

Лекції політико-економічних курсовъ.

К. П. П.

342

Проф. Н. И. Палиенко.

п-14-ф. 2

Проверено 15.3 г.
Проверено 1357 г.

86 *100*
11

Формы государственнаго устройства и управленія

ФУНДАМЕНТАЛЬНА БІБЛІОТЕКА

РАДБУД



ФУНДАМЕНТАЛЬНА БІБЛІОТЕКА

Видання

Переврено 2002 ВРК



Харьков... Харьковский в-т... Библиотечного... ФУНДА... БИБ-КА

Цена 25 коп.

56725

1390

52649

7080

66 г.н

Формы государственнаго устройства и управленія.

Основной задачей нашего Учредительнаго Собранія, какъ всякаго Учредительнаго Собранія, которое собирается послѣ революціоннаго переворота въ странѣ, будетъ созданіе основныхъ началъ нашего государственнаго устройства, конституціи или основныхъ законовъ Россіи. Конечно, не однимъ только этимъ придется заняться Учредительному Собранію, ему придется нѣсколько выйти изъ этихъ предѣловъ. У насъ есть наболѣвшіе общественно-государственные вопросы, такіе крупныя вопросы, какъ земельный, рабочій и др. Возможно, что Учредительному Собранію придется рѣшать вопросы, которые связаны будутъ съ окончаніемъ войны, можетъ вѣсть еще цѣлый рядъ вопросовъ, которые въ данный моментъ предвидѣть невозможно. Но основная задача Учредительнаго Собранія, къ которой прежде всего оно и должно приступить—заполнить тотъ пробѣлъ въ государственномъ устройствѣ, который образовался въ слѣдствіе низверженія стараго строя. Нужно создать новыя формы, новыя начала государственнаго устройства.

Каждое государство имѣетъ свое устройство, организацию власти и порядокъ отношеній ея къ гражданамъ. Верховная государственная власть дѣйствуетъ черезъ различныя лица и учрежденія въ трехъ основныхъ направленіяхъ: законодательствуетъ, управляетъ и судитъ. Такимъ образомъ различаются: власть законодательная, устанавливающая законы, высшія общеобязательныя правила права; власть правительственная, дѣйствующая на основаніи закона и въ предѣлахъ закона осуществляющая различныя государственныя задачи; власть судебная, разрѣшающая въ порядкѣ правосудія, споры о правѣ и устанавливающая вину нарушителя права и слѣдующее преступнику законное наказаніе. Основы устройства этихъ властей и отношенія ихъ между собою должны быть опредѣлены основными законами, конституціей. Отношеніе этихъ властей можетъ быть различно. Бываетъ, мы русскіе долго жили при такомъ строѣ, когда всѣ власти находятся въ распоряженіи одного лица, неограниченнаго монарха. Неограниченный монархъ или царь—верховный законодатель, въ то же время верховный управитель. Онъ не знаетъ надъ собою закона, законъ стоитъ подъ нимъ, а не надъ нимъ. Законъ—выраженіе его воли; онъ можетъ его отмѣнить, измѣнить. Законъ такого монарха не обязываетъ, не стѣсняетъ. По этому и министры, которые являются ставленниками монарха, пожелавъ не считаться съ закономъ, всегда могутъ ссылаться на верховную волю монарха, передъ которымъ они только и отвѣчаютъ. Разъ министры не соблюдаютъ законовъ, то

это дѣлають и ихъ подчиненные; тогда распространяется повсюду въ государствѣ беззаконіе. Гдѣ нѣтъ законности, нѣтъ и свободы, постепенно колеблется право и царить произволь.

Неограниченный монархъ, неограниченный законодатель, править государствомъ черезъ массу своихъ агентовъ: министровъ и подчиненныхъ министрамъ лицъ, т. е. черезъ бюрократію, высшихъ и низшихъ чиновниковъ, считающихся прежде всего не съ закономъ, а съ волей своихъ начальниковъ и прежде всего неограниченнаго монарха и его приближенныхъ. Народъ, граждане, во власти не участвуютъ, народное правосознаніе слабо проникаетъ въ законъ. Для этого нѣтъ учреждений въ родѣ народнаго представительства, которое бы могло выражать правосознаніе народа и обезпечивать его интересы; самоуправленіе общества на мѣстахъ отсутствуетъ или развито слабо и подавлено надзоромъ и опекой бюрократіи. Политическія права народа и права гражданской свободы признаются опасными и отсутствуютъ. Бюрократія стоитъ какъ чуждый народу элементъ. Она руководствуется видами правительства, но не закономъ. Это виды тѣхъ, у которыхъ власть въ рукахъ, но которые не считаются съ интересами и волею народа или не могутъ считаться, потому что они ея не знаютъ или истолковываютъ по своему. Получается такое положеніе, свидѣтелями котораго мы были, такъ какъ мы пережили до 1906 г. эпоху неограниченной абсолютной монархіи.

Такая форма правленія съ 1906 года смѣнилась у насъ какъ-будто болѣе соответствующимъ народнымъ интересамъ и правосознанію порядкомъ, съ виду, по буквѣ закона конституціоннымъ. Мы пережили это время до революціи. Установлена у насъ была скромная конституція 1906 года. Создается народное представительство. вмѣстѣ съ монархомъ и народному представительству предоставляется рѣшающій голосъ въ законодательствѣ, участіе въ разсмотрѣніи росписи доходовъ и расходовъ и въ малой степени контроль надъ правительствомъ. Но оказалось, что эти формы, какъ-будто бы формы правового конституціоннаго государства, оказались лжеконституціонализмомъ. Права этого народнаго представительства были настолько урѣзаны, что оно не имѣло ни достаточнаго вліянія, ни достаточнаго авторитета для проведенія тѣхъ требованій, которыя надлежитъ проводить народному представительству. Правительство его не слушалось, Государственная Дума постоянно распускается, или засѣданія ея прерываются; проводится рядъ мѣръ, которыя парализуютъ значеніе и вліяніе народнаго представительства. Вспомнимъ нашу ниспроверженную конституцію. Тамъ есть положенія, которыя дали возможность правительственной власти проводить цѣлый рядъ мѣропріятій, имѣющихъ силу закона и помимо народнаго представительства въ порядкѣ чрезвычайныхъ указовъ. Въ области контроля надъ правительствомъ народному представительству почти никакихъ правъ не было предоставлено. Не было отвѣтственности министровъ. Не было возможности предать ихъ суду даже за самыя ясныя противозаконныя дѣянія и причиняемый страшный вредъ государству. Въ области установленія бюджета наше народное представительство имѣло такія ограниченныя права, что почти половина бюджета уходила почти изъ подъ его власти. Въ остальной же половинѣ роль нашихъ законо-

