ, повидимому, нѣкоторыя политическія партіи во Франціи имѣютъ за собой лишь извѣстные районы, то слѣдовательно, въ другихъ районахъ эти партіи, не будучи исключительными побѣдителями, остаются вовсе безъ представителей. Хотя, вопреки мнѣнію многихъ, нѣтъ надобности добиваться того, чтобы парламентъ былъ точной фотографіей націи, во всякомъ случаѣ весьма жаль, что система всеобщей подачи голосовъ не приводитъ сама по себѣ къ точному изображенію господствующихъ среди народа теченій" *).

Система опредѣленія исхода выборовъ согласно относительному или абсолютному большинству извѣстна подъ именемъ мажоритарной системы (la majorité, большинство). При значительномъ размѣрѣ населенія страны и при дѣленіи ея на мелкіе участки, каждый изъ которыхъ посылаетъ только одного депутата, такихъ участковъ оказывается сравнительно много (число участковъ соотвѣтствуетъ при этомъ числу депутатовъ), а слѣдовательно, дѣйствительно становится мало вѣроятнымъ указанное выше стеченіе обстоятельствъ, приводящее къ рѣзкому несоотвѣтствію настроенія парламентскаго большинства и большинства самихъ избирателей.

Такая система дѣленія страны на избирательные участки принята въ большинствѣ современныхъ государствъ и называется системой одноименныхъ избирательныхъ участковъ (во Франціи эта система называется scrutin d'arrondissement).

Есть, однако, страны, которыя дѣлятся на сравнительно

*) F. Moreau. „Précis élémentaire de droit constitutionnel. Paris (1905), p 180—181.

небольшое число избирательныхъ округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ населеніе выбираетъ не одного, а цѣлый рядъ (une liste) депутатовъ. Это такъ называемая система многоименныхъ избирательныхъ участковъ (во Франціи она называется scrutin de liste). Легко понять, что при этой системѣ можетъ гораздо легче оказаться болѣе или менѣе значительное несоотвѣтствіе между настроеніемъ парламентскаго большинства и большинства самихъ избирателей, такъ какъ при маломъ числѣ избирательныхъ округовъ вѣроятность компенсаціи односторонности представительства однихъ округовъ противоположнымъ положеніемъ дѣлъ въ другихъ избирательныхъ округахъ значительно меньше. Для того, чтобы легче понять правильность высказываемыхъ здѣсь соображеній, представимъ себѣ простѣйшій случай, когда вся страна въ отношеніи выбора народныхъ представителеи составляетъ одинъ избирательный округъ, такъ что каждый избиратель вноситъ въ свой бюллетень столько именъ, сколько имѣется депутатскихъ мѣстъ въ палатѣ. При полной дисциплинированности партій половина населенія страны плюсъ одинъ человѣкъ можетъ предоставить всѣ депутатскія мѣста лицамъ одного опредѣленнаго лагеря и лишить представительства всю остальную массу избирателей.

Вопросъ о преимуществахъ одноименныхъ и многоименныхъ выборовъ очень сложенъ: каждая изъ этихъ системъ имѣетъ свои удобства и неудобства, что лучше всего доказывается тѣмъ, что правительство третьей французской республики, т. е. нынѣшней Франціи нѣсколько разъ переходило отъ одной системы къ другой, остановившись, наконецъ, на системѣ одноименныхъ выборовъ.

Мы не можемъ, конечно, разбирать здѣсь доводовъ за и противъ каждой изъ этихъ системъ и коснулись этого вопроса лишь потому, что онъ тѣсно связанъ съ другимъ вопросомъ, занимающимъ насъ въ данное время,—вопросомъ объ устраненіи рѣзкаго несоотвѣтствія между соотношеніемъ политическихъ партій въ представительномъ собраніи и въ самомъ народѣ или, по крайней мѣрѣ, въ той его

