Народный Университетъ.

(Серія наукъ общественно-гуманитарныхъ).

ОЧЕРКИ НАУКИ О ГОСУДАРСТВѢ.

В. И. Дунаева и А. А. Никитскаго.

Со вступительной статьей

Проф. А. С. ЯЩЕНКО.



Книгоиздательство „ПОЛЬЗА"
В. АНТИКЪ и Ко
Москва

ЦАБ "Автограф"
апрель 2021

МОСКВА.
Типографія **Русскаго Товарищества**, Мыльниковъ пер., соб. д. **Тел. № 18-35.**
1909.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

Основная идея теоріи права и государства.. *Вступительная статья. проф. А. Я. Ященко* 5

Введеніе 17

I. Понятіе и происхожденіе государства. 20

II. Государство и право. 37

III. Цѣли государства 53

IV. О формахъ государства 67

V. Конституціонное, правовое и соціалистическое государство. 75

VI. Народное представительство 86

VII. Обзоръ избирательныхъ системъ. Избирательное право. 91

VIII. Представительство большинства и меньшинства. 108

IX. Референдумъ и народная иниціатива 112

X. Палаты господъ. 127

XI. Парламентаризмъ 138

XII. Охрана правъ личности. 150

XIII. Соединенія государствъ и расчлененіе единаго государства 172

XIV. Государство будущаго. 190

„Введеніе“ и главы I „Понятіе и происхожденіе государства“, II—„Государство и право“ и IV—„О формахъ государства“ — написаны В. И. Дунаевымъ, остальныя главы—А. А. Никитскимъ.

Основная идея теоріи права и государства.

Нѣтъ необходимости настаивать на томъ, въ какую неопредѣленную философскую и политическую эпоху мы живемъ.

Политическая мысль, современное правосознаніе находятся въ періодѣ остраго кризиса, соотвѣтствующаго тому глубокому перевороту, который переживаютъ сами политическія формы современнаго общества.

Не то, чтобы наблюдался упадокъ жизни и мысли,—скорѣе наоборотъ, чувствуется особое оживленіе, ибо нарождается новая жизнь; но теоріи, установившіяся, десятки лѣтъ всѣми признанныя, колеблются, перестаютъ отвѣчать дѣйствительности, перестаютъ, употребляя модное теперь слово, быть ей адэкватными,—требуется построеніе новыхъ. Но новыя теоріи еще не созданы; лишь сознается необходимость пересмотра давно признанныхъ принциповъ, отысканіе новыхъ руководящихъ идей. Положеніе смутно: рушится позитивизмъ въ правѣ, тускнѣетъ вѣра въ демократическую идею, закрадывается сомнѣніе относительно всеспасительной силы парламентскаго представительства, ядъ разложенія входитъ и въ теорію государственнаго суверенитета. Растущій соціализмъ грозитъ смыть наше частное право, построенное на римскихъ индивидуалистическихъ принципахъ; въ государствахъ неустанно работаютъ разлагающія силы. Какъ и гдѣ найти исходъ? Не прошли ли мы уже чрезъ историческій апогей, и не близится ли солнце цивилизаціи уже къ закату? На чемъ утвердить надежду, что просвѣщенное человѣчество не умретъ, и цивилизація сохранится?

Послѣ крушенія индивидуалистическаго, идеалистическаго раціонализма въ правѣ, казалось, прочно и навсегда воцарился такъ называемый позитивизмъ въ правѣ.

Нѣтъ измышленнаго, естественнаго права,—существуетъ лишь положительное право, созданіе государственной власти. Идея права, идеальное право, естественное право, все это—политика, этика, все что угодно, но только не право. Право съ этой точки зрѣнія есть только то, что существуетъ въ видѣ положительныхъ

нормъ, изданныхъ или признанныхъ государственной властью; право есть формальная воля государства, выраженная въ опредѣленныхъ актахъ, особенно въ писанныхъ законахъ.

Задача юриста заключается только въ отысканіи формально-юридическаго принципа каждаго института и въ выведеніи, путемъ логическихъ и чисто абстрактныхъ операцій, всѣхъ послѣдствій изъ этого принципа. Проблема соціальныхъ источниковъ учрежденій, силъ, движущихъ правовою жизнью, достоинствъ и недостатковъ тѣхъ или другихъ юридическихъ нормъ выходитъ изъ сферы науки о правѣ. Дѣло, казалось, разрѣшается просто. Юристу нѣтъ дѣла ни до философскихъ основаній права, ни до его цѣлей; вопросы эти чужды праву. Существуетъ лишь формальное право; анализомъ его, тоже чисто формальнымъ, занимается и довольствуется наука.

Здѣсь не мѣсто заниматься критикой этого направленія. Слѣдуетъ только отмѣтить, что этотъ позитивизмъ въ правѣ не вытекалъ изъ позитивизма въ философскомъ смыслѣ слова, и названъ былъ такъ неправильно. Уже по самому своему происхожденію, позитивизмъ философскій былъ тѣсно связанъ съ соціологіей: они родились даже вмѣстѣ. Между тѣмъ формально-юридическая школа позитивнаго права осталась далекой отъ всякаго соціологическаго изученія правовыхъ явленій. Это былъ лишь возрожденный легизмъ, торжество офиціальнаго права.

Не говоря уже о внутренней несостоятельности этой теоріи, которая государство опредѣляетъ чрезъ посредство права, а право—чрезъ посредство государства, она—быть можетъ, часто противъ своей воли—науку опустошаетъ, а людей порабощаетъ. Юриспруденція дѣлается служанкой государственной власти, а вмѣстѣ съ тѣмъ—нѣтъ права надъ государствомъ, нѣтъ права противъ государства. Гдѣ найдетъ себѣ опору свободная личность? Какъ правомѣрно возможно дальнѣйшее движеніе по пути политическаго развитія? Гдѣ предѣлъ государственному эгоизму въ игрѣ международныхъ интересовъ? Можетъ ли такая теорія быть противопоставлена гнетущимъ задачамъ, растущимъ запросамъ страшно усложнившейся политической и соціальной жизни современныхъ человѣческихъ обществъ?.

Современному правосознанію становится необычайно ясна необходимость внесенія критическаго духа въ науку о правѣ. Но неужели возвращеніе къ старому индивидуализму? Къ прежнимъ пустымъ, безсодержательнымъ, апріорно и произвольно принятымъ индивидуалистическимъ формуламъ? Но эти доктрины умерли, и попытки воскресить ихъ явятся только гальванизаціей трупа. Не даромъ прошло научное движеніе девятнадцатаго вѣка, и нужно считаться съ добытыми имъ результатами.

Попытки примирить соціальныя тенденціи эпохи съ индивидуалистическими теоріями несостоятельны, въ самомъ своемъ корнѣ. На принципѣ личной свободы, автономной личности не построить положительныхъ обязанностей общества по отношенію къ своимъ членамъ. Напраснымъ трудомъ было бы искать критическій, раціональный моментъ для права въ апріорныхъ и категорическихъ утвержденіяхъ; по нашему глубокому убѣжденію, его можно найти только въ результатахъ соціологическаго изученія общества. Только найденныя здѣсь основы для системы разумнаго права не будутъ произвольны и будутъ отвѣчать запросамъ реальной жизни.

Изучая жизнь обществъ, мы констатируемъ тѣсную зависимость, соединяющую между собой, въ силу общности потребностей и раздѣленія труда, членовъ человѣчества и дѣлающую то, что интересы общества и индивида не противорѣчатъ другъ другу, а совпадаютъ. Личность есть, по выраженію Влад. Соловьева, лишь суженное общество, а общество—лишь расширенная личность. Развитіе личности зависитъ отъ прогресса общества, и общество процвѣтаетъ лишь при широко развитой индивидуальной жизни. Это простое соціологическое наблюденіе извѣстно было уже давно, и уже Аристотель говорилъ о φιλία, соединяющей людей, и объ общежительной природѣ человѣка. Это воззрѣніе на солидарность интересовъ общества и личности лежала въ основаніи почти всѣхъ такъ называемыхъ общежительныхъ теорій права, но впервые вполнѣ позитивный характеръ былъ приданъ ему Сенъ-Симономъ и Огюстомъ Контомъ.

Послѣдній попытался построить на идеѣ общественной солидарности позитивную, научную этику. Истинно плодотворное значеніе идея общественной солидарности пріобрѣла тогда, когда она соединилась съ идеей соціальной дифференціаціи, выработанной эволюціонной философіей.

Попытка положить идею общественной солидарности въ основаніе этической и юридической системы привлекательна тѣмъ, что ею сводится до минимума произвольный, постулятивный моментъ въ этикѣ; эта послѣдняя воздвигается, поскольку это возможно, на научномъ, позитивномъ основаніи. Общественная солидарность, т.-е. взаимная зависимость общества и индивидовъ, есть прежде всего фактъ, позитивный законъ, въ смыслѣ неизмѣнно наблюдаемаго въ общественной жизни постоянства отношеній.

Исторія и соціологія неизмѣнно утверждаютъ, что благополучіе и интересы общества и индивидовъ тѣсно связаны другъ съ другомъ и неизмѣнно взаимно вліяютъ. Этотъ законъ общественной солидарности кладется въ основаніе этики и права, и тѣмъ онъ мѣняетъ нѣсколько свой характеръ. Общественная со-

лидарность теряетъ какъ бы свою каузальную природу и пріобрѣтаетъ характеръ телеологическій. Законъ необходимыхъ общественныхъ отношеній познается людьми и кладется ими свободно въ основаніе ихъ практической дѣятельности. Жизнь показываетъ лишь, что благополучіе соціальнаго цѣлаго и частей не противорѣчатъ другъ другу, а совпадаютъ; но самый этотъ законъ познается главнымъ образомъ потому, что въ жизни непрерывно происходятъ явленія, отклоняющіяся отъ общественной солидарности и показывающія, что, когда бываютъ забыты интересы индивидовъ, страдаетъ все общество,—и обратно. Слѣдовательно, люди въ своей свободной дѣятельности могутъ или слѣдовать правилу, выведенному изъ закона общественной солидарности, или дѣйствовать вопреки ему. Въ противномъ случаѣ они будутъ дѣйствовать противъ своего и общественнаго блага. Между закономъ общественной солидарности и дѣятельностью людей получается такое же отношеніе, какъ между свободой и необходимостью въ системѣ Гегеля. Человѣкъ свободенъ тогда, когда онъ познаетъ необходимое и добровольно принимаетъ его. Взаимная зависимость блага общественнаго и индивидуальнаго есть то необходимое, которое можетъ быть познано людьми и свободно ими положено въ основаніе своей дѣятельности. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ общественная солидарность изъ факта превращается въ императивъ. Этимъ, намъ кажется, вполнѣ опровергается то возраженіе, которое обычно выставляется противъ солидаристической этики, что будто бы изъ дѣйствительнаго нельзя вывести должнаго (ab esse ad necesse non valet consequentia).

Не скроемъ, что и въ этикѣ, построенной на солидаристическомъ принципѣ, есть извѣстная доля произвольности, допущенія, однако сведеннаго до своихъ послѣднихъ, минимальныхъ предѣловъ. Общее благо тѣсно зависитъ отъ блага частнаго, и обратно,—это фактъ; но, спросятъ, почему же его надо дѣлать этическимъ правиломъ; изъ чего съ неизбѣжною убѣдительностью и очевидностью слѣдуетъ, что люди должны стремиться къ своему и, слѣдовательно, общественному благу? Здѣсь именно и заключается моментъ допущенія. Предполагается, что человѣкъ желаетъ жить и, живя, стремиться къ наибольшему благу, и что это такъ должно быть. Если же надо стремиться къ жизни, соединенной съ наименьшими страданіями, то необходимо слѣдовать указаніямъ, вытекающимъ изъ закона общественной солидарности. Можно отвергнуть положеніе, что нужно стремиться къ жизни и къ наименьшимъ личнымъ и общественнымъ страданіямъ. Жизнь есть необходимый постулатъ солидаристической этики; его, конечно, можно отвергнуть. Въ защиту его можно привести

лишь непосредственное чувство жизни, существующее въ каждомъ человѣкѣ. Кто же отвергаетъ жизнь, для того необязательны ея законы, необязательно, слѣдовательно, и правило общественной солидарности.