дательныхъ палатъ была весьма слабой. Конечно, намъ нужно имѣть теперь дѣйствительно конституціонный строй, настоящую конституцію. Но конституція—это правовая форма, въ которую облекается организація верховной власти въ государствѣ въ интересахъ гражданъ и всего народа; она представляетъ собою совокупность гарантій. Законъ стоитъ надъ всѣми, нѣтъ неограниченной власти, есть народное представительство и приняты и признаны права гражданъ. Обезпеченія правъ гражданъ и народа, должны быть проведены широко и послѣдовательно, должны быть ясно выражены.

Въ настоящее время всѣ народы, кромѣ самыхъ отсталыхъ, имѣютъ различныя конституціонныя формы правленія. Когда разсматриваютъ эти формы правленія, ихъ распредѣляютъ на группы. Намъ нужно разграничить все разнообразіе государственныхъ формъ правленія по общему имъ признаку, по тѣмъ общимъ началамъ, которыя дадутъ возможность легче обозрѣть ихъ. Еще у древнихъ народовъ, грековъ и римлянъ, разграничивали формы правленія: монархіи, аристократіи и демократіи. Это разграниченіе дошло до нашего времени и основывается оно на томъ, кому въ государствѣ принадлежитъ верховная власть. Если верховная власть принадлежитъ одному лицу, мы имѣемъ монархію, если—меньшинству гражданъ или какой-либо привилегированной группѣ, мы имѣемъ аристократію, если власть принадлежитъ большинству гражданъ, или всему народу, мы имѣемъ демократію.

Аристократической формы, какъ существовала она когда-то, когда власть по праву считалась принадлежащей опредѣленной группѣ—богатымъ и знати въ государствѣ, по закону, по праву въ настоящее время не существуетъ. Правда, мы знаемъ, что всѣ государства болѣе или менѣе отражаютъ классовый характеръ общества, даже тѣ республики, которыя въ настоящее время называются демократическими республиками, такъ какъ въ нихъ въ значительной мѣрѣ преобладаетъ вліяніе извѣстныхъ классовъ, но по праву, по закону этихъ демократическихъ республикъ, принципъ народнаго верховенства, народный суверенитетъ признанъ и проведенъ въ ихъ конституціяхъ. Ни въ одной конституціи не говорится, теперь, что верховная власть принадлежитъ только такой-то привилегированной части народа. Но монархическія и демократическія формы правленія и теперь существуютъ. Можно ли, однако, дѣлать разграниченія между этими двумя формами по признаку: принадлежитъ ли верховная власть одному лицу—будетъ монархія, большинству гражданъ или всей совокупности—демократія?

Нѣтъ, этотъ признакъ для отличія современныхъ конституціонныхъ монархій и демократій не пригоденъ. Ни въ одной изъ современныхъ конституціонныхъ монархій верховная власть не принадлежитъ одному лицу. Власть въ нихъ принадлежитъ монарху и народу совмѣстно. Монархъ раздѣляетъ законодательную власть съ высшимъ государственнымъ установленіемъ, съ народнымъ представительствомъ. Оно прежде всего участвуетъ съ рѣшающимъ голосомъ въ законодательной власти. Даже правительственная власть монарха ограничена. Ни одинъ актъ монарха не имѣетъ силы и значенія безъ подписи отвѣтственнаго передъ народнымъ представительствомъ министра. Нельзя теперь, слѣдовательно, сказать, что монархія—форма правле-

нія, при которой верховная власть принадлежит одному лицу. Это совершенно вѣрно для неограниченной монархіи, но не для конституціонной.

Демократія. По буквальному переводу—народоправство. Но какъ понимать это народоправство? Если понимать, какъ преобладающее вліяніе народа въ области государственной жизни, господство общественнаго мнѣнія въ политической жизни, то фактически оно можетъ быть различно въ степени: въ однихъ государствахъ больше, въ другихъ меньше, и можетъ быть и въ монархіяхъ. Примѣръ—Англія. Куда ее отнести? Если разсматривать съ точки зрѣнія политическаго значенія народа и общественнаго мнѣнія, Англія—одна изъ передовыхъ странъ демократіи, потому что здѣсь общественное мнѣніе, голосъ народа имѣеть руководящее значеніе въ государственной жизни.

Англійскіе министры уходятъ въ отставку не только тогда, когда парламентъ имъ выразилъ недовѣріе, но и тогда, когда они увидятъ, что при дополнительныхъ выборахъ въ парламентъ общественное мнѣніе перемѣнилось, избиратели провели въ парламентъ противниковъ ихъ. Если они усмотрятъ, слѣдовательно, что общественное мнѣніе, народъ, свое отношеніе къ министерству измѣнилъ, то несмотря на то, что большинство въ палатѣ стоитъ даже за нихъ, министры уходятъ въ отставку.

Другими словами, Англія—страна съ широкимъ парламентаризмомъ и вліяніемъ народа на управленіе. Сила общественнаго мнѣнія Англіи выражается на митингахъ, въ собраніяхъ, въ печати, выражается яркимъ образомъ на политическихъ выборахъ; она не выражается въ тѣхъ прямыхъ юридическихъ формахъ народоправства, какъ въ Швейцаріи, тѣмъ не менѣе общественное мнѣніе имѣеть такую же силу, къ нему прислушивается внимательно правительство и уходитъ въ отставку, если видитъ противъ себя перемѣну въ направленіи общественнаго мнѣнія. Куда же отнести такую форму правленія? Если смотрѣть съ точки зрѣнія правовой формы—это монархія, если съ точки зрѣнія политическаго вліянія народа—демократія. Въ Англіи главное значеніе имѣеть общественное мнѣніе, народная нижняя палата, отвѣтственные передъ ней министры. Свобода гражданская развита, какъ ни въ одномъ государствѣ. Значитъ Англія по формѣ монархія, по дѣйствительной роли народа—демократія. Вотъ почему современная наука для того, чтобы дать болѣе ясный и отчетливый признакъ для разграниченія различныхъ государствъ противопоставляетъ по устройству монархію не демократіи, а республикѣ.