части, которая пользуется политическими правами. Мы видѣли, что это несоотвѣтствіе болѣе вѣроятно при системѣ многоименныхъ выборовъ или крупныхъ избирательныхъ округовъ, чѣмъ при системѣ противоположной. Человѣческая мысль справилась, однако, и съ этимъ, казалось бы, неизбѣжнымъ послѣдствіемъ многоименныхъ выборовъ, придумавъ рядъ весьма разнообразныхъ и весьма остроумныхъ пріемовъ такъ называемыхъ пропорціональныхъ выборовъ, т. е. такой ихъ организаціи, при которой всякому сколько нибудь значительному меньшинству избирателей даннаго избирательнаго округа обезпечивается возможность—при условіи сплоченности этихъ избирателей—представительства въ національномъ законодательномъ собраніи.

Мы не находимъ возможнымъ излагать здѣсь разные пріемы,—иногда довольно сложные,—которые предлагались для этого въ разное время, или хотя бы только тѣ пріемы, которые фактически уже примѣняются въ разныхъ странахъ для установленія извѣстнаго соотвѣтствія или пропорціональности между соотношеніемъ политическихъ партій въ парламентѣ и соотношеніемъ ихъ среди избирателей. Отсылая болѣе любознательныхъ изъ нашихъ читателей къ обширной литературѣ вопроса о пропорціональныхъ выборахъ *), мы, такимъ образомъ, ограничиваемся здѣсь лишь простымъ констатированіемъ того, что помимо общепринятой мажоритарной системы выборовъ, существуютъ еще и разныя системы т. наз. пропорціональныхъ выборовъ. Организація послѣднихъ составляетъ, несомнѣнно, большой шагъ впередъ къ великой цѣли, состоящей въ установленіи возможно болѣе точнаго отраженія въ парламентѣ чувствъ, мнѣній и настроеній, господствующихъ среди массы избирателей.

Какъ было нами уже сказано, введеніе пропорціональныхъ выборовъ особенно важно для странъ съ небольшимъ населеніемъ. Дѣйствительность, повидимому, подтверждаетъ

*) См. недавно вышедшую брошюру о пропорціональныхъ выборахъ, написанную В. Водовозовымъ

правильность высказаннаго нами апріорнаго взгляда, такъ какъ, насколько намъ извѣстно, до сихъ поръ пропорціональные выборы введены только въ Бельгіи, Сербіи, нѣсколькихъ кантонахъ Швейцаріи и нѣсколькихъ штатахъ Сѣверо-Американской республики. Въ самомъ дѣлѣ, въ малыхъ государствахъ и политическихъ обществахъ вообще болѣе вѣроятны случаи лишенія всякаго представительства значительнаго числа избирателей, а въ исключительныхъ случаяхъ даже большинства избирателей. Впрочемъ, задача пропорціональныхъ выборовъ заключается не въ предотвращеніи такихъ, вообще говоря, маловѣроятныхъ случаевъ, а въ предоставленіи возможности всякому сколько нибудь значительному меньшинству избирателей имѣть своего представителя въ парламентѣ.

Какъ справедливо говоритъ г. Смирновъ, „роль численно незначительныхъ группъ въ современномъ парламентѣ даже (тогда), когда онѣ находятся въ рядахъ меньшинства (оппозиціи?) гораздо важнѣе, чѣмъ это можетъ казаться на первый взглядъ. По существу, такія группы лишены лишь возможности осуществлять свои соціально-политическія программы въ положительныхъ законодательныхъ актахъ. Во всѣхъ же другихъ отрасляхъ дѣятельности парламента меньшинство можетъ въ широкой степени проявлять свою иниціативу и составляетъ необходимое условіе нормальнаго функціонированія государственнаго механизма“.