Правило общественной солидарности, вытекающее изъ соціологически устанавливаемаго закона соціальной взаимозависимости, является основой объективной, соціальной этики; оно же является руководящей идеей разумнаго права, тѣмъ критеріемъ, какимъ должны измѣряться и оцѣниваться положительные законы и обычаи; раціональна, разумна только та система права, которая построена на уваженіи къ правилу общественной солидарности и имѣетъ въ виду ея поддержаніе, сохраненіе и развитіе. Естественное право—и въ его прежнемъ пониманіи права, отвѣчающаго существу, природѣ человѣка, и въ его нынѣшнемъ пониманіи права, отвѣчающаго естеству права, основной идеѣ внутренне разумнаго права—естественное право и есть именно система нормъ, вытекающихъ изъ принципа общественной солидарности. Устанавливается, что существуетъ нѣкій вѣчный законъ, царящій и надъ индивидомъ и надъ обществомъ, законъ изначальный, изъ котораго должно быть выведено все право и повиноваться которому должна всякая власть, въ томъ числѣ и государственная.

Но правило общественной солидарности есть не только формальный императивъ, но и принципъ съ обширнымъ матеріальнымъ содержаніемъ; въ этомъ заключается его плодотворность. Если мы проанализируемъ законъ общественной солидарности и постараемся опредѣлить его содержаніе, то мы найдемъ, что соціальная взаимозависимость индивидовъ и общественныхъ группъ устанавливается въ двухъ основныхъ видахъ: или въ силу общности и однообразія потребностей, вкусовъ, склонностей и характеровъ, или благодаря раздѣленію труда. Особенно важное значеніе имѣетъ именно солидарность чрезъ раздѣленіе труда. Экономистамъ давно уже извѣстно великое солидаристическое значеніе раздѣленія хозяйственнаго труда. Значеніе универсальнаго закона оно пріобрѣло съ открытіемъ соціологическаго закона соціальной дифференціаціи. Эволюціонной философіей XIX вѣка было установлено понятіе прогресса, развитія, сводящагося къ интеграціи, сопровождающейся дифференціаціей: самостоятельное развитіе частей, сопровождающее объединеніе цѣлаго, является неизмѣннымъ спутникомъ прогрессирующаго развитія. Этотъ принципъ имѣетъ значеніе не только для біологическаго міра, но и для общественныхъ явленій. Въ человѣческомъ обществѣ, въ мірѣ соціальныхъ и политическихъ формъ, наблюдается то же одновременное существованіе двухъ противоположныхъ, повидимо-

му, но на самомъ дѣлѣ легко примиряющихся тенденцій: съ одной стороны, центростремительной, влекущей людей къ созданію общественныхъ союзовъ и къ постоянному расширенію объема этихъ союзовъ, имѣя несомнѣной цѣлью и конечнымъ пунктомъ объединеніе всего человѣчества въ единой политической организаціи; съ другой стороны, центробѣжной, толкающей людей на созданіе особыхъ, частныхъ группъ, на выдѣленіе изъ общей организаціи частичныхъ, на раздробленіе общей соціальной жизни и на самостоятельное существованіе выдѣлившихся образованій, причемъ конечнымъ пунктомъ этого движенія является независимое, самостоятельное существованіе индивида. Равновѣсіе этихъ двухъ стремленій и есть то идеальное состояніе, которое является завершеніемъ прогрессивнаго развитія.

Итакъ, идея общественной солидарности тѣсно связана съ идеей соціальной дифференціаціи и раздѣленія труда. Комбинація этихъ идей раскрываетъ намъ возможность новаго политическаго идеала, которому, быть можетъ, суждено влить юную жизнь въ изжитыя формы современныхъ централизованныхъ государствъ. Возникаетъ, повидимому, возможность построить послѣдовательную и научно-обоснованную систему всемірнаго права, гарантій личной свободы, правомѣрности государственной власти. Это — теорія широко-понимаемаго федерализма. Въ сущности, это старый корпоративный идеалъ. Люди нашего времени слишкомъ всѣ пропитались идеями абсолютнаго государства; они долго жили въ атмосферѣ политическаго централизма; имъ казалась столь неопровержимой демократическая доктрина народнаго суверенитета, что они готовы съ легкимъ сердемъ забывать и презирать другія формы, въ которыя слагалась политическая жизнь народовъ въ теченіе очень долгаго времени, и которыя давали силу обществу и жизненный сокъ зеленому дереву исторіи.

Человѣчество уже знало однажды, хотя и не въ теченіе долгаго періода, политическую организацію, построенную на принципахъ корпоративной дифференціаціи, а не государственной интеграціи. Въ періодъ расцвѣта среднихъ вѣковъ, писали мы въ другомъ мѣстѣ [1]), т.-е. къ концу XII в., основнымъ элементомъ общественнаго строя являлись группы. Каждая изъ этихъ группъ имѣла особыя организаціи, статутъ, интересы и обычаи. Каждая изъ нихъ занимала свое отдѣльное и строго опредѣленное мѣсто въ общей системѣ, и всѣ вмѣстѣ онѣ образовывали не механическій агломератъ, а органическую федерацію живыхъ корпоративныхъ организмовъ. Въ политической жизни господствовало

---

[1]) „Международный федерализмъ. Исторія юридической организаціи человѣчества въ политическихъ ученіяхъ до конца XVIII в.“ М. 1908

начало договора. Самъ представительный режимъ вызванъ былъ къ жизни примѣненіемъ договора къ общей правительственной системѣ. Благодаря удачному примѣненію начала федераціи къ сильно дифференцирующейся жизни, феодальный строй въ теченіе нѣкотораго времени представлялъ собой нѣчто стройное и гармоничное. Въ своемъ полномъ расцвѣтѣ онъ пришелъ къ чрезвычайно возвышенной и гуманной формулѣ, къ идеѣ согласія, ограничивающаго власть, къ власти, соединенной съ послушаніемъ.

Принятіе теоріи о необходимости юридической организаціи соціальной дифференціаціи должно освѣтить новымъ свѣтомъ всю систему права и указать современному колеблющемуся правосознанію исходъ къ новымъ политическимъ формамъ.

Разрѣшается вѣчный споръ между индивидомъ и обществомъ. Личность не безпомощна попрежнему передъ лицомъ всемогущаго государства, а входитъ въ многочисленныя ассоціаціи, къ которымъ и влекутъ тѣ или другіе интересы; государственная власть должна считаться съ мощно развитой союзной жизнью. Исчезаетъ страхъ всепоглощающаго государства—Левіаѳана; устанавливаются не формальныя, заключающіяся только въ громкихъ, но призрачныхъ декларацiяхъ, а матеріальныя гарантіи личной свободы.

При обсужденіи значенія и роли государства и всякаго рода другихъ общественныхъ союзовъ никогда не должно забывать, что они являются не цѣлями сами для себя, а лишь средствомъ для развитія личности. Государство утверждается противъ отрицанія, какъ необходимое средство для осуществленія и охраны права и въ интересахъ культуры; и то и другое существуетъ въ интересахъ личности. Государство и всякій принудительный союзъ тотчасъ же подлежали бы отрицанію, если бы было доказано, что они — не въ интересахъ развитія личности. Поэтому всякая политическая организація, подавляющая свободу личности, противорѣчитъ самой своей идеѣ; она можетъ существовать, какъ грубый фактъ, но никакого оправданія въ пользу своего существованія привести не можетъ.

Вѣчнымъ пугающимъ призракомъ, постоянной угрозой соціальной смертью является въ политической жизни чрезмѣрная централизація. Гдѣ всѣ силы политическаго организма стягиваются къ центру, гдѣ всемогущая государственная власть возвышается надъ слабыми, беззащитными и разрозненными индивидами, тамъ нѣтъ не только индивидуальной свободы, этого драгоцѣннѣйшаго блага, но тамъ нѣтъ въ политическомъ организмѣ и жизненной силы, и такое государство скоро ждетъ вырожденіе и смерть.

Основной проблемой философіи права и государства постоянно было стремленіе найти жизненный политическій строй, въ которомъ существованіе прочной политической организаціи, этого необходимаго условія культуры и прогресса, было бы соединено съ сохраненіемъ индивидуальной свободы. Политическая мысль очень долго отвѣчала на этотъ вопросъ догмой народнаго суверенитета, предполагая, что демократическая форма правленія и есть искомая идеальная форма. Однако историческій опытъ показалъ, что деспотизмъ, подавленность личности и всегубящій централизмъ можетъ такъ же установиться при господствѣ народа, какъ и при тиранніи. Кто бы ни былъ господиномъ въ государствѣ, необходимы гарантіи личной свободы. До сихъ поръ почти всѣ виды дѣйствительныхъ политическихъ гарантій такъ или иначе сводятся къ принципу раздѣленія власти, т.-е. федералистическому принципу. Наиболѣе дѣйствительными гарантіями являются: 1) корпоративный строй, гдѣ между государствомъ и индивидомъ стоитъ сложная ткань соціальныхъ организмовъ, умѣряющихъ давленіе изъ центра и гарантирующихъ индивида противъ абсолютистскихъ тенденцій центральной власти; 2) такая политическая организація, въ которой воля и законъ образуются какъ соглашеніе, компромиссъ и договоръ многоразличныхъ силъ. Федеративный идеалъ указываетъ также единственно допустимый исходъ соціально-экономическимъ тенденціямъ современной эпохи. Политическій анализъ соціально-демократическаго міровоззрѣнія показываетъ намъ призракъ политическаго монстра, государства, въ верховномъ управленіи котораго сосредоточивались бы не только всѣ политическія, но и хозяйственныя функціи, и отъ котораго зависѣла бы жизнь гражданъ въ ея самыхъ послѣднихъ, экономическихъ проявленіяхъ. Право человѣка на полный продуктъ своего труда, на достойное существованіе, при сохраненіи личной свободы, можетъ найти себѣ осуществленіе только въ формахъ свободной кооперації. Первую геніальную попытку нарисовать строй, гдѣ господствовала бы общественная собственность, при личной свободѣ гражданъ, представляла собою система Фурье, съ его свободными ассоціаціями—фаланстерами и серіальнымъ, групповымъ трудомъ. Прудонъ, съ истинной философской глубиной, также стремился показать, какъ свободно можетъ установиться общественная собственность

Идея необходимости политической организаціи соціальной дифференціаціи отвѣчаетъ также непомѣрно развивающейся административной дѣятельности государствъ. Растущія задачи современныхъ государствъ по удовлетворенію самыхъ разнообразныхъ культурныхъ цѣлей находятъ себѣ разрѣшеніе въ широко развитой самоорганизаціи общества. Наше время характеризуется

необычайнымъ тяготѣніемъ разрозненныхъ дотолѣ индивидовъ сорганизоваться въ самые разнообразные союзы. Всѣ интересы, экономическіе, научные, художественные, религіозные и т. п., существующіе въ обществѣ, стремятся получить опредѣленную организованную форму; жизнь въ своихъ низахъ и въ своихъ глубинахъ изъ неопредѣленнаго аморфнаго состоянія переходитъ въ стадію образованія союзовъ.

Идея построенія политической жизни на федеративномъ принципѣ особенно благотворные результаты оказываетъ въ области формъ правленія.