Монархія и республика—вотъ главныя формы правленія, на основаніи которыхъ разграничиваются въ настоящее время государства. Какое же здѣсь разграниченіе? Чѣмъ отличается республика отъ монархій? Когда мы разсматриваемъ различные виды современныхъ монархій и республикъ, мы видимъ, что нѣкоторыя изъ нихъ по своему строю такъ близко приближаются другъ къ другу, что провести разграниченіе оказывается чрезвычайно труднымъ. Дѣйствительно, что мы видимъ, разсматривая организацію законодательной власти въ республикѣ и монархій? Какъ-будто нѣтъ существенныхъ различій. Тѣ же законодательныя палаты и права ихъ въ значительной мѣрѣ тождественны, то же можно сказать и о правительственной власти. Главы республи-

канскихъ государствъ, президенты имѣютъ въ общемъ такія же полномочія, какъ и многіе монархи. Въ чемъ же можно найти различіе?

Оно заключается въ слѣдующемъ: монархъ, глава правительственной власти—лицо занимающее свое положеніе по наслѣдственному праву, притомъ лицо безотвѣтственное, онъ не отвѣчаетъ за свои дѣйствія, не отвѣчаетъ ни за какія свои государственныя преступленія; мало того, онъ не отвѣтственъ ни за какое свое личное преступленіе общаго характера (напр. убійство). Это общій монархическій принципъ безотвѣтственности, который сохраняется во всѣхъ монархіяхъ.

Въ республиканскомъ же государствѣ президентъ, глава республиканскаго правительства, отвѣтственъ: онъ отвѣчаетъ за свои должностныя дѣйствія, его можно обвинять и судить; мало того, онъ является выборнымъ, должность его срочная, а не по наслѣдству передается. Вотъ въ чемъ различіе между монархіей и республикой. Однако, это не все. Есть еще одно отличіе. Оно заключается въ слѣдующемъ: во всѣхъ монархіяхъ сохранилось право, которое имѣетъ глава монархическаго государства, но котораго не имѣетъ глава республиканскаго государства.

Это—право заключается въ правѣ утверждать или не утверждать законъ, принятый народнымъ представительствомъ (такъ-называемое право санкціи и абсолютнаго вето).

Народное представительство можетъ работать много лѣтъ, законъ можетъ быть проведенъ даже единодушно, тѣмъ не менѣе онъ не получаетъ силы закона до тѣхъ поръ, пока одно лицо въ государствѣ, высшій единоличный органъ его, монархъ, не скажетъ «утверждаю», т. е. «да, я принимаю вашъ законопроектъ и обращаю своею волею въ законъ».

Монархъ конституціонный не можетъ измѣнить текста законопроекта, принятаго палатами, но можетъ сказать «утверждаю» и можетъ сказать «не утверждаю». Такимъ образомъ монархъ можетъ уничтожить одною своею волею законодательную работу народнаго представительства, или своею волею придать силу закона законопроекту.

Какъ это право получилось у современнаго конституціоннаго монарха? Оно получилось исторически. Современная конституціонная монархія выросла изъ абсолютной монархіи, когда монархъ одинъ законодательствовалъ. Конституціонная монархія ограничила эти права, но нѣкоторыя формы былой власти остались, остались и право санкціи закона и отказа въ утвержденіи.

Правда, такое право монарха въ нѣкоторыхъ странахъ фактически не примѣняется. Мы знаемъ, напримѣръ, что въ Англіи корона съ 1713 года не примѣняла ни разу своего права отказа въ утвержденіи закона, но все же она формально право это сохраняетъ и можетъ быть такой моментъ, когда король выступить со своимъ правомъ отказа въ утвержденіи законопроекта, принятаго парламентомъ, но до сего дня король не пользовался этимъ правомъ; управляетъ тамъ отвѣтственное передъ парламентомъ министерство, которое не допустило бы такого отказа.

У президента же республики такого права нѣтъ. Если бы оно было, то это было бы крайней нелогичностью. Почему? Потому что

въ республикѣ власть считается принадлежащей народу и осуществляется черезъ народное представительство и должностныхъ лицъ народа. Народное представительство—органъ народа, который осуществляетъ его верховную власть; оно проявляетъ свою волю въ законѣ; глава же правительства—должностное лица народа. Можетъ ли онъ парализовать своей волей, своимъ отказомъ въ утверждени закона, волю народа? Онъ представитель исполнительной власти, можетъ ли онъ идти противъ законодательства народа, народное представительства. Это было бы совершенно не логично, это не соотвѣтствовало бы началамъ республиканскаго строя.

Ни одинъ президентъ не имѣетъ права утверждать или не утверждать законъ. Единственно, что ему предоставлено это условное или относительное вето: если онъ найдетъ законъ опаснымъ и вреднымъ для государства, то задержать его обнародованіе и предложить палатѣ вторично проголосовать законъ, при этомъ президентъ долженъ указать мотивы, почему онъ это предлагаетъ. Если, однако, палата вторично такой законъ принимаетъ, противъ воли президента, онъ обязанъ опубликовать его, обязанъ подчиниться. Впрочемъ, есть такого рода монархіи (напримѣръ Норвегія), гдѣ есть возможность провести законъ противъ воли монарха. Какъ-будто здѣсь монарху лишь предоставлено такое право условнаго вето, какъ и президенту республики—право задержать законопроектъ на время.