„Но даже и въ законодательной функціи парламента меньшинство играетъ весьма важную роль. Если въ финальномъ актѣ—въ голосованіи законовъ—рѣшительное слово принадлежитъ большинству, то во всей подготовительной работѣ меньшинство можетъ не только осуществлять дѣйствительный и послѣдовательный контроль, но и оказывать вліяніе на редактированіе законовъ... Но парламентъ не только вырабатываетъ и голосуетъ законы, онъ слѣдитъ и за способомъ ихъ примѣненія, и въ этомъ выражается его контроль надъ исполнительной властью. Этотъ контроль осуществляется, главнымъ образомъ, путемъ запросовъ и

интерпелляцій. Къ такому способу контроля меньшинство прибѣгаетъ даже гораздо чаще, чѣмъ большинство. Иногда оно такимъ образомъ добивается ограниченія произвола или отмѣны неправильныхъ дѣйствій администраціи, иногда оно имѣетъ лишь въ виду аппеллировать къ общественному мнѣнію страны и сдѣлать его судьей дѣйствій парламентскаго большинства и составленнаго изъ его представителей министерства".

„Роль министерства и, въ особенности, небольшихъ группъ (парламентскихъ дѣятелей) этимъ не ограничивается. Каждое новое политическое теченіе имѣетъ на первыхъ порахъ своей задачей выяснить передъ широкими кругами населенія свои основныя соціально-политическія требованія и выдѣлить себя изъ другихъ политическихъ теченій. Одной устной и письменной пропагандой эта цѣль не достигается *) тѣмъ болѣе, что враждебныя партіи всегда стараются „замолчать" новое теченіе, а пресса послѣдняго, даже если она обладаетъ достаточными средствами для ея созданія, обыкновенно мало вліятельна. Лучшимъ средствомъ для выполненія такой задачи является, поэтому, добиться представительства въ парламентѣ. Теченіе, представленное въ парламентѣ хотя бы весьма незначительнымъ числомъ депутатовъ, замолчать уже нельзя, въ особенности, если послѣдніе принимаютъ участіе въ парламентскихъ комиссіяхъ, обсуждающихъ текущіе законопроекты, если они достаточно талантливы, чтобы подвергать ясной и рѣзкой критикѣ дѣятельность господствующихъ партій и министерствъ, если они умѣютъ своевременными запросами и интерпелляціями плодотворно осуществлять принадлежащее имъ право контроля. Талантливая, сильная рѣчь хотя бы единственнаго представителя зарождающагося политическаго теченія, когда онъ говоритъ „съ національной три-

*) Если предположить, что всѣ направленія общественной мысли могутъ найти себѣ свободное выраженіе въ прессѣ. Между тѣмъ пресса подвергается иногда разнымъ ограниченіямъ даже и въ конституціонныхъ странахъ, тогда какъ въ парламентахъ, вообще говоря, царствуетъ всегда полная свобода мнѣній. П. М..

буны", ясно и точно мотивированное предложеніе его становятся извѣстными самимъ широкимъ кругамъ общественнаго мнѣнія. Съ новымъ политическимъ теченіемъ знакомится, такимъ образомъ, вся страна, за нимъ начинаютъ слѣдить всѣ, кто только интересуется политической жизнью, съ нимъ считаются. И что для него всего важнѣе,—оно обращаетъ на себя вниманіе тѣхъ слоевъ населенія, выразителемъ интересовъ которыхъ оно является, и получаетъ, слѣдовательно, возможность расширять свою пропагандистскую и агитаторскую дѣятельность, привлекать новыхъ членовъ, а старыхъ членовъ—пріучать къ болѣе активному участію въ общественныхъ дѣлахъ страны" *).

Скажемъ кстати, что всѣ существующія и всѣ предложенныя въ разное время системы пропорціональныхъ выборовъ предполагаютъ многоименные выборы, т. е. дѣленіе страны на значительные избирательные округа, посылающіе по нѣсколько депутатовъ; это обстоятельство составляетъ, между прочимъ, одно изъ наиболѣе важныхъ преимуществъ крупныхъ избирательныхъ участковъ.

