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

Совѣщательное представительство.

Листокъ № 6.

Какъ показываетъ самое названіе „совѣщательное“—это собраніе народныхъ представителей *съ правомъ совѣщательнаго голоса*, иначе сказать, народныхъ представителей, пользующихся *правомъ подавать совѣтъ правительству*. Дѣло происходитъ такимъ порядкомъ. Правительство созываетъ представителей народа и предлагаетъ имъ обсудить заранѣе намѣченный имъ вопросъ и высказать по поводу него свое мнѣніе или даже просто отвѣтить на запросъ правительства. Выслушавъ мнѣніе народныхъ представителей или отвѣтъ на запросъ, правительство распускаетъ ихъ. Когда является новая надобность, правительство опять созываетъ народныхъ представителей и, выслушавъ ихъ мнѣніе, распускаетъ и т. д., по мѣрѣ надобности. Роль народныхъ представителей въ совѣщательномъ собраніи этимъ и ограничивается: они подаютъ *мнѣніе, совѣтъ* правительству —и только. А правительство уже само рѣшаетъ, какъ ему поступить—согласно совѣту представителей или вопреки. Оно по закону *не обязано слушаться совѣта представителей* и созываетъ оно ихъ не для того, чтобы подчиниться ихъ мнѣнію. Правительство, при совѣщательномъ представительствѣ, созываетъ народныхъ представителей *по своему усмотрѣнію*, по мѣрѣ *собственной надобности*, и къ совѣтамъ ихъ относится тоже по своему усмотрѣнію. Найдетъ ихъ полезными для себя—послушаетъ, не найдетъ—оставитъ безъ вниманія. Совѣтъ, мнѣніе народныхъ представителей для правительства не больше, не меньше, какъ *фактическій матеріалъ*, который *можетъ пригодиться въ управленіи страной*. Самое же управленіе страной происходитъ *помимо народныхъ представителей, средствами и мѣрами одного правительства*. Въ такомъ видѣ совѣщательное представительство существовало почти во всѣхъ государствахъ въ XIV—XVII вѣкахъ. Совѣщательныя собранія были первымъ опытомъ народнаго представительства. Въ числѣ другихъ государствъ они были и въ Россіи XVI—XVII в. Это наши земскіе соборы.

Совѣщательныя собранія, подобныя нашимъ земскимъ соборамъ, были вызваны потребностью правительства освѣдомляться о нуждахъ и запросахъ населенія, чтобы сообразно съ этимъ управлять страной. Тогда у правительства не было другихъ средствъ узнавать, чего требуетъ народъ, въ чемъ нуждается. Не было большого штата чиновниковъ на мѣстахъ, какъ теперь, не было усовершенствованныхъ путей и средствъ сообщенія, телеграфа, наконецъ, печати—глашатая народныхъ интересовъ, и народные представители, созывающіеся въ совѣщательныя собранія, давали правительству необходимыя свѣдѣнія, заявляли о народныхъ нуждахъ.

Совѣщательныя собранія устраивались правительствомъ по его усмотрѣнію, и до тѣхъ поръ, пока это нужно было правительству. Когда оно увидало, что можетъ въ управленіи обходиться собственными средствами, безъ помощи народныхъ представителей, оно перестало ихъ созывать. И, начримѣръ, наши земскіе соборы прекратили свое существованіе въ XVII вѣкѣ, и съ тѣхъ поръ правительство обходится безъ помощи народныхъ представителей въ управленіи. Въ

свое время совѣщательное представительство несомнѣнно было необходимо и принесло не малую пользу...

Въ новое время—въ большинствѣ европейскихъ государствъ въ XIX вѣкѣ—народное представительство появляется для удовлетворенія другихъ потребностей и принимаетъ уже другую форму.