Дѣло въ томъ, что въ конституціи Норвегіи сказано, что, если парламентъ приметъ законъ и король его не утвердитъ, а два слѣдующихъ другъ за другомъ парламента, отдѣленные другъ отъ друга извѣстнымъ промежуткомъ времени, примутъ опять тотъ же законопроектъ, то король не можетъ отказать въ санкціи закона. Иначе говоря, законъ долженъ войти въ силу противъ воли короля. Но какъ видно, это нѣчто другое, чѣмъ условное вето президента республики, возвращающаго законъ въ палату для пересмотра. Мы исчерпали все различіе и можемъ сказать: если увидите государство, въ которомъ единоличная глава правительства наследственный, безответственный, имѣющій право утверждать или не утверждать, законы, это монархія; если видите государство съ ответственнымъ главою правительства, выборнымъ, который не имѣетъ права безусловно отказывать въ утверждени закона, то это республика.

Виды монархій и республикъ.

Существуютъ различные виды монархіи и различные виды республикъ. Эти виды для насъ весьма поучительны, особенно республиканскіе, такъ какъ общественное мнѣніе Россіи склоняется въ сторону республики.

Монархія.

Прежде всего различаютъ конституціонныя дуалистическія, конституціонныя парламентарныя. Въ чемъ же разница? Въ дуалистической монархіи правительство и народное представительство стоятъ какъ двѣ самостоятельныя силы. Между ними возможенъ компро-

миссь, но и возможенъ самый рѣзкій разладъ. Правительство въ дуалистической монархіи не обязано подчиняться указаніямъ народного представительства. Здѣсь не требуется, чтобы министры были политически отвѣтственными передъ парламентомъ, уходили въ отставку, если не пользуются довѣріемъ парламента. Важно здѣсь одно, чтобы министры пользовались довѣріемъ главы государства—монарха. Довѣріе народа дѣло второстепенное. Поэтому здѣсь правительство чувствуетъ себя въ отношеніи народного представительства независимымъ. Оно противостоитъ ему съ монархомъ, какъ особая совершенно самостоятельная сила. Въ концѣ-концовъ, здѣсь не обезпечена солидарность дѣйствій правительства и парламента. Тутъ главная сила принадлежитъ монархическому началу, а не народу. Такіе типы монархіи мы видимъ въ нѣмецкихъ государствахъ, такой типъ монархіи былъ очень ярко выраженъ въ Россіи, а также въ Японіи. Отъ этого типа отличается типъ парламентарной монархіи, не столько своимъ внѣшнимъ строемъ (правовыя формы какъ-будто одни и тѣ же), сколько фактическимъ соотношеніемъ силъ въ странѣ, силы народного представительства въ отношеніи монарха и правительства. Народное представительство имѣетъ здѣсь преобладающее значеніе. Правительство отвѣтственно за все передъ народными представителями; министерство въ цѣломъ и каждый министръ въ отдѣльности за всѣ свои дѣйствія отвѣчаетъ передъ народнымъ представительствомъ. Если народное представительство такъ или иначе даетъ понять, что они не нужны, выражаетъ министрамъ недовѣріе, они должны уйти въ отставку. Требуется такимъ образомъ согласіе, солидарность между правительствомъ и народнымъ представительствомъ. Парламентаризмъ покоится на признаніи и проведеніи такого принципа солидарности правительства съ народнымъ представительствомъ. Такая система управленія, при которой правительство должно быть солидарно съ народнымъ представительствомъ, назначаться изъ его среды, вести политику въ соотвѣтствіи съ его директивами, за все отвѣчать передъ нимъ и опираться на большинство парламента, являясь какъ бы его комитетомъ (вожаки парламентскихъ партій составляютъ министерство)—такая система называется парламентаризмомъ.

Въ парламентарныхъ монархіяхъ права монарха осуществляются министерствомъ. Монархъ формально сохраняетъ всѣ свои права, но въ дѣйствительности же управляютъ министры, безъ согласія которыхъ онъ ничего не можетъ предпринять. За всю политику отвѣчаютъ министры, призванные монархомъ изъ состава парламентскаго большинства. Если бы монархъ и хотѣлъ бы дѣйствовать противъ воли парламента, онъ бы этого не могъ сдѣлать: ни одно министерство не пошло бы на это. Какую же роль играетъ монархъ? Онъ можетъ совѣтовать, министры считаются съ его совѣтомъ, принимаютъ этотъ совѣтъ, если находятъ нужнымъ, фактически же король власти не имѣетъ, у него осталась лишь форма, у него ореолъ традиціонной монархической власти, который чтутъ англичане и съ этой точки зрѣнія они монархисты, но государствомъ управляютъ первый министр, министры и парламента. Таковъ типъ парламентарной монархіи въ Англіи, Бельгіи, Италіи. Переходимъ къ республикѣ.

Республика.

Различают республики представительныя и непосредственныя. Представительными республиками называются такія, гдѣ народъ не участвуетъ непосредственно во власти, а лишь черезъ избираемыхъ имъ въ парламентъ депутатовъ. Власть народа ограничивается политическими выборами, но все же вся государственная власть въ республикѣ признается исходящей отъ народа; онъ считается носителемъ государственной власти. Всѣ должностныя лица въ государствѣ отъ президента до низшихъ агентовъ правительства—агенты народа. Такими представительными республиками является огромное большинство современныхъ республикъ. Такой представительной республикой является, на примѣръ, Франція; здѣсь избираются двѣ законодательныя палаты—палата депутатовъ и сенатъ, участіемъ народа въ выборахъ депутатовъ роль его и ограничивается. Даже, когда пересматривается конституція, члены обѣихъ палатъ уѣзжаютъ изъ Парижа въ Версаль, въ болѣе спокойное для работы мѣсто, тамъ составляютъ такъ называемое національное собраніе и пересматриваютъ конституцію. Точно такъ же избраніе президента на 7 лѣтъ происходитъ въ національномъ собраніи, т. е. соединенномъ собраніи палатъ. Такая форма республики—чисто представительная. Президентъ во Франціи управляетъ черезъ политически отвѣтственное передъ парламентомъ министерство, назначаемое имъ изъ среды парламентскаго большинства. Поэтому Франція республика представительная и парламентарная. Въ чемъ заключается парламентаризмъ мы объяснили выше, когда говорили о парламентарной монархіи.