Замѣчательно, что г. Смирновъ, такъ прекрасно излагающій принципіальную желательность пропорціональныхъ выборовъ и такъ наглядно объясняющій разныя системы этихъ выборовъ, смотритъ въ то же время совершенно трезво на рекомендуемую имъ реформу, говоря вполнѣ основательно, что обыкновенно лица, пишущія и говорящія о пропорціональныхъ выборахъ, придаютъ имъ слишкомъ большое положительное или отрицательное значеніе. „Пропорціональные выборы", говоритъ г. Смирновъ, „являются однимъ изъ институтовъ,—только однимъ изъ нихъ, и вовсе не наиболѣе важнымъ,—для раціональной организаціи представительства въ парламентѣ существующихъ въ странѣ политическихъ теченій. Гораздо болѣе важное значеніе имѣетъ въ этомъ отношеніи всеобщее избирательное право.

„Рядомъ съ институтомъ пропорціональнаго представи-

*) См. превосходную статью г. Е Смирнова „Пропорціональное Представительство", составляющую приложеніе ко второму тому изданія г Глаголева „Государственный Строй и Политическія Партіи" (1905).

тельства и въ томъ же направленіи оказываютъ свое дѣйствіе и равное для всѣхъ избирательное право, и производство выборовъ въ праздничные дни, и періодическое перераспредѣленіе избирательныхъ округовъ, и тайная подача голосовъ, и т. д. Только всѣ эти институты, вмѣстѣ взятые, могутъ дать дѣйствительно раціональное представительство"...

„Пропорціональные выборы могутъ только болѣе точно, чѣмъ мажоритарная система, регистрировать процессъ разложенія или усиленія политическихъ партій, процессъ, который не ими вызывается и не ими можетъ быть остановленъ... При одной системѣ выборовъ нѣкоторыя политическія группы будутъ имѣть нѣсколько меньше депутатовъ, при другой нѣсколько больше, но какое нибудь представительство эти группы все равно будутъ имѣть, если только они пользуются достаточнымъ вліяніемъ (а при отсутствіи такого вліянія и пропорціональная система не даетъ, какъ мы видѣли, представительства)".

Есть еще одна сторона избирательныхъ системъ разныхъ странъ, которая имѣетъ большое значеніе для поддержанія возможно болѣе точнаго соотвѣтствія между настроеніемъ избирателей и соотношеніемъ партій въ парламентѣ. Мы разумѣемъ бо́льшую или меньшую продолжительность парламентскихъ полномочій или, что то же, бо́льшую или меньшую частоту смѣны личнаго состава парламента. Эта сторона избирательныхъ системъ, оставляемая обыкновенно безъ вниманія лицами, излагающими избирательныя системы, принятыя въ разныхъ странахъ, оказываетъ, между тѣмъ, большое вліяніе на политическую жизнь страны.

Въ самомъ дѣлѣ, какъ извѣстно, одной изъ гарантій относительнаго консерватизма сената считается возможное удлиненіе срока полномочій сенаторовъ, который, какъ мы знаемъ, всегда превосходитъ срокъ полномочій членовъ нижней палаты. Съ другой стороны, во всѣхъ странахъ прогрессивныя партіи всегда энергично настаиваютъ на возможномъ сокращеніи срока полномочій членовъ нижнихъ палатъ.

Оно и понятно: депутатъ, знающій, что ему предстоитъ

искать вновь довѣрія избирателей и отдать имъ отчетъ въ своей парламентской дѣятельности только черезъ 5—7 лѣтъ послѣ выборовъ, относится совершенно иначе къ своему положенію и къ своимъ избирателямъ, чѣмъ депутатъ, полномочія котораго оканчиваются черезъ два года послѣ выборовъ. Послѣдній, конечно, гораздо больше, чѣмъ первый, прислушивается къ голосу своихъ избирателей и во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ стремится гораздо болѣе поддержать ту репутацію и тѣ принципы, которые обезпечили ему успѣхъ на выборахъ. Само собой разумѣется, затрагиваемый нами вопросъ не такъ простъ, и сравнительная продолжительность депутатскихъ полномочій можетъ компенсироваться нѣкоторыми другими сторонами общественной жизни, непрестанно напоминающими членамъ парламента о томъ, кто истинный, верховный рѣшитель судебъ націи...