Долгое время политической мыслью, какъ догматъ, принималось то положеніе, что наиболѣе современной, наиболѣе устойчивой и наиболѣе справедливой формой правленія является парламентаризмъ. Однако эволюція политическая въ тѣхъ странахъ, гдѣ утвердился парламентаризмъ, дала начало тому, что принято теперь называть кризисомъ парламентаризма. Обнаружились роковые и органическіе пороки парламентарной системы. Политическая современная литература переполнена указаніями на самыя разнообразныя слабыя стороны парламентаризма и вообще современной представительной системы. Прежде всего, при томъ строѣ, который, повидимому, весь построенъ на уваженіи къ народной волѣ, т.-е. при парламентаризмѣ, происходитъ въ дѣйствительности настоящая узурпація народной воли нѣсколькими сотнями депутатовъ. При выработанной партійной системѣ, при правильно работающей партійной машинѣ и въ особенности при развитой техникѣ производства угодныхъ правительству выборовъ, свобода избирателей въ рѣдкіе моменты избранія оказывается чисто иллюзорной: выбора нѣтъ или онъ слишкомъ ограниченъ. На мѣсто народа—суверена становится собраніе лицъ, всякими правдами и неправдами нашедшими себѣ доступъ въ собраніе. Парламентъ въ этомъ случаѣ отражаетъ не волю и мнѣніе страны, а случайное настроеніе профессіональныхъ политиковъ, легко дающихъ своимъ избирателямъ никогда почти не исполняемыя обѣщанія, никогда не затрудняющихся перемѣнить свои убѣжденія. Далѣе, въ странахъ, гдѣ многочисленныя партіи борятся другъ съ другомъ, тамъ все сводится къ мелочнымъ, личнымъ разсчетамъ; государственная дѣятельность переходитъ въ унизительный торгъ; великіе интересы страны забываются, а на мѣсто ихъ ставятся маленькія частичныя выгоды. Тамъ же, гдѣ въ жизни страны имѣютъ значеніе лишь двѣ партіи, тамъ устанавливается настоящая олигархія нѣсколькихъ партійныхъ вожаковъ. Что особенно отрицательно въ функціонированіи парламентарной системы въ современныхъ развитыхъ демократіяхъ, это постоянное тяготѣніе парламентарной системы перей-

ти въ форму правленія, которую можно было бы назвать конвентской. Вся сила власти сосредоточивается въ народномъ собраніи. Во главѣ страны становится всемогущій парламентъ, противъ котораго нѣтъ защиты, который одинъ, безъ всякихъ препонъ, все можетъ. При установившемся господствѣ хорошо организованной партіи, это всемогущество парламента превращается во всемогущество кабинета, который держитъ въ своихъ рукахъ парламентъ; при чемъ весь контроль парламента надъ правительствомъ превращается въ химеру, въ пустое слово. Наконецъ, нельзя отрицать, что законодательная работа, совершаемая въ многолюдномъ собраніи, рѣшающемъ въ послѣдней инстанціи, производится плохо; въ законы вносятся, въ силу случайныхъ настроеній и случайно образовавшагося большинства, противорѣчивыя статьи, причемъ и редактируются эти статьи часто очень неудачно. Тамъ же, гдѣ политическій строй централизованъ, тамъ всякій недостатокъ законодательной работы можетъ сдѣлаться пагубнымъ.

Всѣ эти недостатки современнаго представительнаго режима находятъ себѣ врачеваніе во введеніи въ политическую жизнь корпоративнаго начала. Каждая большая область государственной дѣятельности организуется особо, самостоятельно. Центральный парламентъ занимается лишь координаціей—въ общихъ интересахъ работы—отдѣльныхъ сферъ государственной администраціи. Всемогущество, абсолютизмъ его находятъ въ этомъ свое ограниченіе, непереходимую грань. Недостатки представительства находятъ свой коррективъ въ корпоративномъ и профессіональномъ представительствѣ. Эта мысль, давно уже высказываемая французскими критиками парламентаризма, очень удачно была недавно формулирована профес. Гейдельбергскаго университета Еллинекомъ въ его интересной брошюрѣ „Конституціи, ихъ измѣненіе и преобразованіе“. „Современное общество,—говоритъ онъ,—охвачено процессомъ развивающейся самоорганизаціи. Самые разнообразные человѣческіе интересы, которымъ теперь хотятъ дать выраженіе при составленіи парламента, все болѣе и болѣе объединяютъ отдѣльныхъ лицъ въ множество взаимно перекрещивающихся группъ. Право образованія корпорацій является самымъ могучимъ средствомъ для группировки гражданскаго общества, обреченнаго, какъ первоначально казалось, на вѣчную распыленность. Въ этихъ корпораціяхъ идея представительства можетъ получить гораздо болѣе вѣрное выраженіе, чѣмъ въ существующихъ центральныхъ парламентахъ, потому что органы корпорацій предназначены служить лишь болѣе ограниченнымъ интересамъ своихъ членовъ, въ противоположность неосуществимой идеѣ отразить всю жизнь народа въ его представительствѣ. Нѣ-

которымъ изъ этихъ корпорацій уже нынѣ открыты легальные пути для воздѣйствія на правительство и законодательство тѣмъ, что имъ предоставлено право петицій и внесенія предложеній. Здѣсь таится зародышъ новой формы законодательства. Для отдѣльныхъ отраслей законодательства должны были бы быть учреждены спеціальные парламенты на основѣ все рѣзче вырисовывающейся соціальной группировки... Такіе спеціальные парламенты, непосредственно созданные группировкой общества, могли бы вступать въ прямыя сношенія только съ правительствомъ. Задача послѣдняго заключалась бы въ томъ, чтобы взвѣшивать требованія отдѣльныхъ народныхъ группъ, а центральный парламентъ, надѣленный значительно меньшей компетенціей, чѣмъ въ настоящее время, долженъ былъ бы уравновѣшивать эти интересы, преимущественно путемъ выраженія своего согласія или отказа“.

Наконецъ, нужно отмѣтить, что юридическая организація общественной дифференціаціи не останавливается на границѣ государства. Все человѣчество, съ этой точки зрѣнія, является лишь сложно дифференцированнымъ общественнымъ цѣлымъ. Начало федеративнаго соглашенія, солидарнаго единенія должно быть простерто на международныя отношенія. Возникаетъ не какъ утопія, не какъ проектъ какого-нибудь мечтателя, а какъ основанная на научныхъ данныхъ юридическая теорія международнаго федерализма [1]). Итакъ, — резюмируя, — вотъ основная идея современной теоріи права: правило общественной солидарности, вытекающее изъ закона взаимной зависимости общества, его группъ и индивидовъ и выражающееся въ требованіи разумной организаціи дифференцирующихся общественныхъ силъ.

Въ хаосѣ и кризисѣ современной эпохи эта идея открываетъ возможность исхода къ лучшему будущему; она рисуетъ намъ политическій идеалъ, который сулитъ намъ болѣе благоустроенную, разумную и справедливую жизнь. Ею разрѣшаются и осмысливаются запутанныя отношенія теперешней политической жиз-

---

1) Въ своей книгѣ объ „Идеѣ юридической организаціи человѣчества“ я постарался, исходя изъ указанной основной идеи общественной солидарности, въ свою очередь вытекающей изъ соціальной дифференціаціи, построить въ главныхъ чертахъ эту теорію. Въ ней я указалъ, какъ существованіе отдѣльныхъ, независимыхъ государствъ, патріотизмъ и національный принципъ могутъ примириться со всемірной политической организаціей. Правильно понятые патріотизмъ и національный принципъ нисколько не противорѣчатъ универсальному идеалу. Государство и національность суть основныя единицы человѣчества, и именно международный федерализмъ въ своемъ требованіи федеративнаго объединенія человѣчества даетъ возможность примирить патріотизмъ и національный принципъ съ политическимъ универсализмомъ.

ни: унификація народовъ, исчезновеніе малыхъ государствъ, универсальный процессъ интеграціи и, въ то же время, неудержимое профессіональное и корпоративное движеніе, стремленіе личности освободиться отъ желѣзныхъ объятій всемогущаго Левіаѳана—абсолютнаго, централизованнаго государства.

Для политической исторіи дается Аріаднова нить. Понятнымъ дѣлается смыслъ политическихъ объединеній и выдѣленій. Рождается также великая надежда на будущее. Корпоративный, федеративный идеалъ, говорящій о самоорганизаціи общества, о самодѣятельности соціальныхъ силъ, проникнутъ духомъ бодрости, жизнерадостности, жизнепріемлемости; онъ имѣетъ въ виду радостное человѣчество и провозглашаетъ полноту развитія общественныхъ и индивидуальныхъ силъ.

А. Ященко.

ВВЕДЕНІЕ.

Приступая къ изложенію „Науки о государствѣ“, мы имѣемъ въ виду въ краткихъ очеркахъ ознакомить читателя съ самымъ существеннымъ, характернымъ для нашей науки; исчерпывающую полноту изложенія, невозможную по самымъ условіямъ настоящаго изданія, мы сознательно замѣнимъ выясненіемъ коренныхъ вопросовъ, немногихъ основныхъ проблемъ.

Наша цѣль—дать читателю ясное представленіе о томъ, что именно, какіе предметы или явленія изучаетъ наша наука, какія цѣли ставитъ она себѣ при этомъ, и какимъ путемъ идетъ къ достиженію поставленной цѣли,—и, наконецъ, къ какимъ существенно-важнымъ выводамъ пришла эта наука до настоящаго времени, каковы полученные ею результаты.

Наука о государствѣ принадлежитъ къ числу наукъ общественныхъ, т.-е. такихъ, которыя заняты изученіемъ явленій, возникающихъ изъ совмѣстной жизни людей въ обществѣ,—и предметъ ея—государство—представляетъ собой одну изъ формъ человѣческаго общенія.

Въ чемъ особенности этой формы общенія, чѣмъ государство отличается отъ другихъ явленій и формъ общественной жизни, напр., отъ церкви—какъ союза одинаково вѣрующихъ, отъ общества въ тѣсномъ смыслѣ слова, это будетъ выяснено далѣе, при разсмотрѣніи сущности государства. Теперь же мы вкратцѣ остановимся на выясненіи вопроса о цѣляхъ, которыя можетъ и должна ставить себѣ наука о государствѣ при изученіи этой государственной формы общенія.

Какъ всякая другая наука, наука о государствѣ имѣетъ своей задачей понять, объяснить явленія, входящія въ кругъ ея изслѣдованія, а для этого ей нужно прежде всего выйти изъ того многообразія явленій государственной жизни, которое предстаетъ передъ изслѣдователемъ въ начальной стадіи его работы, уложить всѣ эти явленія въ опредѣленную систему, свести къ нѣкоторымъ общимъ началамъ. Все это облегчаетъ первоначальное ознакомленіе съ изучаемой областью явленій. Но на этомъ изслѣдователь не можетъ остановиться. Познать—значитъ найти причины, дѣйствующія въ области тѣхъ или иныхъ явленій. Поэтому и тутъ наука должна опредѣлить, подъ вліяніемъ какихъ причинъ явленія государственной жизни складываются такъ или иначе, чѣмъ обусловливается смѣна однихъ явленій другими. Идеаломъ познанія и въ наукѣ о государствѣ должно быть установленіе извѣстной правильности въ области изслѣдуемыхъ явле-

ЦАБ "Автограф"
апрель 2021

ній. Въ наукахъ естественныхъ говорятъ въ этомъ случаѣ объ установленіи закона явленій, въ общественныхъ наукахъ — въ виду ихъ сложности — приходится довольствоваться опредѣленіемъ тенденціи (общаго направленія) развитія.

И эти соображенія одинаково справедливы, имѣть ли въ виду государство вообще, государство, какъ общее явленіе соціальной жизни, или обратиться къ той части нашей науки, которая занята изученіемъ государственнаго права, т.-е. права, регулирующаго (въ формѣ закона или обычая) жизнь и дѣятельность отдѣльныхъ лицъ, какъ участниковъ въ государственной формѣ общенія.

Задача науки остается неизмѣнной, и незначительность достигнутыхъ результатовъ отнюдь не можетъ свидѣтельствовать о невыполнимости этой задачи и о необходимости отказаться отъ достиженія цѣлей, общихъ наукѣ о государствѣ со всѣми другими науками.

На ряду съ этимъ въ области общественныхъ наукъ приходится встрѣчаться съ другой точкой зрѣнія и съ другими задачами и пріемами изслѣдованія, которые обусловливаются своеобразностью явленій общественной жизни.

Нельзя отказаться отъ взгляда на эти явленія, какъ на продуктъ сознательной, творческой дѣятельности живущихъ въ обществѣ лицъ,— и поэтому совершенно естественной, правильной и необходимой представляется такая точка зрѣнія, когда явленія общественной и, въ частности, государственной жизни подвергаются критикѣ по соображеніямъ цѣлесообразности или общей справедливости. Нужно только хорошо помнить, что здѣсь мы уже выступаемъ за предѣлы науки въ вышеуказанномъ смыслѣ, и соотвѣтствующіе выводы относятся уже къ области политики, или къ такъ называемымъ естественно-правовымъ построеніямъ (о чемъ рѣчь дальше).

