Изданіе Н. Парамонова „Донская Рѣчь" Ростовъ н-Д.

Палата представителей.

Листокъ № 14.

Участіе народа въ управленіи въ формѣ народнаго представительства раньше всѣхъ было осуществлено въ Англіи. 1214 годъ оказался началомъ развитія народовластія въ Англіи, какъ «великая хартія вольностей», данная въ тотъ же годъ англійскому народу, послужила фундаментомъ, на которомъ воздвиглось стройное зданіе политической свободы англичанъ.

Въ настоящее время государственное устройство Англіи представляется въ такомъ видѣ.

Ходъ политической жизни страны направляется тремя силами, тремя органами—*королемъ*, *палатой лордовъ и палатой общинъ*. Всѣ эти три силы вмѣстѣ составляютъ *верховную власть* государства и называются въ своей совокупности *парламентомъ*. Такимъ образомъ, англійскій парламентъ состоитъ какъ бы изъ *трехъ членовъ* — короля и двухъ палатъ. Верховную власть они образуютъ только *вмѣстѣ*, въ отдѣльности ни одинъ «членъ» парламента не обладаетъ правами верховной власти. Практически это значитъ, что каждый актъ государственной жизни исходитъ отъ *всѣхъ трехъ «членовъ»* парламента вмѣстѣ, и только тотъ актъ, который изданъ отъ всего парламента, имѣетъ законную силу и обязателенъ для народа.

Король въ Англіи царствуетъ «Божіей милостію», т.-е. какъ бы получаетъ свою власть отъ Бога, а не отъ народа.

Палата лордовъ состоитъ изъ членовъ, назначаемыхъ изъ знатныхъ, родовитыхъ фамилій (большею частью) пожизненно королемъ, т. е. составляется и получаетъ власть то же независимо отъ народа.

Наконецъ, *палата общинъ* состоитъ изъ членовъ, выбираемыхъ народомъ изъ всего англійскаго народа.

Само собою разумѣется, что лорды, обыкновенно, люди знатнаго происхожденія, назначаемые королемъ, при томъ пожизненно и наслѣдственно, не могутъ назваться народными представителями, и палата лордовъ не есть палата народныхъ представителей. Такой палатой является только *палата общинъ*, гдѣ засѣдаютъ, постоянно обновляющіеся, *избранники народа*. Палата общинъ есть истинный органъ народовластія.

Законодательная дѣятельность англійскаго парламента происходитъ такимъ образомъ.

Каждый новый законъ проходитъ черезъ всѣ три органа парламента. Начинаетъ онъ свое путешествіе съ палаты общинъ, кончаетъ королемъ. Палата общинъ, обсудивъ и принявъ законъ, передаетъ его палатѣ лордовъ, а палата лордовъ, въ свою очередь, разсмотрѣвъ его и принявъ, препровождаетъ королю. Послѣ согласія короля на рѣшеніе обѣихъ палатъ, законъ вступаетъ въ силу. Во время прохожденія закона черезъ органы парламента, онъ можетъ встрѣтить препятствія, *задержаться*. Законъ, принятый въ одной палатѣ, можетъ быть отвергнутъ во второй или, принятый обѣими палатами, можетъ быть не утвержденъ королемъ.

Обыкновенно въ Англіи *задерживающую роль* играетъ *палата лордовъ*. Она иногда отвергала рѣшенія палаты общинъ и возвращала имъ назадъ проэктъ новыхъ законовъ. Въ общемъ, однако, это случается въ Англіи нечасто. Палата лордовъ рѣдко пользуется своимъ правомъ задерживать рѣшенія палаты общинъ. Еще рѣже это дѣлаетъ король. Это объясняется особымъ складомъ англійской жизни—необыкновенной силой обычая. Хотя всѣ три члена парламента—король, палата лордовъ и палата общинъ равноправны, однако *наибольшій авторитетъ* принадлежитъ *палатѣ общинъ*. Этотъ членъ парламента представителей цѣлаго англійскаго народа, его голосъ есть голосъ народа, и рѣшеніямъ палаты общинъ внимаютъ, какъ рѣшеніямъ народнымъ. Невнимающій имъ, пренебрегаетъ народнымъ мнѣніемъ, отвергающій ея предложенія, нарушаетъ интересы и права народа. Понимая это и опасаясь потерять популярность и любовь народа, король и палата лордовъ рѣдко пользуются своимъ правомъ задерживать рѣшенія палаты общинъ. И въ концѣ концовъ, всѣ рѣшенія палаты общинъ проходятъ безпрепятственно и они направляютъ всю политическую жизнь страны. Такой порядокъ вполнѣ справедливъ. Разъ народъ допущенъ къ власти и допущенъ съ тѣмъ, чтобы упра-