Но бываютъ и республики непосредственныя, непосредственныя народоправства.

Эта форма была самой распространенной въ древности. Въ настоящее время она почти исчезла. Во всемъ мірѣ осталось нѣсколько маленькихъ государствъ, гдѣ сохранилась непосредственно демократія, шесть кантоновъ Швейцаріи. Здѣсь народъ непосредственно участвуетъ во власти. Въ опредѣленные періоды года народъ такого небольшого государства въ нѣсколько тысячъ человѣкъ подъ предводительствомъ своего главнаго должностнаго лица, ландаммана, собирается на равнинѣ. Здѣсь читается отчетъ о дѣлахъ прошлаго года, затѣмъ голосуются заранѣе подготовленныхъ особымъ выборнымъ совѣтомъ законовъ и важнѣйшихъ правительственныхъ мѣръ, избираются должностныя лица. Такая форма правленія возможна только въ небольшихъ государствахъ.

Но существуютъ еще представительныя республики съ нѣкоторымъ дополненіемъ ихъ формами непосредственнаго участія народа во власти.

Въ такихъ республикахъ, кромѣ участія въ выборахъ въ парламентъ, народъ принимаетъ участіе во власти еще слѣдующими способами: посредствомъ 1) референдума, 2) народной инициативы и 3) права отозванія. Эти формы существуютъ въ цѣломъ рядѣ Швейцарскихъ кантоновъ и референдумъ въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки, въ Австраліи. Референдумъ состоитъ въ томъ, что законы,

принятые въ законодательномъ собраніи, могутъ или даже должны быть переданы на народное голосованіе. Всѣ конституціонные законы должны идти на народное голосованіе (обязательный референдумъ) и только тогда, когда будутъ приняты при голосованіи большинствомъ гражданъ, вступаютъ въ силу.

Прочіе же законы, не конституціонные могутъ быть также подвергнуты народному голосованію (факультативный референдумъ), но только тогда, когда этого потребуетъ опредѣленное количество гражданъ, указанное въ конституціи; тогда этотъ законъ передается на народное голосованіе. Такой референдумъ въ отличіе отъ обязательнаго, называется факультативнымъ.

Оказалось, что референдумъ въ большинствѣ случаевъ—институтъ консервативный, народъ часто гораздо упорнѣе держится за существующее положеніе вещей, чѣмъ законодатели. Былъ цѣлый рядъ случаевъ такого рода. Въ Швейцаріи проводился въ законодательномъ собраніи законъ объ охранѣ работы женщинъ и дѣтей на фабрикахъ, проводился законъ объ улучшеніи фабричнаго законодательства, рядъ другихъ законовъ, имѣвшихъ въ виду социальную реформу, они поступали на народное голосованіе и отвергались, по крайней мѣрѣ, первое время.

Объясняется это просто. Народнымъ массамъ для того, чтобы понять существо закона и его значеніе, требуется извѣстное время, онѣ боятся часто новаго и дѣйствуютъ весьма осторожно. По прошествіи же нѣкотораго времени ранѣе отвергнутый законъ все-таки принимался послѣ нѣкоторой агитации.

Существуетъ еще одна форма непосредственнаго участія народа во власти—народная инициатива. Въ Швейцаріи народу предоставлено право предлагать изданіе или измѣненіе того или другаго закона. Если извѣстное количество гражданъ требуетъ, чтобы законъ былъ изданъ или отмѣненъ или измѣненъ, въ такомъ случаѣ этотъ вопросъ разрабатывается законодательнымъ собраніемъ, а въ случаѣ несогласія его съ такимъ требованіемъ передается на народное голосованіе. Если народъ признаетъ необходимость измѣненія или отмѣны закона, законодательное собраніе должно издать или пересмотрѣть законъ.

Есть еще одно право участія народа во власти—это право отозванія. Оно состоитъ въ роспускѣ народнаго представительства до истеченія срока по требованію опредѣленнаго количества гражданъ, одобренному народнымъ голосованіемъ. Такое право установлено въ конституціяхъ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ. Постоянное дѣйствіе такихъ правъ народа, какъ референдумъ, народная инициатива и право отозванія, удобно лишь въ государствахъ съ незначительнымъ числомъ населенія, какъ въ Швейцаріи.

Мы разсмотрѣли различіе республикъ по участію народа во власти. Различаютъ еще республики по организациі въ нихъ правительственной власти. Съ этой точки зрѣнія различаютъ республики президентскія и съ коллегіальнымъ главою правительства. Главой правительственной власти въ президентской республикѣ является единоличный органъ, одно лицо—президентъ. Во Франціи, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, въ отдѣльныхъ государствахъ или штатахъ американской федераціи и во всѣхъ южно-американскихъ республикахъ

главой правительственной власти является единоличный органъ. Во Франціи онъ избирается законодательными палатами, которыя для этого соединяются въ одно общее засѣданіе, національное собраніе, или онъ избирается, какъ, напр., въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, народомъ. Президентъ, однако, здѣсь избирается не путемъ прямыхъ, а косвенныхъ выборовъ. Выборы происходятъ такимъ образомъ: С.-А. С. Штаты—федерация 46 государствъ, штатовъ. Населеніе каждого штата для выбора президента избираетъ такое число выборщиковъ, сколько депутатовъ посылаются отъ штата въ обѣ законодательныя палаты, конгрессъ. Выборщики каждого штата сѣзжаются и намѣчаютъ кандидата въ президенты. Списки кандидатовъ затѣмъ направляются на имя предсѣдателя верхней палаты, сената федерации. Въ присутствіи верхней и нижней палатъ, предсѣдатель сената, эти списки вскрываетъ, сосчитываются голоса, и тотъ, кто получилъ большинство голосовъ, считается избраннымъ въ президенты Американскихъ Штатовъ на 4 года. Также избирается замѣститель президента—вице-президентъ. Французскій же президентъ избирается, какъ мы сказали, палатами, соединяющимися въ національное собраніе. Франція дѣлала опытъ избранія президента и непосредственно народомъ, но это народное избраніе дало Наполеона III, который прикрываясь тѣмъ, что онъ народный избранникъ совершилъ затѣмъ переворотъ и привелъ Францію къ разгрому Германіей. Такой печальный опытъ народнаго избранія президента убѣдилъ Францію болѣе не повторять этого способа. Конечно, американскій президентъ, избранный народомъ имѣетъ болѣе широкій политическій вѣсъ и значеніе, какъ народный избранникъ, чѣмъ французскій, который избирается лишь членами законодательныхъ палатъ.