Наибольшую продолжительность, по крайней мѣрѣ, съ формально-юридической точки зрѣнія имѣютъ полномочія членовъ англійской палаты общинъ,—семь лѣтъ. Какъ мы видѣли, однако, средняя продолжительность жизни англійскаго парламента за долгое царствованіе королевы Викторіи фактически едва превышаетъ половину указаннаго срока. Это объясняется частью правомъ королевы—или, вѣрнѣе, министерства—распускать въ извѣстныхъ случаяхъ парламентъ, частью твердо установившимся въ Англіи обычаемъ никогда не ждать истеченія законнаго срока парламентскихъ полномочій, распуская парламентъ не рѣже, какъ черезъ 4 или 5 лѣтъ. Такое досрочное распущеніе парламента зависитъ всецѣло отъ усмотрѣнія министерства, которое пользуется этимъ своимъ правомъ въ тотъ моментъ, когда находитъ это наиболѣе выгоднымъ для интересовъ той партіи, поддержка которой даетъ ему возможность править страной *). Такимъ образомъ, хотя юридически срокъ

*) Само собой разумѣется, министерство можетъ распустить палату при всякомъ случаѣ разлада съ ней. Оно всегда такъ и дѣлаетъ, если считаетъ, что *настроеніе палаты* не соотвѣтствуетъ мнѣніямъ избирателей.

полномочій англійской палаты общинъ почти вдвое больше, чѣмъ срокъ полномочій французской палаты депутатовъ, фактически составъ палаты общинъ возобновляется чаще, чѣмъ составъ французской палаты депутатовъ. Это объясняется тѣмъ, что во Франціи министерство, которое вслѣдствіе разлада съ палатой отважилось бы распустить ее, должно получить на это согласіе не только президента республики, но и сената; послѣдній, однако, никогда не рѣшится этого сдѣлать въ виду крайней непопулярности такого рода политическихъ экспериментовъ во Франціи *).

Въ такомъ видѣ представляется занимающій насъ вопросъ, если сравнивать Англію съ Франціей. Значеніе продолжительности формальнаго срока полномочій англійской палаты общинъ уменьшается еще болѣе, если сравнить Англію съ такимъ государствомъ, какъ Австрія, гдѣ срокъ парламента шестилѣтній, но гдѣ въ то же время отсутствуетъ полная свобода печати, митинговъ, ассоціацій, которыя въ Англіи служатъ въ извѣстномъ смыслѣ уздой не только для правительства или министерства, но и для самого парламента.

Пятилѣтній срокъ депутатскихъ полномочій установленъ для членовъ германскаго рейхстага, для прусской палаты представителей и для нижнихъ палатъ нѣкоторыхъ другихъ нѣмецкихъ государствъ; такой же срокъ имѣютъ полномочія итальянской палаты депутатовъ и русской Государственной Думы. Во Франціи, Бельгіи и Голландіи составъ палаты депутатовъ обновляется каждые четыре года, въ Швейцаріи и Скандинавскихъ государствахъ каждые три года.

Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, какъ и подобаетъ одному изъ наиболѣе демократическихъ госу-

*) Эта непопулярность объясняется особыми обстоятельствами, сопровождавшими единственный до сихъ поръ случай распущенія палаты, бывшій въ президентство генерала Макъ Магона и представлявшій въ нѣкоторомъ смыслѣ наглое посягательство на народныхъ представителей, которымъ не симпатизировалъ бывшій маршалъ второй имперіи. См. Matter. La Dissolution des assemblées parlamentaires, 1898, 128—129.

дарствъ новѣйшихъ временъ, мы находимъ всего двухлѣтнюю продолжительность полномочій федеральной палаты представителей; равнымъ образомъ и въ отдѣльныхъ штатахъ продолжительность полномочій народныхъ представителей установлена въ два или три года. Трехлѣтній срокъ имѣютъ также полномочія народныхъ представителей въ отдѣльныхъ штатахъ Австралійской Федераціи и въ самой Федераціи.