Для правильной оріентировки въ области науки о государствѣ читатель долженъ всегда имѣть въ виду различіе этихъ двухъ основныхъ точекъ зрѣнія (которыя будутъ по возможности отмѣчаться и подчеркиваться на всемъ протяженіи нашего изложенія): изслѣдованіе того, что было, есть и должно быть въ силу тѣхъ или иныхъ опредѣленно дѣйствующихъ причинъ, не должно быть смѣшиваемо съ построеніемъ системъ того, что должно быть осуществлено по требованіямъ справедливости или практической цѣлесообразности. И это въ любомъ вопросѣ. Самый фактъ существованія государства, какъ особой формы человѣческаго общенія, можетъ разсматриваться съ точки зрѣнія причинъ, обусловившихъ его возникновеніе,—и въ то же время можетъ быть поставленъ на судъ нашего нравственнаго сознанія (допустимо ли вообще существованіе государственнаго властвованія?) или оцѣниваться по соображеніямъ цѣлесообразности (нужно ли государство для тѣхъ цѣлей, которыя оно преслѣдуетъ,—или ихъ можно достигнуть и безъ государства?). По поводу какой-либо избирательной системы (напр., введенной по указу 3 іюня 1907 года для выборовъ въ Государственную Думу) можно задаться во-

просомъ: почему эта система получила именно данную форму, какія причины вызвали изданіе этого акта,—но вмѣстѣ съ тѣмъ можетъ быть поставленъ и другой вопросъ: не нарушаетъ ли эта система элементарныхъ требованій справедливости (различно, конечно, понимаемой отдѣльными лицами и различными общественными группами)? или: достигаются ли при помощи ея тѣ цѣли, какія имѣлъ въ виду законодатель (независимо отъ отношенія къ самой этой цѣли, какъ нравственно допустимой или недопустимой)?.

Переходя, далѣе, къ предмету нашей науки, мы, прежде всего, должны будемъ остановиться на разсмотрѣніи государства, какъ соціальнаго явленія, государства въ его общей формѣ, какъ своеобразной организаціи общественной жизни, съ тѣмъ, чтобы выяснить самую сущность государства и причины, обусловливающія его возникновеніе и существованіе. Здѣсь намѣренно мы оставимъ въ сторонѣ все многообразіе формъ государственнаго общенія, какое наблюдается въ исторіи и въ современной дѣйствительности,— и изслѣдуемъ лишь то, что можно считать существеннымъ, неизмѣннымъ для государства во всѣ времена и у всѣхъ народовъ,—такъ сказать, основной принципъ всякаго государства.

А затѣмъ уже отъ такого общаго разсмотрѣнія придется обратиться къ частностямъ и подробностямъ, къ ознакомленію съ отдѣльными формами государства, отличающимися тѣми или иными особенностями,—говоря иначе, перейти въ область государственнаго права, т.-е. такихъ опредѣленій закона (а также обычныхъ правилъ), которыми регулируется жизнь и дѣятельность самого государства. Государство, являясь—какъ это будетъ показано выше — охранителемъ и проводникомъ права въ жизнь,—само подпадаетъ въ извѣстной мѣрѣ подъ дѣйствіе правовыхъ нормъ, и вотъ это-то право государства, или государственное право составитъ предметъ особаго разсмотрѣнія въ цѣломъ рядѣ дальнѣйшихъ очерковъ.

I.

Понятіе и происхожденіе государства.

При взглядѣ на политическую карту любой части свѣта можно видѣть отграниченныя одна отъ другой территоріи господства отдѣльныхъ государствъ. Каждая изъ нихъ имѣетъ свой жизненный центръ (столицу), въ которомъ сосредоточиваются нити государственнаго управленія. Самая дѣятельность государства, при ближайшемъ ознакомленіи съ нею, оказывается стройной системой, проникнутой извѣстнымъ единствомъ, организованностью. Все это—въ связи съ установившимся, обычнымъ словоупотребленіемъ (говорятъ, напримѣръ, о „волѣ государства“, объ „органахъ государства“)—можетъ вызывать въ сознаніи читателя представленіе о государствѣ, какъ объ особомъ существѣ, живущемъ своею самостоятельною жизнью, отличною отъ жизни обитающихъ на территоріи государства людей.

И въ теоріи государства—еще со временъ греческаго философа Платона—приходится встрѣчаться съ попытками разсматривать государство, какъ особаго рода существо, какъ организмъ, какъ личность—по аналогіи съ знакомыми каждому живыми организмами,—и, ближайшимъ образомъ, конечно, съ человѣческой личностью [1]).

Но такой взглядъ на государство—съ полнымъ основаніемъ—отвергнуто современной наукой, и читателю необходимо отказаться отъ подобныхъ ошибочныхъ представленій, мѣшающихъ понимать сущность явленій государственной жизни.

Въ самомъ дѣлѣ, говорить объ особомъ существѣ, о своеобразномъ организмѣ, именуемомъ государствомъ,—какъ о дѣйствительно существующемъ,—совершенно не приходится: ничто не могло бы подтвердить и оправдать подобнаго предположенія.

Но этого мало: мы не имѣемъ права пользоваться этой аналогіей и вообще для уясненія явленій государственной жизни: нельзя ставить знакъ равенства тамъ, гдѣ несходство обнаруживается въ наиболѣе существенныхъ чертахъ или признакахъ двухъ сравниваемыхъ предметовъ или явленій.

---

[1]) Смыслъ и значеніе подобныхъ сопоставленій, правда, неодинаковы въ различныя эпохи и у различныхъ авторовъ, какъ это прекрасно выяснено въ интересной работѣ Б. Кистяковскаго (не переведенной, къ сожалѣнію, на русскій языкъ). „Die Gesellschaft und Einzelwesen“. См. также объ этомъ у Еллинека „Право современнаго государства“ стр. 193 и сл.

И общество, и государство лишены прежде всего той замкнутости, отграниченности отъ окружающей внѣшней среды, которая представляется характерной для всякаго организма. Ни государственная территорія, ни мѣняющаяся, расплывчатая совокупность, именуемая народомъ, націей, не являются такой внѣшней оболочкой, которая дѣйствительно замыкала бы въ себѣ жизнь этого мнимаго существа—государства: если явленія государственной жизни и протекаютъ внутри только что указанныхъ границъ, то нельзя сказать, чтобы они заполняли собой обособленную ими область, какъ это наблюдается во всякомъ организмѣ [1]).

А затѣмъ,—и это наиболѣе существенное отличіе,—въ государствѣ нѣтъ того единаго центра сознанія, который мы находимъ въ человѣческой личности: всякій повелѣвающій актъ государства предполагаетъ наличность, по крайней мѣрѣ, двухъ сознаній—повелителя и подчиненнаго; а какое-нибудь правительственное мѣропріятіе, измышленное въ Петербургѣ, одинаково чувствуетъ на своихъ плечахъ цѣлый рядъ лицъ, разбросанныхъ по широкому простору территоріи русскаго государства.

Такимъ образомъ, необходимо твердо установить, что во всѣхъ нашихъ разсужденіяхъ о государствѣ рѣчь можетъ итти не о какомъ-либо особомъ, фантастическомъ существѣ, а всегда лишь о живыхъ человѣческихъ существахъ, создающихъ, организующихъ и поддерживающихъ ту своеобразную форму общенія, которая называется государствомъ.

Исторія застаетъ человѣка живущимъ въ обществѣ себѣ подобныхъ, и есть всѣ основанія предполагать, что такое „общественное состояніе“ человѣка было присуще ему на всѣхъ ступеняхъ развитія. Добытыя наукой данныя о первобытномъ существованіи человѣка убѣждаютъ съ полной очевидностью въ томъ, что и въ тѣ отдаленныя времена человѣкъ жилъ не изолированно, не особнякомъ, а всегда въ союзѣ съ другими людьми, объединяясь—въ борьбѣ за собственную жизнь и жизнь потомства—въ болѣе или менѣе обширныя организаціи.

Въ этомъ стремленіи къ общенію (appetitus societatis) нѣкоторые писатели, какъ, напримѣръ, Гуго Гроцій (XVII в.), усматривали проявленіе особой „общежительной природы человѣка“, которая влечетъ его къ общенію помимо всякихъ соображеній о личныхъ выгодахъ и интересахъ.

Этотъ взглядъ горячо оспаривался другими писателями (Пуфендорфъ), утверждавшими, что человѣкъ есть существо эгоистическое и что, вступая въ общество, онъ ищетъ собственной выгоды; а внѣшняя граница для личной свободы, устанавливаемая общеніемъ, съ этой точки зрѣнія, являлась лишь необходимымъ зломъ, неизбѣжнымъ въ совмѣстной жизни людей.

---

[1]) Нетрудно представить себѣ такія отдаленныя территоріи, хотя бы на пространствѣ нашего государства, которыя стоятъ внѣ какого-либо воздѣйствія со стороны этого послѣдняго, или отдѣльныя группы лицъ среди народностей даннаго государства, которымъ такъ же мало дѣла до государства, какъ и государству до нихъ.

И та и другая сторона въ этомъ спорѣ, очень сильно занимавшемъ государственную науку въ XVII и XVIII в.в., исходила изъ ошибочныхъ представленій, преувеличивая сознательность, преднамѣренность въ процессѣ творчества начальныхъ формъ общественной жизни.

Если и можно говорить о какомъ-нибудь прирожденномъ человѣку стремленіи къ общенію, то развѣ только въ смыслѣ смутнаго инстинкта, общаго у него съ высшими животными и даже съ нѣкоторыми насѣкомыми, также живущими въ своеобразныхъ общественныхъ организаціяхъ.

Этотъ инстинктъ толкалъ людей въ сторону группового сожитія; но нельзя думать, что, руководясь имъ, первобытный человѣкъ создавалъ начальныя формы общественной организаціи такъ, какъ мы основываемъ теперь какое-нибудь ученое общество или акціонерную компанію, сознательно взвѣшивая ожидаемыя выгоды, интересъ, пользу для насъ самихъ и для другихъ. Все это происходило совершенно иначе: полусознательно, такъ сказать, ощупью шли люди въ сторону взаимнаго общенія и, какъ полезное приспособленіе въ суровой борьбѣ за существованіе, разъ возникшія организаціи совмѣстной жизни закрѣплялись, входили въ жизненный обиходъ, становясь неизмѣнной, естественной формой человѣческаго существованія.

Что въ этомъ стремленіи къ общенію главную роль игралъ личный интересъ, потребность въ обезпеченіи существованія для себя и потомства,—это не подлежитъ сомнѣнію. Напротивъ, мало понятной и совершенно необоснованной на фактахъ представляется выдвигаемая Гроціемъ мистическая склонность къ общенію, какъ таковому. Правильнѣе будетъ утверждать, что такая любовь къ обществу явилась уже послѣдующимъ наслоеніемъ въ психикѣ древняго человѣка. „Политическимъ животнымъ“ (какъ его называетъ Аристотель) человѣкъ сталъ уже въ обществѣ, привыкши цѣнить по достоинству всю полезность и пріятность этого общественнаго существованія.

До сихъ поръ, слѣдуя за указанными выше писателями, мы говорили вообще объ общественной жизни человѣка, не отдѣляя общества отъ государства. Между тѣмъ такое раздѣленіе,—правда, вошедшее въ науку совсѣмъ недавно и далеко не всѣми писателями принимаемое,—совершенно необходимо для точнаго и полнаго пониманія общественной жизни въ ея цѣломъ. И мы должны теперь же провести это различеніе, такъ какъ наша ближайшая задача въ томъ и заключается, чтобы выяснить, какъ и когда въ нѣдрахъ общественной жизни въ широкомъ смыслѣ слова возникло то, что называется государствомъ, государственной организаціей.

Сущность общественной жизни заключается не въ томъ, что люди живутъ бокъ-о-бокъ другъ съ другомъ, скучившись на опредѣленной территоріи,—не это механическое соединеніе, а то особое взаимодѣйствіе, которое на этой почвѣ возникаетъ между людьми—вотъ что позволяетъ намъ говорить объ общественной жизни, объ общественныхъ отношеніяхъ, какъ объ особомъ пред-

метѣ изслѣдованія. Это взаимодѣйствіе въ общемъ выражается въ томъ, что вся психическая жизнь человѣка,—его мысли, чувства, желанія, дѣйствія,—опредѣляется теперь въ зависимости отъ соотвѣтствующихъ мыслей, желаній и намѣреній окружающихъ его людей; человѣкъ какъ-бы перестаетъ принадлежать только одному себѣ и попадаетъ въ извѣстное подчиненіе къ своимъ однообщественникамъ,—оказывая, въ свою очередь, и на нихъ подобное же вліяніе.