Америка не убоилась народныхъ выборовъ президента. Въ Америкѣ не было тѣхъ опасностей для монархическаго переворота, какъ во Франціи. Корней для монархіи здѣсь никакихъ нѣтъ, страна также гораздо болѣе обезпечена, въ силу утвердившейся политической свободы, отъ захватовъ власти, чѣмъ Франція. Франція съ 1791 года пережила болѣе десятка конституцій, республика нѣсколько разъ смѣнялась монархіей. Послѣдняя, третья по счету, республика существуетъ по конституціи 1875 года и, повидимому, окончательно утвердилась. Въ нѣкоторыхъ южно-американскихъ республикахъ, на примѣръ, въ Бразиліи, президентъ избирается народомъ прямыми выборами.

Если мы разсмотримъ положеніе исполнительной власти во Франціи и въ Америкѣ, то увидимъ, что разница между президентомъ французскимъ и американскимъ слѣдующая: президентъ французскій казался бы по конституціи, по закону, пользуется большей правительственной властью, большими полномочіями, чѣмъ глава Соединенныхъ Штатовъ. Дѣло въ томъ, что, когда Франція создавала свои дѣйствующіе теперь конституціонные законы, устанавливала у себя республиканскую форму правленія, то въ законодательное собраніе, которое устанавливало конституцію, въ большинствѣ были избраны монархисты, а не республиканцы. Но они не могли установить монархію не только потому, что въ это время значительная часть народа принадлежала къ республиканской партіи, но и потому, что не могли

между собою согласиться. У нихъ было нѣсколько партій: одни стояли за династію Бурбоновъ, другіе были Бонапартисты, третьи за Орлеанскую династію. Они не могли столкнуться о претендентѣ на престолъ. И черезъ нѣсколько лѣтъ имъ пришлось открыто признать республиканскій строй. Онъ прошелъ, но монархисты не теряли надежды, что можетъ наступить благопріятный моментъ, когда можно будетъ вернуть монархію. Поэтому они, создавая конституцію, своего президента и снабдили во многомъ такими полномочіями, какими бываетъ снабженъ монархъ. Они не могли только предоставить президенту право отказа въ утвержденіи закона, но дали ему право относительнаго вето и предоставили право распускать нижнюю палату, но съ согласія на это верхней. У президента есть право черезъ своихъ министровъ принимать участие и въ законодательствѣ—вносить законопроекты въ парламентъ. Во Франціи теперь республика парламентарная, министерство назначается президентомъ изъ состава парламентскаго большинства и политически отвѣтственного передъ нимъ, какъ и въ Англіи. Парламентарное министерство въ дѣйствительности управляетъ страной, а не президентъ. Но такъ какъ во французскомъ парламентѣ нѣтъ той устойчивости партійнаго большинства, какъ въ Англіи, парламентарныя министерства не прочны и часто смѣняются, когда распадается большинство въ парламентѣ, поддерживающее данное министерство.

Въ Америкѣ дѣло обстоитъ иначе. Американская конституція исходила изъ принципа раздѣленія властей, признавалось необходимымъ по возможности больше раздѣлить правительственную, судебную и законодательную власть такъ, чтобы каждая была поручена различнымъ учрежденіямъ и чтобы одна не вмѣшивалась въ распоряженія другой; чтобы законодательная власть не захватывала прерогативъ исполнительной власти, исполнительная—законодательной; судебная же должна стоять совершенно независимо и даже можетъ обсуждать акты законодательной власти съ точки зрѣнія ихъ согласія съ конституціей. Источникомъ же всѣхъ властей является народъ, который въ конституціи уполномочиваетъ всѣ эти власти. Ни президентъ, ни министры не имѣютъ даже права являться въ конгрессъ или въ законодательное собраніе; президентъ можетъ сноситься съ палатами только посланіями, но эти посланія не обязательны. Здѣсь полная противоположность парламентаризму, который предусматриваетъ необходимое сотрудничество министровъ съ парламентомъ и требуетъ, чтобы правительственная власть проникалась видами законодательной власти, была солидарна съ ней. Въ Америкѣ, наоборотъ, при созданіи конституціи считалось, что такое объединеніе власти не соответствуетъ правильному порядку, здѣсь каждая власть отдѣлена отъ другой. Президентъ и его министры не имѣютъ права быть въ законодательномъ собраніи, даже вносить туда законопроекты, то есть у нихъ нѣтъ законодательной инициативы. У президента лишь есть какъ и у другихъ президентовъ условное «вето». Именно въ теченіе 10 дней президентъ американской республики имѣетъ право неодобряемый имъ законъ, принятый конгрессомъ, вернуть въ конгрессъ и предложить вторично его рассмотреть. Если затѣмъ конгрессъ большинствомъ $\frac{2}{3}$ приметъ этотъ законъ вторично, то, возвращен-