Современное народное представительство возникло изъ *потребностей привлечь народъ къ участію въ верховной власти*, дать ему возможность прямо вліять на управленіе такъ, чтобы оно происходило *согласно нуждамъ и интересамъ народнымъ*. Однихъ правительственныхъ силъ для управленія оказывалось недостаточно. Хотя правительство, благодаря успѣхамъ культуры и развитію государственной жизни, освѣдомлено было хорошо о народныхъ нуждахъ, однако управленіе шло не всегда вслѣдъ за народными нуждами, нерѣдко народные интересы забывались. И народъ, стоя вдали отъ управленія, не имѣя доступа къ верховной власти, безсиленъ былъ напомнить о своихъ нуждахъ и направить управленіе въ сторону народныхъ интересовъ. Для установленія порядка управленія согласнаго съ народными нуждами и обезпеченія народу возможности защищать свои права и интересы, оставалось только одно средство—подойти народу къ верховной власти и принять дѣятельное участіе въ управленіи. Съ этой цѣлью народъ сталъ искать народнаго представительства. И, дѣйствительно, гдѣ было введено народное представительство, народъ получилъ доступъ къ верховной власти. Въ однихъ государствахъ, какъ во Франціи, напримѣръ, отчасти въ Англіи, народъ всецѣло получилъ въ свои руки верховную власть, сдѣлался единственнымъ распорядителемъ своихъ судебъ. Въ другихъ, напримѣръ, въ Германіи, онъ сталъ рядомъ съ королемъ или императоромъ и раздѣлялъ съ нимъ верховную власть. Однимъ словомъ, въ однихъ государствахъ народъ при помощи народнаго представительства получилъ больше верховныхъ правъ, въ другихъ меньше, но вездѣ онъ получилъ дѣствительную, на дѣлѣ, возможность участвовать въ политической жизни своей страны.

Однако, не во всѣхъ государствахъ народъ сразу получилъ народное представительство въ томъ видѣ, какъ оно существуетъ теперь на западѣ Европы и въ Новомъ Свѣтѣ (Америкѣ и Австраліи). Въ нѣкоторыхъ государствахъ народу пришлось пройти *переходную ступень*. Такъ было, напримѣръ, въ Пруссіи. Переходною ступенью послужило *совѣщательное представительство*, взятое изъ практики былыхъ временъ и приспособленное для новаго времени.

Но, такъ сказать, извлеченное изъ пыли вѣковъ, совѣщательное представительство въ новое время получило и новую форму и новую организацію. Созывать народныхъ представителей для отобранія отъ нихъ свѣдѣній, въ качествѣ экспертовъ, теперь не было надобности. Совѣщательному представительству была поставлена иная цѣль—*дать народу участіе въ государственномъ управленіи*, и, сообразно этой цѣли, оно измѣнило свою организацію.

Въ настоящее время совѣщательное представительство имѣетъ всѣ принадлежности народнаго представительства.

Самъ органъ совѣщательнаго представительства составляется изъ подлинныхъ народныхъ представителей, т. е. они не назначаются правительствомъ, какъ это бываетъ, когда правительство приглашаетъ для совѣщанія, такъ называемыхъ, „свѣдущихъ людей“, экспертовъ, а *выбираются самимъ народомъ*. Выборы при этомъ могутъ быть поставлены *очень широко*, и въ совѣщательномъ собраніи могутъ принять участіе дѣйствительно представители *всего народа*, а не ограниченнаго круга лицъ, какъ то бывало на прежнихъ совѣщательныхъ собраніяхъ, на которыя созывались представители сословій.

Созывъ народныхъ представителей въ совѣщательное собраніе опредѣляется *основнымъ закономъ*, а не усмотрѣніемъ правительства. Представители созываются не тогда, когда найдетъ это нужнымъ правительство, какъ это было раньше, а въ силу за-

кона. И срокъ засѣданія опредѣляется *закономъ*, а не усмотрѣніемъ правительства. Благодаря этому, совѣщательное собраніе оказывается органомъ *дѣйствующимъ постоянно* рядомъ съ правительственными органами, а не случайнымъ, дѣйствующимъ при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ.