И такая взаимная зависимость проявляется не только въ томъ, что каждый отдѣльный членъ общества, въ своихъ стремленіяхъ къ удовлетворенію своихъ личныхъ интересовъ, соображается съ чувствами, намѣреніями и дѣйствіями соприкасающихся съ нимъ лицъ,—разсчитываетъ, взвѣшиваетъ возможныя послѣдствія, выгоды и невыгоды отъ тѣхъ или иныхъ дѣйствій. Помимо этого,—что особенно важно для насъ,—эта взаимозависимость выражается также въ томъ, что въ сознаніи членовъ общества зарождается представленіе о нормальныхъ отношеніяхъ между отдѣльными лицами въ обществѣ, объ обязательныхъ для нихъ правилахъ поведенія въ отношеніи своихъ ближнихъ. Эти нормы, эти правила могутъ быть различны по своему характеру: они могутъ носить на себѣ религіозный отпечатокъ, какъ велѣнія божества; ихъ можетъ диктовать голосъ совѣсти,—это автономныя правила нравственности; наконецъ, въ этихъ нормахъ поведенія можетъ заключаться признаніе за другими людьми, входящими въ составъ даннаго общежитія, опредѣленныхъ правъ на дѣйствія другихъ лицъ и въ томъ числѣ на дѣйствія лица, проникнутаго этимъ сознаніемъ; тогда мы имѣемъ дѣло съ тѣмъ, что называется обычно правовыми воззрѣніями, правовымъ сознаніемъ.

Возвращаясь къ поставленному выше вопросу о происхожденіи государства, мы должны будемъ теперь формулировать этотъ вопросъ такъ: когда и какъ возникаютъ тѣ своеобразныя взаимоотношенія между живущими въ обществѣ людьми, которыя получаютъ затѣмъ наименованіе государственной организаціи, государственной формы общенія.

Ясно, что прежде всего нужно опредѣлить, о какихъ именно своеобразныхъ отношеніяхъ идетъ при этомъ рѣчь, въ чемъ заключается это своеобразіе. Если мы окинемъ мысленнымъ взоромъ все разнообразіе общественныхъ организацій, называемыхъ обычно государствами, если при этомъ мы забудемъ о всѣхъ многочисленныхъ различіяхъ между ними и постараемся выдѣлить только самое существенное и общее имъ всѣмъ,—то безъ труда признаемъ, что такимъ общимъ, отличительнымъ для нихъ всѣхъ является государственная власть, или, точнѣе, отношенія государственнаго властвованія.

О наличности государственной власти можно говорить тогда, если наблюдается раздѣленіе живущихъ въ обществѣ лицъ на властвующихъ и подвластныхъ, т.-е. если за одними членами общества признается право на принудительное регулированіе совмѣстной жизни исходящими отъ нихъ повелѣніями,—а на другихъ возлагается обязанность безусловнаго повиновенія волѣ первыхъ.

Итакъ, для бытія государства необходимо, чтобы существовала общественная группа, т.-е. группа лицъ, живущихъ въ соприкосновеніи и взаимодѣйствіи другъ съ другомъ, и чтобы отношенія между этими лицами приняли указанный выше характеръ отношеній государственнаго властвованія. Наряду съ этими двумя элементами,—населеніемъ и властью,—обычно признаютъ необходимымъ условіемъ существованія государства территорію, т.-е. осѣдлый образъ жизни данной общественной группы. Но ясно, что территорія можетъ придавать только бо́льшую опредѣленность отношеніямъ властвованія, существо же этихъ отношеній остается неизмѣннымъ и при отсутствіи территоріи. Поэтому, при наличности прочихъ условій, мы можемъ съ полнымъ правомъ говорить о государствѣ у бродячихъ, кочевыхъ народовъ.

Необходимо при этомъ указать, какъ на существенно важный признакъ, что самая эта власть въ государствѣ всегда носитъ самостоятельный, или, какъ иначе говорятъ, суверенный [1]) характеръ. Это значитъ, что власть эта не должна черпать своихъ правомочій ни отъ какой другой власти з д ѣ с ь н а з е м л ѣ. Этому не противорѣчитъ существованіе теократическихъ государствъ, въ которыхъ верховные правители—жрецы являются исполнителями воли высшей—н е з е м н о й—власти, божества. Указанный выше признакъ—самостоятельность—позволяетъ намъ отличить государство отъ всякихъ другихъ общественныхъ организацій, существующихъ на ряду съ государствомъ, какъ международный союзъ, или внутри отдѣльныхъ государствъ,—таковы всякія сословныя, профессіональныя организаціи, общества, клубы. Всѣ эти и подобныя имъ организаціи обладаютъ тоже принудительной властью по отношенію къ своимъ сочленамъ, но эта власть имѣетъ свой источникъ въ государствѣ: она или переносится имъ,—въ извѣстной области или въ отдѣльныхъ вопросахъ,—на объединяющую отдѣльныя государства организацію, или переуступается, такъ сказать, въ извѣстныхъ, строго опредѣленныхъ размѣрахъ существующимъ внутри государства организаціямъ. Какое-нибудь дворянское общество, напримѣръ, можетъ исключить своего члена и тѣмъ лишить его пользованія извѣстными выгодами только потому, что соотвѣтствующая власть передана ему закономъ государства. Земство можетъ собирать принудительно земельный сборъ потому лишь, что это право ему предоставлено закономъ. Международный трибуналъ можетъ разбирать какое-нибудь столкновеніе между государствами въ томъ лишь случаѣ, если на это послѣдовало согласіе тяжущихся государствъ — въ общей ли формѣ (въ смыслѣ учрежденія постояннаго судилища) или для даннаго только случая (на разрѣшеніе этого именно вопроса).

Итакъ, мы можемъ опредѣлить предметъ нашей науки,—г о с у д а р с т в о,—какъ такую о р г а н и з а ц і ю о б щ е с т в е н н о й жизни, к о т о р а я в ъ с у щ е с т в ѣ с в о е м ъ с в о д и т с я к ъ с а м о с т о я т е л ь н о о с у щ е с т в л я е м о м у п р и н у д и т е л ь н о м у в л а с т в о в а н і ю о д н и х ъ ч л е н о в ъ о б щ е с т в а

---

[1]) О „суверенной“ власти, какъ власти неограниченной см. ниже.

надъ другими. — Какъ распредѣляется эта власть въ обществѣ: властвуетъ ли отдѣльное лицо надъ всѣми, большинство надъ меньшинствомъ или обратно, это для общаго опредѣленія государства безразлично.

Такое пониманіе сущности государства принимается далеко не всѣми учеными изслѣдователями и не всегда послѣдовательно проводится даже тѣми изъ нихъ, которые соглашаются признать, что государственная организація—это организація принудительнаго властвованія и только. Несогласные считаютъ необходимымъ вводить въ свои опредѣленія обозначеніе тѣхъ цѣлей, какія преслѣдуетъ обычно или должно преслѣдовать государство, или пытаются точнѣе опредѣлить характеръ самаго властвованія, указывая, что оно является всегда господствомъ завоевателей надъ покоренными или однихъ группъ населенія (сословій, классовъ) надъ другими. Нисколько не умаляя значенія всѣхъ этихъ вопросовъ для полнаго и всесторонняго пониманія государства во всемъ многообразіи его историческихъ формъ, мы тѣмъ не менѣе полагаемъ, что правильное построеніе науки о государствѣ требуетъ включенія въ число изучаемыхъ предметовъ или явленій всѣхъ общественныхъ организацій, обладающихъ принудительнымъ властвованіемъ въ указанномъ выше смыслѣ. Это послѣднее представляетъ собой тотъ новый элементъ,—и притомъ всеобщаго значенія,—который былъ внесенъ въ область общественныхъ отношеній государственной организаціей. Поставивши своей задачей изученіе всей совокупности организацій принудительнаго властвованія, наука съ тѣмъ большимъ успѣхомъ можетъ выяснять затѣмъ причины, создававшія разнообразіе въ этой области: тогда станутъ болѣе ясными и понятными измѣненія въ характерѣ властвованія, въ цѣляхъ и задачахъ, преслѣдуемыхъ государствомъ, на всемъ протяженіи его историческаго развитія.

Установивъ понятіе государства, мы должны тутъ же отмѣтить, что государственная организація отнюдь не поглощаетъ собою общественной жизни цѣликомъ. Это только одна сторона общественной жизни, хотя, какъ мы это увидимъ дальше, и тѣсно слитая съ существованіемъ всякаго общества, всякой общественной жизни. Вѣдь совершенно ясно, что за предѣлами принудительныхъ, регулируемыхъ государствомъ, отношеній между людьми въ обществѣ, существуетъ всегда болѣе или менѣе обширная область свободныхъ отношеній, свободнаго общенія и взаимодѣйствія. Промышленникъ организуетъ то или иное предпріятіе, сообразуясь съ возможнымъ спросомъ (т.-е. съ хозяйств. расчетами соотечественниковъ) не потому, что къ этому его принуждаетъ законъ, государство,—а потому, что это ему нужно, выгодно: не считаясь съ обществомъ, онъ не можетъ обезпечить себѣ успѣха... Какое-нибудь литературное, художественное, философское произведеніе находитъ читателей, поклонниковъ, послѣдователей не потому, что такъ приказываетъ какая-либо власть, а потому что такова свободно создающаяся связь между людьми въ обществѣ: человѣкъ привыкаетъ мыслить, чувство-

вать и дѣйствовать одинаково съ другими,—если не со всѣми, то съ извѣстными группами однообщественниковъ.

Слѣдовательно, за предѣлами принудительнаго властвованія остается то, что обычно называется общественной жизнью въ тѣсномъ смыслѣ слова — въ отличіе отъ жизни государственной.

Признавая власть основнымъ признакомъ государства, ученые естественно пытаются ближе выяснить это понятіе, задаются вопросомъ: что же такое представляетъ собою эта государственная власть? Отвѣты различными авторами даются различные. Мы остановимся здѣсь на очень распространенномъ въ наукѣ пониманіи государственной власти, какъ господствующей въ государствѣ единой воли — для того, чтобы отвергнуть такое истолкованіе, какъ противорѣчащее фактамъ и затемняющее только смыслъ явленій государственнаго властвованія [1]).

Разъ не существуетъ въ дѣйствительности особаго организма, самостоятельной личности — государства, не приходится говорить и о томъ, что государственная власть есть воля государства. Если это чья-либо воля, то—воля отдѣльныхъ лицъ, входящихъ въ составъ даннаго государства. И, прежде всего, воля всего населенія или огромной массы его: только на такомъ ясно выраженномъ или молчаливомъ, добровольномъ или невольномъ признаніи со стороны широкихъ общественныхъ круговъ можетъ существовать государственная организація вообще и—въ частности—та или другая форма государства. Тамъ, гдѣ этого нѣтъ, государство умерло, если новая форма не нарождается изъ обновляющей революціи. На одномъ голомъ насиліи не можетъ быть прочно обоснованъ государственный порядокъ. Давно уже сказано, что штыками можно многое сдѣлать, но сидѣть на штыкахъ нельзя. И это тѣмъ болѣе, что самое подчиненіе власти этихъ „штыковъ“, носителей „организованной силы“, само требуетъ объясненія и, очевидно, основывается не на преклоненіи передъ силой.

Мы не будемъ вводить читателя въ кругъ очень сложныхъ вопросовъ: воля или не воля, а какія-либо другія психическія переживанія лежатъ въ основѣ того общественнаго явленія, что живущія въ обществѣ лица выдѣляютъ изъ своей среды особыхъ правителей, повелителей (будь то отдѣльное лицо, рядъ лицъ или цѣлыя организаціи) и соглашаются имъ подчиняться. Несомнѣннымъ представляется тотъ фактъ, что именно въ этой области народнаго сознанія, въ психологіи общественныхъ группъ нужно искать объясненія для всѣхъ фактовъ государственнаго властвованія; здѣсь кроются причины того, что явленія государственной жизни складываются такъ, а не иначе, и сюда-то должна направить свое вниманіе наука о государствѣ, если она желаетъ стать дѣйствительно наукой. Нельзя не замѣ-

---

[1]) См. обстоятельное изложеніе и критику этого взгляда у Коркунова „Русское Государственное право“ т. I стр. 4 и слѣд. (III изд.)

тить, что до сихъ поръ въ этомъ направленіи сдѣлано очень мало, если не сказать—ничего [1]).