ный президенту, онъ долженъ быть опубликованъ и вступить въ дѣйствіе. Жизнь показала неудобство и всю искусственность этого принципа раздѣленія властей. Сотрудничество министерства съ палатами необходимо. Министры близко стоятъ къ нуждамъ текущей жизни и постоянно вѣдаютъ дѣлами администраціи, они должны представлять законопроекты и доклады въ палаты, освѣщать ихъ и отстаивать, но и подчиняться волѣ палаты. Въ виду этого парламентаризмъ восторжествовалъ во многихъ государствахъ. Впрочемъ, хотя въ Америкѣ и проведено строгое раздѣленіе властей, но сама жизнь сдѣлала обходъ. Министры не могутъ входить въ засѣданіе конгресса, но ихъ приглашаютъ въ комитеты палатъ, гдѣ идетъ собственно главная и предварительная работа. Министры здѣсь участвуютъ вмѣстѣ съ членами палатъ въ обсужденіи законопроектовъ. Практика же такова, что выработанное комиссіями проходитъ и въ палатѣ. Такимъ образомъ, сама жизнь нашла выходъ изъ этого строгаго обособленія властей, которое установила американская конституція, въ сторону сотрудничества палатъ и правительства. Глава правительства американскаго государства—президентъ—является отвѣтственнымъ за всѣ свои правительственныя дѣйствія. Такъ какъ на немъ лежитъ главная отвѣтственность и распоряженіе правительственной властью, то и министры, имъ назначенные, подчинены ему и слѣдуютъ его распоряженіямъ. Это не министры французскіе, парламентарные, на нихъ не лежитъ все управленіе и вся отвѣтственность, тутъ управляетъ и отвѣчаетъ, прежде всего, самъ президентъ. Такъ какъ онъ управляетъ, какъ народный избранникъ, а не избранникъ только палатъ, онъ имѣетъ громадное значеніе. Президентъ американскій имѣетъ въ сущности гораздо большую возможность затормозить законъ, принятый палатами, чѣмъ монархъ Англіи, гдѣ этого не допустить парламентарное министерство. Американскій же президентъ дѣлаетъ это съ успѣхомъ. Былъ одинъ президентъ, который получилъ даже названіе губителя биллей (законовъ). Дѣло въ томъ, что президентъ, какъ мы говорили, можетъ вернуть законъ въ конгрессъ, предложивъ вторично его проголосовать по такимъ-то и такимъ мотивамъ. Американская конституція предусматриваетъ, что въ такихъ случаяхъ нужно, чтобы $\frac{3}{4}$ законодательнаго собранія высказалось за законъ. Кромѣ того, голосованіе происходитъ поименно, и такъ какъ президентъ является ставленникомъ крупной политической партіи въ странѣ, то депутаты, которые принадлежатъ къ этой партіи и тѣ, благо которыхъ зависитъ отъ президента, не рѣшаются часто въ такихъ случаяхъ открыто высказываться противъ. Бывали случаи, когда законъ, прошедшій первый разъ довольно единодушно, не собиравъ при вторичномъ разсмотрѣніи требуемыхъ $\frac{3}{4}$ голосовъ въ парламентѣ.

Какъ народный избранникъ и дѣйствительный распорядитель администраціи президентъ американскій играетъ гораздо большую политическую роль, чѣмъ французскій президентъ и больше имѣетъ фактической власти, чѣмъ монархъ въ парламентарной монархіи, въ которой управляетъ собственно не монархъ, а министры.

Есть еще страны, которыя имѣютъ организацію правительственной власти, главы ея, на коллегіальныхъ началахъ. Такова швейцарская федерація и ея части, швейцарскіе кантоны. По швейцарской союзной

конституціи законодательныя собранія на совмѣстномъ засѣданіи избираютъ на 3 года 7 лицъ, членовъ правительственнаго или союзаго Совѣта, которымъ и вручается исполнительная власть. Одного изъ этихъ лицъ законодательныя собранія избираютъ на одинъ годъ президентомъ или предсѣдателемъ этой коллегіи, Союзаго Совѣта. Онъ только предсѣдательствуетъ въ Союзномъ Совѣтѣ, каждый же изъ семи членовъ Союзаго Совѣта рѣшаетъ дѣла по своему вѣдомству, какъ бы отдѣльный министр; для дѣлъ общихъ и болѣе важныхъ устраивается совмѣстное засѣданіе, гдѣ дѣла рѣшаются по большинству голосовъ. Раньше президентъ вѣдалъ иностранными дѣлами, но въ виду того, что выяснилась необходимость завѣдываніе этими дѣлами болѣе длительное, президентъ избирается только на годъ, то эти дѣла поручаются теперь другому члену коллегіи. Въ торжественныхъ случаяхъ швейцарскій президентъ, какъ и французскій и американскій, участвуетъ какъ первое лицо въ государствѣ, онъ принимаетъ пословъ, подписываетъ акты внѣшней иностранной политики. Власти же у него нѣтъ такой, какъ у французскаго или американскаго президента. Въ Швейцаріи не было нужды устанавливать и парламентарное министерство. Дѣло въ томъ, что члены правительственнаго Совѣта избираются законодательными собраніями и подчинены имъ. Они не партійные ставленники, а просто дѣловые люди, которымъ вручается управление и исполненіе законовъ. Избираются они на три года и въ теченіе этого времени несмѣняемы. Если плохо работаютъ, ихъ не переизберутъ. Но сплошь и рядомъ ихъ переизбираютъ въ виду ихъ заслугъ и опытности. Нѣкоторые члены союзаго совѣта состоятъ въ немъ болѣе 20 лѣтъ. Швейцарцамъ важны дѣловыя качества ихъ администраторовъ и ихъ техническія знанія. Не требуется вовсе поэтому, чтобы совѣтъ состоялъ изъ людей однородныхъ политическихъ убѣжденій. Парламентарные министры обязаны выходить въ отставку, если ихъ распоряженія не одобряются парламентомъ, швейцарскіе же министры не уходятъ въ такихъ случаяхъ въ отставку, а отмѣняютъ по требованію палатъ свои распоряженія или сами палаты отмѣняютъ. Такая система управленія существуетъ и въ швейцарскихъ кантонахъ. Тамъ тоже избираются населеніемъ или палатами правительственныя совѣты. Въ послѣднее время не только въ Швейцаріи, но и во всѣхъ демократическихъ государствахъ замѣтно теченіе въ сторону усиленія значенія правительственной или исполнительной власти. Жизнь выдвигаетъ требованіе, чтобы ея запросы рѣшались какъ можно энергичнѣе, а это вызываетъ усиленіе исполнительной власти, но въ то же время усиливается ея отвѣтственность передъ народомъ. Въ Англіи эта эволюція выразилась въ томъ направленіи, что власть кабинета министровъ, особенно перваго министра премьера чрезвычайно усилилась, но за то министры считаются теперь не только съ волею парламента, но и особенно съ общественнымъ мнѣніемъ. Тоже самое замѣчается въ цѣломъ рядѣ демократій. Власть исполнительная должна быть какъ можно болѣе устойчивой, авторитетной и сильной, но въ то же время, какъ можно болѣе отвѣтственной передъ народомъ.