вленіе страной шло согласно съ народными интересами, то представителямъ народа и надо предоставить рѣшающій голосъ въ государственныхъ дѣлахъ.

Въ Англіи такой порядокъ образовался естественно, *исторически*. Сама собой руководящая роль въ политической жизни страны перешла отъ короля и благородныхъ лордовъ къ народнымъ представителямъ. Раньше, въ давнія времена, въ Европѣ король правилъ страной при участіи и содѣйствіи знатныхъ людей и представителей отдѣльныхъ сословій. Обычай требовалъ, чтобы законы издавались королемъ при участіи общества и налоги взимались съ его согласія. Поэтому король въ извѣстныхъ случаяхъ собиралъ вельможъ, сановниковъ и сословія на совѣщанія. Первые получали личное приглашеніе и являлись всѣ, лично, сословія же посылали отъ себя представителей и извѣщались общими окружными грамотами. Такой порядокъ существовалъ во всѣхъ государствахъ Западной Европы въ средніе вѣка. Затѣмъ онъ всюду исчезъ, уступилъ мѣсто самодержавному правленію королей, и только спустя столѣтія народъ уже въ новое время получилъ снова доступъ къ государственному управленію. Въ Англіи же онъ не исчезъ сразу и безслѣдно. Въ Англіи этотъ порядокъ безъ всякаго перерыва продолжалъ свое существованіе и преобразовывался согласно требованіямъ новаго времени. Онъ послужилъ зерномъ, изъ котораго выросъ современный англійскій парламентъ.

Изъ вельможъ образовалась *палата лордовъ* (верхняя палата), а изъ представителей сословій образовалась *палата общинъ* (нижняя палата, палата народныхъ представителей). Вельможи, пользуясь раньше привилегированнымъ положеніемъ, не захотѣли теперь слиться съ народомъ, они хотѣли и въ новомъ парламентѣ сохранить свое исключительное положеніе, которое они занимали въ средне-вѣковомъ парламентѣ. И дѣйствительно, члены палаты лордовъ стоятъ особнякомъ отъ членовъ палаты общинъ. Они подобно прежнимъ вельможамъ не выбираются народомъ, а, такъ сказать, лично приглашаются королемъ (назначаются) и засѣдаютъ въ палатѣ пожизненно и наслѣдственно. Король въ новомъ парламентѣ сохранилъ свое прежнее царственное положеніе. Однако руководящая роль, какъ мы сказали, въ государственныхъ дѣлахъ перешла къ палатѣ народныхъ представителей, палатѣ общинъ.

Англія сумѣла совмѣстить старину (король и палата лордовъ) съ новизной (палата общинъ). Обѣ— и старина и новизна мирно уживаются рядомъ. Одна довольствуется почетнымъ положеніемъ, другая пользуется дѣйствительной властью, на самомъ дѣлѣ управляетъ страной.

Такой порядокъ въ Англіи оказалъ сильное вліяніе на другія страны, вызвалъ *подражаніе*. И въ настоящее время въ большинствѣ государствъ новаго и стараго свѣта съ народнымъ представительствомъ существуютъ *двѣ палаты*.