Не противорѣча фактамъ, можно говорить при выясненіи сущности власти развѣ о волѣ тѣхъ лицъ (ихъ обыкновенно бываетъ много), за которыми признано право на властвованіе въ тѣхъ или иныхъ размѣрахъ. Но воль тутъ столько же, сколько и лицъ. И воли ихъ подчасъ настолько противорѣчивы, что не допускаютъ никакого примиренія и соглашенія. Напримѣръ,—воля избирателей, посылающихъ творить законъ соціалъ-демократа, съ одной стороны,—члена „союза русскаго народа", съ другой. Или—воля различныхъ депутатовъ при дебатированіи закона. И, если тутъ существуетъ какое-нибудь единство, то оно имѣетъ совершенно внѣшній, формальный, такъ сказать, характеръ. Всѣ тѣ, кому принадлежитъ власть въ данной государственной организаціи, имѣютъ дѣло съ однимъ и тѣмъ же матеріаломъ: въ предѣлахъ данной территоріи надъ данным ъ населеніемъ, живущимъ въ опредѣленныхъ условіяхъ жизни проявляютъ они свою властную волю. Но по-разному смотрятъ они на жизнь, на тѣ отношенія, которыя имъ приходится нормировать, различно понимаютъ эти отношенія и различно хотятъ, считаютъ справедливымъ нормировать ихъ. Въ области коллективнаго правового сознанія, говоря вообще, или, при болѣе точномъ опредѣленіи, въ области группового [2]) сознанія лежитъ разгадка, объясненіе явленій правовой и государственной жизни.

Намъ необходимо здѣсь остановиться еще на пониманіи государственной власти, какъ силы. Это понятіе, перенесенное въ область общественныхъ наукъ изъ естествовѣдѣнія (физики), менѣе всего пригодно для уясненія явленій государственной жизни. И въ естественныхъ наукахъ это понятіе развѣ лишь объединяетъ краткимъ, общимъ обозначеніемъ рядъ однородныхъ явленій, подробно и всесторонне изученныхъ, и само по себѣ—со своей туманной сущностью—не вноситъ новыхъ познаній. Въ наукѣ же о государствѣ поставить на мѣсто понятія власти понятіе силы значитъ создать мнимое объясненіе, до тѣхъ поръ пока не изслѣдованы со всей тщательностью дѣйствительныя отношенія властвованія (въ основѣ своей коренящіяся въ области группового сознанія). Нельзя при этомъ понимать государственную власть, какъ силу, и въ смыслѣ физическаго насилія. Правда, внѣшнее принужденіе—иногда въ формѣ примѣненія силы къ отдѣльнымъ лицамъ (заключеніе въ тюрьму, арестъ имущества)—играетъ существенную роль въ государственной жизни, при охраненіи государствомъ правопорядка

---

[1]) Съ такой постановкой вопроса мы встрѣчаемся въ прекрасныхъ работахъ Л. І. Петражицкаго, которыя—особенно послѣднюю его работу „Теорія права и государства въ связи съ теоріей нравственности"—усердно рекомендуемъ читателю. На его выводы опираемся и мы въ нѣкоторыхъ частяхъ нашего дальнѣйшаго *изложенія (напр., въ вопросѣ о различіи между правомъ и нравственностью).*

[2]) Въ этомъ вопросѣ мы стоимъ на той точкѣ зрѣнія, что положеніе отдѣльныхъ группъ въ общественной жизни обусловливаетъ и нормы ихъ нравственнаго и правового сознанія.

и вообще при осуществленіи цѣлей государственнаго общенія,— но этимъ далеко не исчерпываются функціи государственной власти, а главное не объясняются во всей совокупности сложныя отношенія между властью и подвластными, далеко не укладывающіяся въ рамки подчиненія грубой силѣ.

Очереднымъ вопросомъ является теперь для насъ вопросъ о происхожденіи государства: когда и какъ въ исторіи народовъ возникло это послѣднее? Точнаго и опредѣленнаго отвѣта на этотъ вопросъ наука не даетъ. Съ установленной выше точки зрѣнія сущность этого вопроса представляется въ слѣдующемъ видѣ. Существовали ли когда-либо такія общественныя организаціи, которыя въ то же время не были бы сами государствомъ или не входили бы, какъ часть, въ составъ какого-либо государства? И, если существовали, то когда и какъ въ замѣну или на основѣ этихъ организацій создалось государство?

При разрѣшеніи этого вопроса прежде всего приходится сталкиваться съ мнѣніемъ ученыхъ, отрицающихъ—въ болѣе или менѣе рѣшительной формѣ—наличность государственной организаціи у бродячихъ и кочевыхъ племенъ. Мы уже указали выше на ошибочность такого преувеличеннаго представленія о значеніи для государства осѣдлаго образа жизни населенія. Въ дополненіе къ этому мы можемъ напомнить только читателю то, что ему извѣстно уже изъ перваго тома „Народнаго университета“, посвященнаго первобытной культурѣ. Общественная организація бродячихъ австралійцевъ выступаетъ уже съ явными признаками организованной принудительной власти и должна быть признана государственной организаціей.

Гораздо серьезнѣе то широко распространенное въ наукѣ мнѣніе, согласно которому возникновенію государства предшествовалъ родовой бытъ, и государственная организація (по утвержденію нѣкоторыхъ писателей) возникла уже на развалинахъ этого родового быта [1]).

Родомъ, какъ извѣстно, называется союзъ лицъ, связанныхъ общностью происхожденія отъ одного предка. Поскольку сторонники этого взгляда имѣютъ въ виду указать на своеобразный характеръ такой власти, въ основѣ которой лежатъ отношенія родства,—въ немъ заключается несомнѣнное зерно истины. Но цѣликомъ это мнѣніе не можетъ быть принято и вотъ по какимъ соображеніямъ.

Несомнѣнно, и государственная власть, и власть отца въ семьѣ родоначальника въ родственной группѣ имѣютъ между собою то общее, что принципіально, въ сознаніи общества (фактически, какъ мы покажемъ далѣе, это далеко не всегда такъ) и та и другая одинаково имѣютъ своимъ назначеніемъ служеніе интересамъ цѣлаго [2]). Но тамъ, гдѣ живо чувствуется и сознается эта род-

---

[1]) См. Ф. Энгельсъ. „Происхожденіе семьи, частной собственности и государства“.

[2]) Въ отличіе, напримѣръ, отъ власти хозяина надъ рабочимъ, господина—надъ слугою, рабомъ

ственная связь, послѣдняя, конечно, придаетъ отношеніямъ властвованія особый, своеобразный характеръ, гарантируя въ значительной мѣрѣ выполненіе властью этого указаннаго выше ея назначенія. И вотъ, съ этой точки зрѣнія, можно разсматривать, когда и какъ въ исторіи отдѣльныхъ народовъ происходила замѣна одной власти (проникнутой и освященной родственнымъ чувствомъ) другой, уже болѣе искусственной, организованной съ опредѣленною цѣлью,—властью государственной. И отвѣтить на этотъ вопросъ можно лишь описаніемъ того процесса, который приводилъ къ такой замѣнѣ.

Непрерывный ростъ населенія постепенно расширялъ предѣлы первоначальной общественной группы, основанной на отношеніяхъ родства; вмѣстѣ съ тѣмъ естественно ослабѣвала та внутренняя связь, которую создавали „узы крови“, и часто она превращалась въ совершенно фиктивную (выдуманную) связь, измышленную единственно для того, чтобы поддержать сплоченность разросшейся группы и организовать порядокъ въ общежитіи. На мѣсто простыхъ, естественныхъ, такъ сказать, отношеній между членами небольшой родовой группы становилась уже опредѣленная планомѣрная организація принудительнаго порядка,—нарождалось государство [1]).

Такимъ образомъ, только подробное и внимательное разсмотрѣніе общественной организаціи у того или иного народа въ начальный періодъ его исторіи можетъ дать отвѣтъ на вопросъ, имѣемъ, ли мы дѣло съ родовымъ бытомъ или здѣсь уже возникло государство.

И, во всякомъ случаѣ, не правъ извѣстный нѣмецкій соціалистъ Энгельсъ, когда онъ отказывается признавать государствами „военныя демократіи“ (его собственное названіе) у древнихъ грековъ, римлянъ и германцевъ, и пріурочиваетъ возникновеніе государства къ тому времени, когда возникшее экономическое и соціальное неравенство породило общественную рознь, обособленіе различныхъ общественныхъ группъ, и когда болѣе сильныя общественныя группы стали утверждать свое господство надъ менѣе сильными при помощи этой именно государственной организаціи съ централизованной общественной силой (войскомъ).

Здѣсь государство подверглось лишь крупнымъ и важнымъ измѣненіямъ, возникло же оно значительно раньше. Государствами были уже эти самыя „военныя демократіи“, о которыхъ говоритъ Энгельсъ.

Если мы разсмотримъ внутренній строй этихъ родовыхъ организацій, то увидимъ въ нихъ вполнѣ выкристаллизовавшуюся, обособленную и развитую верховную власть; органами ея являются: вождь рода или племени, совѣтъ старѣйшинъ и народное собраніе. Какъ бы ни было тутъ широко участіе народа въ управленіи, какою бы большою властью ни пользовалось народное собраніе,—во всякомъ случаѣ, и въ этихъ организаціяхъ имѣется уже на лицо отмѣченная выше противоположность правителей и упра-

---

[1]) Объ этомъ сравни, напр., у Старке. „Первобытная семья“. Введеніе.

вляемыхъ, и каждый отдѣльный членъ родовой группы вынужденъ подчиняться велѣніямъ общественной власти, независимо отъ того, принималъ ли онъ самъ или не принималъ участіе въ томъ или другомъ актѣ этой правящей власти (напр., въ рѣшеніи народнаго собранія). А самая власть этихъ органовъ управленія довольно сильно давала себя чувствовать,—ея компетенція простиралась иногда до права на жизнь включительно (такъ напримѣръ, назначалась смертная казнь за трусость по приговору народнаго собранія у германцевъ).

Извѣстный историкъ культуры Липпертъ, разсматривая вопросъ о возникновеніи государства, говоритъ, что послѣднее образовалось изъ гипертрофированной (чрезмѣрно разросшейся) семьи или—въ другомъ мѣстѣ—изъ союза семей[1]). Ясно, съ изложенной нами точки зрѣнія, что оба эти положенія могутъ быть приняты только въ такомъ истолкованіи. Родовая группа можетъ такъ разростись отъ включенія въ нее все новыхъ и новыхъ поколѣній, что на мѣстѣ родственной связи съ ея своеобразной властью станетъ новая организація отношеній, создастся принудительная власть въ лицѣ опредѣленныхъ, обычаемъ намѣченныхъ лицъ,—и передъ нами государство. Или же родовая группа—еще до такого превращенія своего—сольется съ другими родовыми группами, и этотъ союзъ приметъ форму государственной организаціи, какъ это предполагаетъ Липпертъ во второмъ случаѣ.

Но было бы большой ошибкой думать, что эта новая организація являлась гдѣ-либо и когда-либо слѣдствіемъ преднамѣреннаго соглашенія между членами разросшейся (или слившейся съ другими) родовой группы,—что государство создавалось на основаніи договора. Этотъ взглядъ былъ прежде широко распространенъ среди политическихъ мыслителей, въ особенности въ XVII и XVIII вв., когда жили и писали такіе выдающіеся защитники договорной теоріи, какъ Гуго Гроцій, Гоббесъ, Локкъ и Руссо. При всемъ разнообразіи въ подробностяхъ ихъ ученій, всѣ эти писатели сходились между собой въ главномъ, существенномъ: первобытную жизнь человѣчества они представляютъ себѣ въ видѣ „естественнаго состоянія“, т.-е. такого состоянія, при которомъ не было не только принудительной власти государства, но и вообще никакихъ прочныхъ отношеній между людьми. Нѣкоторые изъ нихъ ближайшимъ образомъ характеризовали это „естественное состояніе“, какъ періодъ полной анархіи, войны всѣхъ противъ всѣхъ (Гоббесъ); другіе, напротивъ, думали, что это былъ для человѣчества „золотой вѣкъ“ свободы и счастья (Руссо). И вотъ изъ этого состоянія свободы и разобщенности люди перешли къ общественной жизни и къ жизни государственной посредствомъ общественнаго договора (нѣкоторые думали даже—двухъ договоровъ: о соединеніи въ общество и о подчиненіи власти).

---

[1]) См. Липпертъ. „Исторія культуры“. Переводъ подъ ред. и съ прил. Д. А. Коропчевскаго. С.-Пб. 1903 г. стр. 265—383. То, что Липпертъ называетъ здѣсь семьей, далеко не соотвѣтствуетъ нашему понятію о семьѣ и представляетъ собой, во всякомъ случаѣ, болѣе обширную родственную группу.