Есть еще одна сторона избирательныхъ системъ разныхъ странъ, которая не имѣетъ, правда, отношенія къ процессу выборовъ, но тѣмъ не менѣе можетъ значительно уменьшать число лицъ, могущихъ выступать соискателями депутатскихъ полномочій. Мы разумѣемъ вопросъ о платности этихъ полномочій.

Едва ли нужно объяснять читателю, какъ важно, чтобы среди народныхъ представителей были люди, принадлежащіе по своему рожденію, воспитанію и даже по роду своихъ занятій къ народной массѣ. Никто не можетъ такъ чувствовать разные недостатки и пробѣлы соціальнаго законодательства, какъ тѣ, кому приходилось или приходится долгое время испытывать на себѣ всѣ ихъ дурныя послѣдствія. Между тѣмъ безплатность депутатскихъ обязанностей совершенно устраняетъ возможность кандидатуры въ число членовъ законодательныхъ собраній тѣхъ именно людей, которые могли бы быть, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ наиболѣе авторитетными истолкователями нуждъ и желаній народныхъ массъ.

Вотъ почему однимъ изъ серьезныхъ недостатковъ государственнаго строя Англіи слѣдуетъ считать безплатность труда народныхъ представителей, что весьма затрудняетъ доступъ въ палату общинъ для всей массы фабричнаго и сельскаго населенія Англіи. Мы говоримъ „затрудняетъ“, такъ какъ, благодаря хорошей организаціи фабричныхъ рабочихъ Англіи и богатству ихъ профессіональныхъ союзовъ, имъ все-таки удается провести въ парламентъ нѣсколькихъ своихъ депутатовъ *), хотя это стóитъ имъ значительныхъ

*) См. нашу брошюру: Министръ-Каменщикъ. Жизнь и дѣятельность

денежныхъ средствъ, такъ какъ рабочимъ приходится изъ своихъ средствъ давать вознагражденіе своимъ представителямъ въ парламентѣ.

Члены германскаго рейхстага также не получаютъ вознагражденія, хотя за время своего сравнительно кратковременнаго существованія рейхстагъ не менѣе 13 разъ громаднымъ большинствомъ голосовъ утверждалъ резолюціи, требовавшія назначенія денежнаго вознагражденія народнымъ представителямъ *). Всѣ такія резолюціи встрѣчали, однако, рѣшительное противодѣйствіе со стороны имперскаго союзнаго совѣта и потому оставались безплодными. Такое отношеніе союзнаго совѣта къ рейхстагу тѣмъ болѣе возмутительно, что сами члены союзнаго совѣта—обыкновенно люди съ положеніемъ и обезпеченные—получаютъ, однако, во время своего пребыванія въ Берлинѣ очень высокое вознагражденіе.

Извѣстно, что и въ Германіи этотъ существенный недостатокъ имперской конституціи парализуется отчасти широкой организаціей рабочихъ классовъ, которые изъ своихъ средствъ платятъ вознагражденіе представителямъ своихъ интересовъ въ рейхстагѣ. Не говоря уже о томъ, что такой обходъ закона возможенъ въ Германіи, какъ и въ Англіи, лишь для фабричныхъ рабочихъ и недоступенъ для массы крестьянства и земледѣльческаго пролетаріата вообще, который еще нигдѣ не успѣлъ организовать свои силы,— кромѣ того, указываемый нами недостатокъ избирательныхъ системъ Англіи и Германской имперіи представляетъ собой зло и въ томъ отношеніи, что при оплатѣ труда представителей рабочихъ классовъ взносами этихъ послѣднихъ, такіе представители лишаются необходимаго для всякаго депутата чувства независимости и неизбѣжно обращаются въ нѣсколько односторонніхъ защитниковъ интересовъ одного общественнаго класса.

---

англійскаго рабочаго, впослѣдствіи члена министерства, Генри Бродгерста. 1905.