Въ однихъ изъ этихъ государствъ верхняя палата по своему составу и способу пополненія очень напоминаетъ англійскую палату лордовъ. Напримѣръ, прусскій парламентъ (ландтагъ) состоитъ изъ двухъ палатъ. И верхняя палата, соотвѣтствующая англійской палатѣ лордовъ—*палата господъ*—состоитъ изъ множества членовъ, *назначаемыхъ королемъ* и засѣдающихъ *пожизненно* и даже *по наслѣдству*. Сюда входятъ принцы королевской крови, представители крупныхъ дворянскихъ родовъ, представители бывшихъ раньше королевскихъ фамилій, высшіе придворные чины, представители высшихъ государственныхъ учрежденій и представители разныхъ корпорацій.

Точно такъ же въ Австріи верхняя палата, называемая *палатой господъ*, состоитъ—изъ принцевъ крови, архіепископовъ, епископовъ, высшей знати и другихъ членовъ, *назначаемыхъ* по усмотрѣнію императора въ награду за какія-либо услуги.

Составъ палаты господъ показываетъ, что она возникла не безъ вліянія старины. Хотя ни въ Пруссіи, ни въ Австріи не было непрерывнаго развитія народнаго представительства, какъ въ Англіи, однако старина оставила свой слѣдъ. Палата господъ, очевидно, *пережитокъ старины*. Члены палаты господъ— это прежніе высшіе свѣтскіе и духовные санозники, родовая знать, правившіе страной вмѣстѣ съ королемъ. Нѣкоторые изъ нихъ сами бывшіе короли. Раньше они имѣли право лично присутствовать въ королевскихъ совѣтахъ и сохранили это право за собой при новомъ государственномъ устройствѣ. Съ другой стороны и король, приглашавшій раньше по собственному усмотрѣнію на совѣщанія, сохранилъ это право за собой—онъ назначаетъ въ палату господъ кого угодно, по своему усмотрѣнію. Такимъ образомъ, и здѣсь новое время сдѣлало уступку старому—въ видѣ палаты господъ. Но, какъ и въ Англіи палата господъ играетъ второстепенную роль—задерживающую. *Главную роль* играетъ вторая палата— *палата представителей*. Это органъ народовластія, онъ, по справедливости, оказываетъ рѣшающее вліяніе на ходъ всей политики.

Разсмотрѣніе законовъ въ Пруссіи и въ Австріи происходитъ такимъ же порядкомъ, какъ и въ Англіи.

Въ другихъ государствахъ съ парламентомъ въ двѣ палаты (во Франціи, Швейцаріи, С. А. Соединенныхъ Штатахъ)—верхняя палата, отличаясь по своему составу отъ нижней, построена, однако, на *другихъ основаніяхъ*. Возьмемъ для примѣра *Францію*. Здѣсь верхняя палата называется *сенатомъ*. Сенатъ состоитъ изъ 300 сенаторовъ, избираемыхъ по департаментамъ (Франція дѣлится на департаменты), спеціально для этого назначенными избирательными собраніями—на 9 лѣтъ. Для полученія сенатскаго званія

требуется возрастъ *не менѣе 40 лѣтъ*. Иными словами, сенатъ отличается отъ *палаты депутатовъ* (нижняя палата) порядкомъ выборовъ и опредѣленнымъ, высокимъ возрастомъ его членовъ. Въ остальномъ обѣ палаты тождественны, главное—онѣ обѣ—*выборныя*. Въ нихъ нѣтъ членовъ по назначенію, и нѣтъ представительства по крови, по родовитости. Новое государственное устройство возникло во Франціи послѣ рѣшительнаго разрыва съ старымъ порядкомъ. Попытки послѣ воскресить старый порядокъ оказались неудачны, и во Франціи болѣе, чѣмъ въ какой-либо другой странѣ, порвано съ стариной, и государственный строй построенъ не на примиреніи старины съ новизной, а на *новизнѣ*. Не старина, стало-быть, вызвала къ жизни и двѣ палаты.