Правда, нѣкоторые изъ этихъ писателей мало заботились объ уясненіи дѣйствительнаго процесса возникновенія государства и придавали этой теоріи скорѣе политическій характеръ: полагая въ основу государства договоръ, одни старались, главнымъ образомъ, обосновать на этомъ принципѣ верховное право народа на власть, право критики и измѣненія государственнаго строя; другіе, напротивъ, думали укрѣпить этимъ—возникшій будто бы изъ передачи власти посредствомъ договора—абсолютизмъ. Но иные, какъ, напр., Локкъ (кон. XVIII в.), пытались приводить и историческіе факты въ подтвержденіе того, что подобные договоры, дѣйствительно, заключались; однако, всѣ попытки этого рода должны быть признаны неудачными, а сама эта „договорная теорія“ совершенно непригодною для объясненія процесса возникновенія государства. Въ этомъ процессѣ преднамѣренное, сознательное творчество новыхъ формъ общественной жизни не могло, конечно, итти такъ далеко, какъ это представляетъ себѣ договорная теорія; государственная организація складывалась постепенно, путемъ долгаго опыта, усваивая нѣкоторые „естественные“ элементы прежняго общественнаго строя (выдающаяся государственная роль старшаго въ родѣ, совѣты старѣйшинъ) и создавая новыя и новыя формы принудительнаго властвованія въ соотвѣтствіи съ измѣняющимися требованіями жизни. Цѣлесообразность и необходимость новой общественной организаціи (государства), съ одной стороны, и невозможность для отдѣльной личности выйти изъ той общественной группы, съ которой связана была она всѣмъ своимъ существованіемъ, съ другой, вынуждали отдѣльныхъ лицъ къ молчаливому признанію этой новой формы общенія. Но говорить по этому поводу о какомъ-либо договорѣ представляется невозможнымъ уже по одному тому, что въ указанное время—при первоначальномъ возникновеніи государства—не могло сложиться яснаго представленія о договорѣ, какъ основѣ прочнаго порядка въ общежитіи: договоръ вошелъ въ жизнь и имъ стали опредѣляться отношенія между отдѣльными членами общества тогда только, когда организованная общественная власть могла уже взять договоръ подъ свою защиту и обезпечить ему въ случаѣ нужды исполненіе[1]). Помимо этого, такое „договорное“ происхожденіе государства представляется невѣроятнымъ еще и потому, что оно не вяжется со всѣми нашими познаніями относительно человѣческой психики въ ту отдаленную эпоху: вѣдь это значило бы, что люди сначала в ы д у-

---

[1]) Мы все время имѣемъ въ виду именно это зарожденіе государства и не говоримъ о государствахъ, вновь возникающихъ въ новѣйшее время изъ союза нѣсколькихъ государствъ (Германія, Швейцарія) или основываемыхъ переселенцами изъ другихъ государствъ (Соединенные Штаты). Но и тутъ договорная теорія не можетъ найти оправданія, такъ какъ: во 1-хъ, договоръ отнюдь не имѣетъ тутъ той силы и значенія въ смыслѣ утвержденія государства, какъ вся совокупность историческихъ условій, приведшихъ къ созданію новой государственной организаціи, а во 2-хъ, и самый договоръ заключался здѣсь не стоящими внѣ государства людьми, а существовавшими уже государствами въ лицѣ ихъ правителей. Ср., напр. Т. Боржо. „Учрежденіе и пересмотръ конституцій“. Переводъ Высоцкой подъ ред. Кокошкина. В. II, стр. 6, 7.

мали государство, какъ особую форму общежитія, а потомъ стали вступать въ соглашенія относительно осуществленія этой идеи на дѣлѣ. Такого развитія отвлеченной мысли и сознательной творческой дѣятельности въ области общественной жизни у первобытныхъ людей предположить, конечно, нельзя.

Съ большимъ правомъ можно утверждать, что не какія-нибудь общія, отвлеченныя сужденія, а суровая практика жизни толкала людей въ эту сторону [1]). Люди вынуждены были объединяться въ общественныя группы, а объединившись,—поддерживать эту совмѣстную жизнь для того, чтобы бороться общими силами за свое существованіе съ природными условіями и съ другими, враждебными имъ, общественными группами. Эта выгода совмѣстнаго существованія заставляла родичей оставаться въ общей группѣ и тогда, когда въ чрезмѣрно разросшемся родѣ утрачивалось живое родственное чувство; эта же необходимость объединиться заставляла отдѣльные роды (еще не превратившіеся въ государство) соединяться съ другими родами и составлять новую общественную организацію—государство. Порядокъ, установляемый и поддерживаемый властью, являлся необходимымъ условіемъ совмѣстной жизни. Не всѣ, конечно, члены общества сознавали это вполнѣ ясно, а тѣмъ болѣе не для всѣхъ было одинаково понятно, что власть эта должна быть организована такъ или иначе. Но, разъ возникнувъ въ предѣлахъ даннаго общественнаго союза, власть постепенно подчиняетъ себѣ всѣхъ членовъ общества,—и если одни сознательно признаютъ для себя обязательными ея велѣнія, то для другихъ эта обязательность возникаетъ въ силу нѣкотораго смутнаго чувства („всѣ подчиняются, слѣд., и мнѣ нужно подчиняться,—значитъ для этого есть основанія"), или просто благодаря привычкѣ, такъ какъ власть на дѣлѣ осуществляетъ свои полномочія, и они, такъ сказать, фактически закрѣпляются въ жизни. Но всегда и вездѣ въ основѣ существованія власти лежало болѣе или менѣе сознательное допущеніе, что „такъ и быть должно". Иногда въ такихъ начальныхъ государственныхъ организаціяхъ власть носила на себѣ религіозный отпечатокъ, представители власти были въ то же время истолкователями и проводниками въ жизнь воли Божества. Это въ особенности нужно сказать о государствахъ древняго Востока. Но это не даетъ намъ права утверждать, что источникъ государственной власти находится въ религіи. Государственная организація удовлетворяла потребности въ обезпеченіи существованія, и корни ея глубоко скрыты были въ нѣдрахъ земной жизни человѣка; религія же—съ ея всеобъемлющимъ въ тѣ времена значеніемъ—приходила уже позже для того, чтобы дать свою санкцію тому, что вызвано было къ жизни неустранимой, насущной потребностью. Религіозныя переживанія могутъ, поэтому, учитываться наукою о государствѣ, лишь какъ сопутствующія обстоятельства, осложнявшія тотъ процессъ развитія сознанія въ

---

[1]) Государство,—говоритъ Липпертъ,—создавалось подъ вліяніемъ суровыхъ и неотвязчивыхъ потребностей дѣйствительной жизни.

общественной группѣ, который приводилъ къ созданію государства.

До сихъ поръ, говоря объ основахъ государственной власти, мы имѣли въ виду начальныя формы государства, возникавшія въ нѣдрахъ общественной группы, однородной по своему составу, по имущественному положенію и общественному значенію своихъ членовъ (мы не считаемъ при этомъ рабовъ, которые не признавались членами общества,—они были просто вещью, собственностью отдѣльныхъ владѣльцевъ). Въ такихъ государственныхъ организаціяхъ государству противостояли отдѣльныя личности, болѣе или менѣе одинаково заинтересованныя въ его существованіи и въ равной мѣрѣ вынужденныя поступаться своими личными интересами для обезпеченія возможности совмѣстной жизни, организованнаго порядка въ общежитіи.

Но государственная организація очень рано обнаружила свойство служить удобнымъ орудіемъ угнетенія и эксплоатаціи однихъ общественныхъ группъ другими; оставаясь, какъ и прежде, организаціей порядка, она стала вмѣстѣ съ тѣмъ организаціей господства болѣе сильныхъ надъ болѣе слабыми. Это обстоятельство заставило нѣкоторыхъ изслѣдователей искать причину происхожденія государства въ этомъ именно фактѣ существованія въ обществѣ разнородныхъ группъ, обладавшихъ неодинаковою силою и значеніемъ: по ихъ мнѣнію, государственная организація создавалась, какъ средство для служенія такимъ обособленнымъ групповымъ интересамъ.

На этой точкѣ зрѣнія стоятъ, прежде всего, такіе писатели, какъ Гумпловичъ [1]), которые, исходя изъ факта разнородности племенного состава въ существующихъ и существовавшихъ ранѣе государствахъ, считаютъ причиною возникновенія государства завоеваніе одного племени другимъ: для удержанія порабощеннаго племени въ состояніи покорности и создавался, съ этой точки зрѣнія, весь аппаратъ принудительно дѣйствующей государственной власти. Если бы даже завоеваніе и было, дѣйствительно, такимъ всеобщимъ фактомъ на зарѣ жизни человѣчества, какъ это представляетъ себѣ Гумпловичъ, то и тогда мы не имѣли бы еще увѣренности, что нашли причину возникновенія государства, пока не было бы доказано, что до завоеванія одного племени другимъ государственной организаціи (въ указ. нами выше смыслѣ) вообще не существовало.

Но, на самомъ дѣлѣ, этого-то и не было: борьба за существованіе, междуплеменная вражда, столкновенія и завоеванія—могли, конечно, оказывать извѣстное вліяніе въ процессѣ объединенія, организаціи общественныхъ группъ, а, слѣдовательно, и въ дѣлѣ созданія государственной организаціи у борющихся племенъ. Но съ бо́льшимъ основаніемъ можно предполагать—или даже рѣшительно утверждать—наличность у нихъ такой организаціи

---

[1]) См. его „Основы соціологіи“ пер. подъ ред. Гессена. Изд. Поповой. С.-Пб. 1899 г. „Никогда и нигдѣ государства не возникали иначе, какъ черезъ порабощеніе чужихъ племенъ однимъ или нѣсколькими союзными и объединенными племенами“. Цит. соч. стр. 184.

еще до начала открытой борьбы, а завоеваніе—въ лучшемъ случаѣ—могло вносить лишь болѣе или менѣе значительныя измѣненія въ существовавшую уже у того или другого племени организацію: эта послѣдняя, естественно, пріобрѣтала при этомъ характеръ господства однихъ элементовъ населенія надъ другими (побѣдителей надъ побѣжденными), для нихъ создавалось привилегированное положеніе въ государственной организаціи, ихъ интересамъ служила государственная власть. Это можно съ полнымъ правомъ утверждать, напримѣръ, относительно государствъ, образовавшихся послѣ завоеванія Европы германцами.

То же самое говоритъ цитированный выше Старке о возникновеніи государства въ позднѣйшее время у нѣкоторыхъ африканскихъ племенъ: первоначально государство образовывалось на основѣ общаго происхожденія, изъ союза родственныхъ группъ; но „спокойный ходъ развитія былъ насильственно прерванъ, и войны и завоеванія повели къ возникновенію совсѣмъ иного рода властей“ [1]) въ зависимости отъ послѣдовавшаго разслоенія общественной группы на завоевателей и покоренныхъ.

Итакъ, то объясненіе, какое даетъ происхожденію государства Гумпловичъ, должно быть отвергнуто: не всегда возникновенію государства предшествовало въ исторіи покореніе одного племени другимъ; а, главное, —тамъ, гдѣ завоеваніе, дѣйствительно, имѣло мѣсто, государство существовало и раньше, какъ необходимая для борьбы организація, у одного или даже у обоихъ борющихся племенъ. Но тотъ фактъ, что многія нынѣшнія государства въ ихъ настоящемъ видѣ сложились подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ факта завоеванія—покоренія, имѣетъ большое значеніе и въ настоящее время въ ихъ жизни; дѣло въ томъ, что въ такихъ государствахъ мы видимъ національную племенную или расовую борьбу, на которую уходитъ масса культурныхъ силъ. И это раздѣленіе во многихъ государствахъ населяющихъ ихъ народностей на господствующія и подчиненныя тяготѣетъ надъ ними въ видѣ какого-то проклятія, тормазящаго, съ одной стороны, культурное развитіе государства, и заставляющаго, съ другой, вырабатывать интересныя формы національно-культурныхъ союзовъ государственнаго характера, съ которыми мы познакомимся ниже (въ отдѣлѣ о децентрализаціи государственной власти).

Другая попытка объяснить возникновеніе государства борьбою различныхъ общественныхъ элементовъ сдѣлана т. н. теоріей экономическаго матеріализма, наиболѣе блестящими представителями которой являются Марксъ и Энгельсъ. По ихъ ученію, въ основѣ всего историческаго процесса лежитъ развитіе производительныхъ силъ (т.-е. измѣненіе власти человѣка надъ природой и соотвѣтствующее этому измѣненіе въ общественной организаціи производства); въ процессѣ измѣненія хозяйственной жизни общества, это послѣднее постепенно распадалось на разнородныя группы (классы), занимавшія неодинаковое положеніе въ

---

[1]) Цит. соч. стр. 73.