Вотъ различныя формы строенія исполнительной власти, правительственной власти въ современныхъ республикахъ...

Что же такое демократическая республика?

Демократическая республика. Уже говорилось, что нужно понимать под демократіей; демократія это народоправство, т. е. государство, въ которомъ по закону или фактически политическая власть, первенствующее значеніе въ государственной жизни, принадлежитъ народу. Современныя демократическія республики предполагаютъ слѣдующія правовыя начала, на которыхъ основанъ ихъ строй: 1) начало народного верховенства или суверенитета, т. е. носителемъ верховной власти признается самъ народъ; 2) начало гражданского равенства; 3) начало гражданской свободы и обезпеченіе правъ свободы.

Демократія требуетъ равенства гражданъ только передъ закономъ, передъ всѣми государственными учреждениями не допускаетъ привилегій, которыя не вытекаютъ изъ природы отношеній; демократическій принципъ поэтому требуетъ всеобщаго и равнаго избирательнаго права, которое проведено уже въ современныхъ республикахъ, демократія требуетъ распространенія этого права на всѣхъ дѣеспособныхъ и неопороченныхъ совершеннолѣтнихъ гражданъ обоюго пола. Но демократическое требованіе равенства идетъ дальше, оно требуетъ возможнаго уравниванія во внѣшнихъ, экономическихъ условіяхъ жизни, всѣхъ гражданъ; такого социальнаго равенства, при которомъ каждый гражданинъ былъ бы поставленъ въ одинаковыя условія для развитія своихъ силъ, труда и способностей; экономическое равенство требуется не въ смыслѣ тождества, равенства матеріальныхъ средствъ каждаго гражданина, но равенства общественныхъ условій существованія, чтобы не было тѣхъ препонъ на пути развитія отдѣльныхъ классовъ или индивидуумовъ, которые стоятъ во многихъ государствахъ. Поэтому демократія особенно требуетъ поднятія образованія и обезпеченія экономическихъ условій жизни бѣднѣйшихъ, трудовыхъ классовъ. Но требуется политическая мудрость и пониманіе исторически создавающихся положенія, чтобы умѣло и послѣдовательно проводить социальныя реформы въ государствѣ безъ опаснаго потрясенія всего общественнаго строя.

Вотъ принципы, на которыхъ покоится демократическій строй. Само собою, разумѣется, что идеалы, къ которымъ стремится демократическое развитіе далеко еще не осуществлены въ полной мѣрѣ въ современныхъ государствахъ, каждому идеалу приходится считаться со сложившимися условіями жизни даннаго времени и даннаго народа. Но всѣ государства идутъ по пути развитія этихъ началъ, можетъ быть медленнымъ темпомъ, безъ рѣзкихъ и опасныхъ скачковъ, но все же идутъ въ этомъ направленіи.

Въ настоящее время мы видимъ огромный ростъ политическаго сознанія народныхъ массъ, сознаніе общественной солидарности, и соотвѣтственно усиленія участія народныхъ массъ въ политической и общественной жизни. Этотъ ростъ несомнѣнно и ведетъ къ демократическимъ формамъ правленія и общественнаго строя. Мы видимъ, что всѣ государства все болѣе и болѣе демократизируютъ свой строй.

Еще нѣсколько словъ о республикѣ. Когда-то знаменитый государственный дѣятель въ древнемъ Римѣ Цицеронъ сказалъ, что «республика» есть общее дѣло, дѣло всего народа, а знаменитый политическій мыслитель XVIII вѣка Монтескье, размышляя о томъ, какъ сохраняются или поддерживаются различныя формы правленія,

писаль, что главный принцип сохраненія монархіи—честь посредствующихъ между монархомъ и народомъ учреждений и сословій, которыя сдерживаютъ власть монарха и ея злоупотребленія; аристократія сохраняется умѣренностью, когда привилегированное правящее меньшинство пользуется привилегіями умѣренно, а не злоупотребляетъ ими. Чѣмъ же сохраняется республика? Гражданской доблестью—отвѣчалъ Монтескье. Республика поддерживается постольку, поскольку каждый склоненъ ограничить свои личные интересы, отдать свои силы на благо цѣлаго. Если этого нѣтъ, то можетъ случиться то, что было въ древнихъ республикахъ. Здѣсь народоправство извращалось и погибало вслѣдствіе распущенности гражданъ, ихъ эгоизма и взаимной борьбы. Тамъ, гдѣ не было гражданской доблести, гдѣ господствовалъ эгоизмъ и рѣзкая рознь народныхъ группъ и классовъ демократія искажалась и принимала форму охлократіи, гдѣ господство толпы, личные и групповые интересы брали верхъ надъ благомъ цѣлаго, республика погибала отъ распущенности массъ и гражданскихъ раздоровъ.

Итакъ, принципъ гражданской добродѣтели — есть принципъ сохраненія демократическаго государства. Поскольку всѣ наши партіи, группы общества сумѣютъ проникнуться этимъ принципомъ, не будутъ отождествлять блага цѣлаго съ своими частными и личными интересами, постольку будетъ проченъ демократическій строй въ Россіи. Не на насиліи однихъ надъ другими должна покоиться демократическая республика, а на сознаніи общественной солидарности, уваженіи взаимныхъ правъ и обязанностей, подчиненіи законамъ государства и служеніи всѣхъ объединяющему государству, такъ какъ это государство и есть всѣ граждане въ цѣломъ, самъ организованный народъ.

Гражданской доблестью и патриотизмомъ гражданъ обусловлено благополучіе демократіи и сила ея самосохраненія отъ внѣшнихъ враговъ. Законъ же самосохраненія есть одинъ изъ высшихъ законовъ жизни каждаго государства. Внѣшнее завоеваніе и анархія государства—причины гибели, смерти государства.

Проф. Н. И. Паліенко.