Сенатъ во Франціи существуетъ для того же, для чего и палата лордовъ въ Англіи и палата господъ въ Австріи—*задерживать рѣшенія палаты депутатовъ*. Соображенія такія. Если будетъ одна палата, то новые законы будутъ быстро, безъ задержки проходить и получать силу. И, такимъ образомъ, могутъ издаваться неудачные, скороспѣлые законы. Чтобы предупредить такую быстроту и скороспѣлость въ законодательствѣ и образуется вторая верхняя палата. Каждый законъ изъ нижней палаты поступаетъ на разсмотрѣніе верхней. Верхняя палата, отличающаяся отъ нижней по своему составу, можетъ не согласится съ рѣшеніемъ нижней или отвергнуть совсѣмъ законъ или, по крайней мѣрѣ, задержать его. Понятно теперь, почему во французскомъ сенатѣ засѣдаютъ люди не моложе 40 лѣтъ. Болѣе зрѣлые и спокойные люди, менѣе склонны къ быстротѣ рѣшеній и новизнѣ.

Французскій сенатъ вполнѣ равноправенъ съ палатой депутатовъ, но политическое значеніе послѣдней гораздо болѣе перваго. Хотя сенатъ и выборное учрежденіе, но выборы въ него поставлены въ извѣстныя рамки. Тогда какъ палата депутатовъ выбирается всеобщимъ голосованіемъ. Она болѣе, чѣмъ сенатъ, выражаетъ голосъ народа, и потому ей принадлежитъ по праву, руководящая роль.

Въ Швейцаріи и С. А. Соединенныхъ Штатахъ одна палата составляется обычнымъ порядкомъ, выборами изъ всего населенія государства. Другая же палата состоитъ изъ выборныхъ представителей отдѣльныхъ кантоновъ въ Швейцаріи, штатовъ въ Америкѣ, поровну отъ каждаго. Обѣ палаты равноправны и дѣйствуютъ совмѣстно.

Итакъ, въ большинствѣ государствъ съ представительнымъ образомъ правленія парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ—«верхней» и «нижней». Въ однихъ государствахъ, какъ въ Англіи, отчасти Пруссіи или Австріи, двѣ палаты возникли исторически, изъ прошлаго, въ другихъ, напримѣръ, во Франціи по практическимъ соображеніямъ новаго времени, для удобства, во избѣжаніе неудачнаго законодательства.

Обѣ палаты равноправны и совмѣстно управляютъ государствомъ. Но вездѣ верхней палатѣ отведена скромная роль. Она лишь задерживаетъ постановленія нижней. Руководящая же роль въ политической жизни принадлежитъ нижней. Это вполнѣ понятно. Нижняя палата состоитъ изъ представителей всего народа, избранныхъ самимъ народомъ. Тогда какъ верхняя палата или, какъ въ Англіи, состоитъ изъ знати, назначаемой королемъ, или, хотя и по выбору народа, какъ во Франціи, но изъ ограниченнаго круга лицъ.

Нижняя палата только и есть въ полномъ смыслѣ этого слова *палата народныхъ представителей*. Въ ней лежитъ *центръ политической жизни*. Въ ней осуществляется практически народное представительство.

Хотя въ большинствѣ государствъ, какъ видимъ, парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ, однако есть много противниковъ такой системы. Даже въ Англіи раздаются голоса противъ палаты лордовъ. Одна изъ политическихъ партій включила въ свою программу уничтоженіе ея. Противники палаты лордовъ видятъ въ ней ненужный обломокъ, переживаніе старины, ничѣмъ не оправдываемую привилегію благородныхъ лордовъ, которой они иногда пользуются въ ущербъ народнымъ интересамъ. Это бываетъ, когда они противятся прогрессивнымъ постановленіямъ палаты общинъ. И съ этой стороны верхняя палата, дѣйствительно, ненужный, а иногда и вредный тормазъ законодательной дѣятельности парламента.

Но и выборная верхняя палата въ родѣ французскаго сената имѣетъ противниковъ. Основанія, приводимыя въ пользу такой верхней палаты, легко опровергнуть.