*) См. статью г. Коврова. „Германія“ во второмъ томѣ цитированнаго сборника „Государственный строй и политическія партіи“ и т. д.

Надо думать, однако, что недалеко время, когда члены германскаго рейхстага будутъ получать вознагражденіе за свои труды, такъ какъ уже и теперь во всѣхъ отдѣльныхъ союзныхъ государствахъ, входящихъ въ состахъ Германманской имперіи, члены палаты представителей получаютъ извѣстное вознагражденіе Относительно другихъ европейскихъ странъ слѣдуетъ сказать, что трудъ народныхъ представителей не оплачивается лишь въ Италіи и Испаніи *)

Размѣръ жалованья и вообще способъ оплаты труда народныхъ представителей весьма различенъ въ разныхъ странахъ. Во Франціи депутаты (и сенаторы) получаютъ по 9000 франковъ **), въ Бельгіи депутаты получаютъ 4000 фр., въ Голландіи 2000 гульденовъ въ годъ, въ Швеціи 1200 кронъ (за сессію); въ большинствѣ другихъ странъ депутаты получаютъ суточныя за каждый день засѣданій: въ Швейцаріи 20 франк., въ Австріи 10 флориновъ, въ Норвегіи 12 кронъ, въ Даніи 10 кронъ, въ Пруссіи 15 и въ Саксоніи 12 марокъ и т. д. Кромѣ этого, почти во всѣхъ странахъ депутаты имѣютъ даровой проѣздъ по желѣзнымъ дорогамъ или помильное вознагражденіе за путевыя издержки по пріѣзду съ мѣста жительства въ столицу государства и обратно.

Едва ли нужно прибавлять, что во всѣхъ самоуправляющихся колоніяхъ Англіи, далеко обогнавшихъ въ отношеніи демократизаціи политическаго строя не только свою метрополію, но и большинство всѣхъ другихъ странъ современнаго міра, трудъ законодателей всегда оплачивается. Однимъ изъ результатовъ этого явленія можно

*) Испанія относится вообще къ такимъ странамъ, гдѣ интересы народной массы не находятъ себѣ достаточной защиты ни въ государственныхъ учрежденіяхъ, ни въ дѣйствительныхъ соціальныхъ и экономическихъ отношеніяхъ, существующихъ между отдѣльными классами общества

**) Въ тѣхъ случаяхъ, когда члены законодательнаго собранія получаютъ вознагражденіе, не дѣлается различія между верхней и нижней палатами въ размѣрѣ вознагражденія Однако въ слѣдующихъ странахъ, гдѣ члены нижнихъ палатъ получаютъ вознагражденіе, трудъ членовъ верхнихъ палатъ остается все-таки безплатнымъ: Австрія, Баварія Бельгія, енгрія, Голландія, Португалія Пруссія, Румынія и Швеція

считать тотъ фактъ, что въ Австраліи власть принадлежала—правда, въ теченіе короткаго времени—министерству, которое не только опиралось въ значительной мѣрѣ на поддержку представителей рабочихъ классовъ въ федеральномъ австралійскомъ парламентѣ, но даже состояло на половину изъ лицъ, которыя, по крайней мѣрѣ, нѣкоторую часть своей жизни провели въ занятіяхъ ручнымъ трудомъ и вообще принадлежали такъ или иначе къ рабочему классу. По нѣкоторымъ свѣдѣніямъ, дошедшимъ до насъ изъ Австраліи, есть основаніе надѣяться, что такая необычная въ исторіи парламентскихъ учрежденій комбинація возможна опять въ близкомъ будущемъ и притомъ уже съ гораздо большими шансами на долгое пребываніе у кормила правленія государственнаго корабля *)...

ПЕТРОВСКОЕ УЧИЛИЩЕ. С. П. Б. КУПЕЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

*) Мы уже имѣли случай указать, что въ другой великой федераціи нашего времени—С. Амер. Соед. Штатахъ—трудъ народныхъ представителей всегда оплачивается.