Вѣдѣнію народныхъ представителей въ совѣщательномъ собраніи подлежатъ *обсужденіе новыхъ законовъ, разсмотрѣніе росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ, отчетовъ по исполненіи росписи, отчетовъ правительственныхъ учрежденій, запросъ министровъ* относительно ихъ правительственной дѣятельности и, наконецъ, *представленіе правительству о нуждахъ народныхъ и объ изданіи новыхъ законовъ.*

Другими словами, народные представители въ совѣщательномъ собраніи обладаютъ *тремя основными правами* народнаго представительства: *правомъ законодательства, бюджетнымъ правомъ* и *правомъ контроля* надъ управленіемъ.

Народные представители пользуются личной неприкосновенностью. Какъ мы сказали, въ настоящее время совѣщательное представительство имѣетъ цѣлью дать народу участіе въ государственномъ управленіи.

Въ чемъ же выражается это участіе, лучше сказать, какъ осуществляетъ народъ при совѣщательномъ представительствѣ три названныхъ выше основныхъ права.

Первое право—*право законодательства.* Оно осуществляется такимъ образомъ. Народные представители вносятъ *предложенія о новыхъ законахъ*, необходимыхъ съ ихъ точки зрѣнія и затѣмъ на ихъ *разсмотрѣніе* правительство предлагаетъ *всѣ законопроекты.* Народные представители, разсматривая законопроекты, дѣлаютъ свои замѣчанія, послѣ чего законопроекты съ замѣчаніями народныхъ представителей поступаютъ къ правительству. Къ правительству же поступаютъ и предложенія о новыхъ законахъ. Ознакомившись съ предложеніями народныхъ представителей и замѣчаніями, правительство отвергаетъ или принимаетъ предложенія и замѣчанія народныхъ представителей, руководствуясь собственнымъ усмотрѣніемъ.

Самое изданіе законовъ уже происходитъ *безъ участія народныхъ представителей.* Законы издаетъ одно правительство. Другими словами, народные представители, участвуя въ первомъ актѣ законодательства, менѣе важномъ, предварительномъ, не участвуютъ во второмъ, наиболѣе важномъ, окончательномъ. Судьбу законодательства рѣшаютъ не они, а правительство. И поскольку мнѣнія народныхъ представителей не связываютъ правительство—оно обязано давать на разсмотрѣніе народныхъ представителей законопроекты, но слѣдовать ихъ указаніямъ не обязано—законодательство можетъ итти независимо отъ народныхъ представителей.

Бюджетное право при совѣщательномъ представительствѣ состоитъ *въ разсмотрѣніи* народными представителями *государственной росписи доходовъ и расходовъ.* Роспись по составленіи ея представляется на судъ народныхъ представителей. Они обсуждаютъ ее и дѣлаютъ свои замѣчанія.

Большого они не могутъ сдѣлать. Измѣнять ее они не имѣютъ права. Вмѣстѣ съ замѣчаніями народныхъ представителей и ихъ заключеніемъ роспись опять поступаетъ къ правительству. Правительство взвѣшиваетъ замѣчанія представителей на роспись и, принявши ихъ или отклонивъ, утверждаетъ роспись по своему усмотрѣнію. Стало быть, народные представители и въ этомъ случаѣ участвуютъ въ предварительномъ актѣ, а не въ окончательномъ. Они разсматриваютъ роспись, а *утверждается она* и *получаетъ силу закона безъ ихъ участія.* И разъ ихъ мнѣніе не обязательно для правительства, то государственными средствами правительство можетъ распоряжаться и независимо отъ народныхъ представителей.