Если нужно предупредить скороспѣлые и потому неудачные законы, то у парламента для этого есть достаточно средствъ. Въ каждомъ парламентѣ существуютъ различныя комиссіи изъ спеціалистовъ для предварительнаго разсмотрѣнія новыхъ законовъ. Онѣ не пропустятъ необдуманныхъ законовъ. Кромѣ того, законы въ парламентѣ принимаются не сразу. Каждый новый законъ читается три раза—проходитъ «три чтенія», во время которыхъ подвергается тщательному обсужденію и легко можетъ не пройти. Наконецъ, въ послѣднемъ случаѣ остается право главы государства не утверждать законы. Усмотрѣвъ въ новомъ законѣ, противномъ интересамъ страны, для страны, глава государства [illegible] законъ и передать его [illegible] рѣнія въ парламентѣ.

Такимъ образомъ, [illegible] не оправдывается ни историческими [illegible] соображеніями удобства. Она безъ нужды усложняетъ механизмъ парламента и ставитъ ему излишнія преграды.

Парламентъ въ одну палату, избираемую всеобщимъ голосованіемъ, не встрѣчая на своемъ пути препятствій со стороны другой палаты, лучше и скорѣе будетъ осуществлять ввѣренные ему интересы народа.

Безусловно необходимы двѣ палаты въ *союзныхъ государствахъ*. въ родѣ Швейцаріи и въ государствахъ съ *пестрымъ національнымъ составомъ*, какъ напримѣръ, Австро-Венгрія или Россія.

Союзныя государства состоятъ изъ нѣсколькихъ самостоятельныхъ государствъ (кантоны Швейцаріи), объединенныхъ въ союзъ. Отдѣльныя государства не одинаковы по своей величинѣ, но одинаковы по своимъ правамъ, и въ общесоюзныхъ дѣлахъ необходимо, чтобы каждому государству было обезпечено равное участіе. Палата представителей, выбираемая изъ всего народа въ цѣломъ, а не по государствамъ, не можетъ этого сдѣлать. Выборы могутъ дать отъ одного кантона больше представителей, отъ другого меньше. Равное участіе можетъ дать только вторая палата, составленная изъ представителей не цѣлаго народа, а отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ союзъ—*поровну* отъ каждаго. Такъ и сдѣлано въ Швейцаріи. Одна палата парламента, вѣдающаго общесоюзныя дѣла, состоитъ изъ выборныхъ всего народа, а другая изъ выборныхъ представителей кантоновъ, поровну отъ каждаго.

То же и съ національностями. Въ государствахъ съ пестрымъ національнымъ составомъ, національности не равны по численности, но каждая національность имѣетъ одинаковое право на представительство своихъ интересовъ. Одна палата, избираемая изъ всего народа, безъ различія національности, не въ силахъ сдѣлать этого—въ ней можетъ не оказаться даже совсѣмъ представителей нѣкоторыхъ національностей. Поэтому необходима вторая палата, гдѣ всѣ національности государства были бы представлены въ равной степени. Тогда ни одна національность не будетъ забыта, ни одинъ національный интересъ не будетъ пренебреженъ.

В. Алексѣевъ.

Имѣются еще слѣдующіе листки:

Что такое народное представительство.
Что такое всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право.
Что такое свобода слова и печати.
Какъ надо расходовать народныя деньги.
Свобода союзовъ и организацій.
Права человѣка и гражданина.
Что такое земство и что оно дѣлаетъ.
Какое намъ надо земство.
Народовластіе.
Представительство совѣщательное.
Что такое палата представителей.
Свобода личности.
Что такое интеллигенція.
Союзъ народовъ.
Что нужно крестьянамъ.
Сколько крестьянамъ земли надо.
Что нужно рабочимъ.
О заработной платѣ.
Что даютъ рабочимъ профессіональные союзы.
Свобода передвиженій.
Равноправность національностей.
Избирательное право женщинъ.
Что такое тайная подача голосовъ.
Какъ въ Пруссіи народные представители избираются не народомъ, а дворянами-помѣщиками и богачами.
Какіе народные представители не нужны народу.
Право петицій.

Дозволено цензурою 28 іюня 1905 г. Ростовъ н-Д.

Типографія „Донская Рѣчь".