Право контроля при совѣщательномъ представительствѣ осуществляется *запросомъ министровъ* и *разсмотрѣніемъ отчетовъ* правительственныхъ учрежденій. Народные представители спрашиваютъ министровъ, какъ и почему они дѣйствуютъ въ своей сферѣ и почему не иначе. Министры отвѣчаютъ, и

этимъ все ограничивается. Сказать министрамъ, чтобы они дѣйствовали такъ, какъ находятъ нужнымъ народные представители, нельзя. Народные представители не имѣютъ власти надъ ними, министры не отвѣтственны предъ ними, не подчинены имъ. То же и съ отчетами. Народные представители разсматриваютъ ихъ и дѣлаютъ свое заключеніе. Привлечь же къ отвѣтственности то или другое учрежденіе за неисправность, они не имѣютъ права.

Единственно, что могутъ здѣсь сдѣлать народные представители—это представить свои замѣчанія на дѣйствія министровъ и другихъ правительственныхъ учрежденій высшему правительству. А высшее правительство уже само рѣшаетъ, насколько основательны жалобы народныхъ представителей, и даетъ имъ ходъ или оставляетъ безъ вниманія.

Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ всѣ три права народныхъ представителей при совѣщательномъ представительствѣ сводятся къ одному *праву мнѣнія, совѣта правительству*; и совѣщательное представительство новаго времени, отличаясь отъ прежняго по формѣ и организаціи, ничѣмъ не рознится отъ него по существу. Какъ раньше, такъ и теперь народные представители въ совѣщательномъ представительствѣ имѣютъ силу мнѣнія и не имѣютъ силы власти. И какъ прежнее совѣщательное представительство не давало народу дѣйствительнаго участія въ управленіи, такъ и современное. Если и можно говорить объ участіи народа въ управленіи при совѣщательномъ представительствѣ, то только о косвенномъ, весьма отдаленномъ. О прямомъ вліяніи на ходъ управленія не можетъ быть рѣчи. Кормило управленія находится всегда въ рукахъ правительства и отъ него вполнѣ зависитъ повернуть его согласно мнѣнію народныхъ представителей или нѣтъ.

Любопытна судьба совѣщательнаго представительства въ Пруссіи. Когда въ 1847—48 гг. въ Пруссіи общественное недовольство и требованія народа объ участіи въ управленіи достигли высшаго напряженія, рѣшено было сдѣлать опытъ введенія совѣщательнаго представительства. Король прусскій Фридрихъ Вильгельмъ III былъ противъ народнаго представительства и созвалъ народныхъ представителей на совѣщательное собраніе только потому, что считалъ эту форму не народнымъ представительствомъ, т. е. не такимъ народнымъ представительствомъ, которое предоставляетъ народу власть. Онъ говорилъ, что «ни за что не созвалъ бы чиновъ своего государства, если бы у него было хотя малѣйшее подозрѣніе, что они захотятъ *разыгрывать роль, такъ называемыхъ, народныхъ представителей*". Однако, случилось то, чего не хотѣлъ и опасался король. Совѣщательное представительство стало переходить въ слѣдующую форму—въ народное представительство съ рѣшающимъ голосомъ.

Въ январѣ 1848 года было созвано совѣщательное собраніе, а въ половинѣ марта уже началось броженіе въ народѣ—сходки, демонстраціи, отправленіе депутатовъ къ королю съ ходатайствомъ дать Пруссіи народное представительство съ рѣшающимъ голосомъ. Настроеніе народа становилось день ото дня тревожнѣй, грознѣй, и король долженъ былъ уступить. Въ концѣ марта былъ выпущенъ имъ манифестъ, обѣщавшій исполнить желаніе народа. На 27 марта назначили „ландтагъ" (народныхъ представителей) для разсмотрѣнія новаго закона о народномъ представительствѣ. Но событія ускорили созывъ. Ландтагъ былъ созванъ 2-го апрѣля. Правительство пробовало задержать ходъ событій, сократить требованія народа, но напрасно. Народъ стоялъ на своемъ и только тогда успокоился, когда добился народнаго представительства съ рѣшающимъ голосомъ.

В. Алексѣевъ.

Дозв. цензурою 28 іюня 1905 г. Ростовъ на Дону.

Типографія „Донская Рѣчь".