хозяйственной жизни общества, различавшіяся между собой по своей экономической мощи и значенію и враждебныя одна другой—въ силу коренного различія (или даже полной противоположности) ихъ классовыхъ интересовъ. Въ различные періоды исторіи различные классы общества занимали господствующее положеніе, оказывали рѣшительное вліяніе на всѣ стороны жизни, перестраивали жизнь по-своему. Возникновеніе государственной организаціи, съ этой точки зрѣнія, объясняется слѣдующимъ образомъ. Появленіе въ обществѣ обособленныхъ классовъ съ противоположными интересами приводило къ постояннымъ столкновеніямъ между ними, къ борьбѣ за благопріятныя для каждой изъ этихъ группъ условія общественнаго существованія; борьба эта велась съ крайнимъ напряженіемъ силъ, самому существованію общества угрожала опасность. И вотъ создана была государственная организація для того, чтобы ослабить эту борьбу между различными классами и держать ее въ предѣлахъ порядка: это было необходимо, иначе само общество погибло бы въ безплодной борьбѣ. Но естественно, при установленіи этого „порядка“ интересы экономически сильнѣйшаго класса болѣе принимались во вниманіе, и возникающая государственная организація оказывалась приспособленной для поддержанія господства этого класса надъ прочими слоями населенія.

Въ этомъ же смыслѣ высказывались и многіе другіе авторы, писавшіе о государствѣ, и не только склонные къ соціалистическимъ воззрѣніямъ (Платонъ, Томасъ Моръ), но и болѣе умѣренные по своимъ взглядамъ, какъ св. Августинъ, Адамъ Смитъ, Шульце Геверницъ.

Св. Августинъ называетъ государство большой разбойничьей шайкой и старается доказать тождество между обоими.

Томасъ Моръ видитъ въ государствѣ не что иное, какъ заговоръ богачей, которые—подъ вывѣской общественнаго блага—заботятся о защитѣ нажитого богатства и о выжиманіи возможно большого количества дешеваго труда изъ народа.

И такой умѣренный нѣмецкій экономистъ, какъ Шульце-Геверницъ, утверждаетъ, что государство—„это не что иное, какъ организація господствующихъ въ экономическомъ отношеніи классовъ“.

Какъ мы указывали уже раньше, эта теорія не объясняетъ первоначальнаго возникновенія государства, такъ какъ это послѣднее,—въ томъ его пониманіи, какое дано было выше,—возникло еще раньше разслоенія общества на разнородныя группы съ обособленными и противорѣчивыми интересами. Но, несомнѣнно, этой теоріей установленъ былъ чрезвычайно важный въ исторіи общества и государства фактъ: какъ самая организація государства (распредѣленіе власти, политическихъ правъ, между членами общества), такъ и вся дѣятельность государственной власти, съ возникновеніемъ въ обществѣ указанныхъ различій, стала носить отпечатокъ борьбы различныхъ классовъ общества, причемъ явнымъ предпочтеніемъ пользовался у государства экономически болѣе сильный классъ или классы (если ихъ было

нѣсколько),—въ ихъ руки—юридически и фактически—переходила государственная власть, ихъ интересами была проникнута законодательная дѣятельность и вообще вся политика государства. Необходимо при этомъ отмѣтить, что для исчерпывающаго пониманія развитія права и государства нужно имѣть въ виду не только классы, но и болѣе мелкія подраздѣленія общества—группы, связанныя единствомъ экономическихъ (а вмѣстѣ съ тѣмъ и общественныхъ, правовыхъ и др.) интересовъ.

Поэтому-то государство и можно называть организаціей господства болѣе сильныхъ надъ болѣе слабыми, будь-то—завоевателей надъ покоренными, или—экономически господствующаго класса надъ прочими общественными группами. Нужно только не упускать при этомъ изъ виду слѣдующія два обстоятельства: во 1 хъ, что государственная власть и въ рукахъ сильныхъ не только направлена была на порабощеніе слабыхъ (закрѣпляя такимъ образомъ сложившіяся въ обществѣ отношенія), но и приводила къ установленію извѣстнаго порядка, обязательнаго для самихъ властвующихъ, связывала извѣстными нормами и господствующій классъ (конечно, въ болѣе слабой степени); а во 2-хъ, что это преимущественное—по отношенію къ обладанію государственною властью—положеніе сильныхъ основывалось далеко не на одномъ голомъ насиліи, выражающемся въ захватѣ власти и подавленіи протеста со стороны обдѣленныхъ. Даже въ случаяхъ завоеванія одного племени другимъ государственную организацію можно было считать утвердившеюся только тогда, когда послѣ періода борьбы наступало замиреніе,—побѣжденные соглашались признать власть побѣдителей и вновь создавшійся порядокъ общественной жизни, и притомъ иногда не только за страхъ, но и за совѣсть,—когда побѣдители являлись представителями высшей культуры и, дѣйствительно, организовывали жизнь на новыхъ основаніяхъ. А тѣмъ болѣе это нужно сказать относительно господства въ государствѣ экономически болѣе сильныхъ классовъ.

Правда, занимая исключительное положеніе въ области экономической, въ хозяйственной организаціи общества, экономически сильные классы (напр. крупные землевладѣльцы, капиталисты) держатъ въ своей власти зависимые отъ нихъ классы (мелкихъ арендаторовъ, наемныхъ рабочихъ); но нельзя утверждать, что эта зависимость, въ своемъ чистомъ, неприкрашенномъ видѣ, непосредственно переносится и въ область отношеній государственнаго властвованія, что экономически сильный классъ утверждаетъ свое п р а в о только потому, что онъ имѣетъ с и л у. Такое утвержденіе было бы слишкомъ грубымъ объясненіемъ сложныхъ отношеній властвованія и далеко не всегда соотвѣтствовало бы исторической дѣйствительности. Мы уже указывали выше, что ближайшимъ основаніемъ той или иной организаціи власти въ государствѣ является п р а в о в о е с о з н а н і е, какъ оно развилось въ различныхъ общественныхъ группахъ и нашло свое выраженіе въ обычаѣ и законѣ.

Пусть это правовое сознаніе развивается различно въ разнородныхъ общественныхъ группахъ; пусть неодинаково склады-

ваются въ отдѣльныхъ группахъ взгляды на то, что должно и не должно быть въ области государственнаго властвованія; пусть даже это различіе обусловливается именно несходствомъ экономическаго положенія различныхъ группъ, и перевѣсъ въ дѣйствительной жизни получаютъ, находя свое выраженіе въ дѣйствующихъ обычаяхъ и законахъ, тѣ правовыя воззрѣнія, носителями которыхъ являются экономически болѣе сильныя группы. И все-таки съ полнымъ правомъ можно утверждать, что тотъ процессъ, который приводитъ къ власти экономически болѣе сильныя группы, отличается большою сложностью и отнюдь не можетъ уложиться въ такую простую формулу: ты сильнѣе насъ, слѣдовательно тебѣ подобаетъ и власть.

II.

Государство и право.

Жизнь и дѣятельность современнаго государства неразрывно связана съ существованіемъ права. Нормы права формулируются государственной властью въ издаваемыхъ ею законахъ; ихъ осуществленіе въ жизни—на практикѣ обезпечивается дѣятельностью судебныхъ учрежденій; наконецъ, самая дѣятельность органовъ государственной власти протекаетъ въ рамкахъ, установленныхъ особыми законами, которые въ ихъ совокупности именуются государственнымъ правомъ.

И эта связь между государствомъ и правомъ не есть явленіе случайное, временное; она установилась уже давно—еще въ начальную эпоху существованія государства, и ею лучше всего характеризуется самая сущность государственной формы общенія.

Въ чемъ же заключается взаимоотношеніе между правомъ и государствомъ? Какое значеніе имѣетъ государственная организація для существованія права, и—обратно—какъ воздѣйствуетъ право на государство?

Что такое государство,—выяснило предшествующее изложеніе; сдѣлаемъ теперь то же и въ отношеніи права.

Подъ именемъ п р а в а разумѣются особыя правила или нормы, регулирующія совмѣстную жизнь людей въ обществѣ; наряду съ нормами права въ общественной жизни дѣйствуютъ и другія правила поведенія, отличныя отъ первыхъ,—таковы: религіозныя предписанія, велѣнія нравственности, правила приличія и т. п.

Установить строгое различіе между этими отдѣльными категоріями правилъ представляется дѣломъ нелегкимъ—и вопросъ этотъ до настоящаго времени не получилъ безспорнаго, общепризнаннаго разрѣшенія.

Знакомясь ближе съ тѣми предписаніями, которыя содержатся въ нормахъ права, мы увидимъ, что они или строго и точно опредѣляютъ обязанности членовъ общежитія, указываютъ, какъ

надлежитъ поступать при извѣстныхъ обстоятельствахъ, или только разграничиваютъ область дозволеннаго и недозволеннаго, указывая, что можно дѣлать и чего дѣлать нельзя въ томъ обществѣ, для котораго эти правила изданы.

Вотъ для поясненія нѣсколько примѣровъ:

1. Всякое похищеніе чужой собственности не дозволяется и наказуется, какъ преступленіе.

2. Договоръ—по желанію сторонъ—можетъ обезпечиваться задаткомъ, а при неисполненіи договора противной стороной давшій задатокъ можетъ требовать возвращенія его въ двойномъ размѣрѣ.

3. О каждомъ несчастномъ случаѣ на фабрикѣ владѣлецъ долженъ заявить фабричной инспекціи для составленія особаго акта разслѣдованія.

4. Мировой судья, по принятіи искового прошенія, долженъ вызвать стороны и разобрать дѣло въ установленномъ порядкѣ.

Всѣ эти и подобные имъ случаи изъ повседневной жизни нормируются особыми правилами, которыя называются правовыми нормами или просто правомъ [1]).

Внѣшнее свое выраженіе нормы права находятъ въ обычаѣ,—когда то или другое правило общественнаго поведенія, зарождаясь изъ правового сознанія народа, входитъ въ повседневную практику и отсюда черпаетъ свою принудительную силу,—и въ законѣ, когда соотвѣтствующая норма права формулируется—какъ обязательное правило поведенія—компетентнымъ органомъ государственной власти. По своему историческому происхожденію обычай древнѣе закона и съ ходомъ исторіи вытѣсняется этимъ послѣднимъ; но и до настоящаго времени обычай не утратилъ вполнѣ своего значенія и продолжаетъ не только регулировать въ извѣстныхъ предѣлахъ частныя (гражданскія) отношенія между членами общества (напримѣръ, торговые обычаи), но и играетъ,—какъ мы увидимъ дальше, — существенную роль въ области государственнаго права.

Обратимся теперь къ вопросу объ отличіи права отъ нравственности и другихъ регулирующихъ нормъ общежитія. Всѣ попытки найти внѣшній признакъ, отличающій право отъ нравственности, въ самомъ содержаніи тѣхъ и другихъ нормъ нужно признать неудачными: велѣнія и права и нравственности одинаково могутъ касаться и, дѣйствительно, касаются однихъ и тѣхъ же отношеній между людьми,—и различенъ, скорѣе, самый характеръ этихъ регулирующихъ нормъ, степень ихъ обязательности и принудительности.

Нельзя также видѣть сущность правовой нормы въ ея происхожденіи изъ велѣній государственной власти,—тогда мы

---

[1]) На основаніи этихъ правилъ у отдѣльныхъ лицъ могутъ возникать особыя, имъ лично принадлежащія; права, но объ этихъ правахъ отдѣльныхъ лицъ мы говорить не будемъ,—насъ интересуетъ тутъ лишь право, какъ совокупность самыхъ правилъ.

должны были бы исключить изъ сферы права—правовые обычаи. Если же говорить, какъ объ отличительномъ признакѣ права, о признаніи нормы дѣйствующей со стороны государственной власти,—то это значило бы предполагать норму права существующей и до этого признанія. А главное, дѣятельность государства, направленная къ формулировкѣ правовыхъ нормъ (будемъ ли мы говорить о созданіи или о признаніи права—все равно), сама регулируется извѣстными нормами права и только въ этихъ предѣлахъ является дѣятельностью государства, а не произвольными дѣйствіями отдѣльныхъ стоящихъ у власти лицъ. Поэтому, вводя въ опредѣленіе права дѣятельность государства въ области формулированія правовыхъ нормъ, — въ конечномъ счетѣ, мы опредѣляемъ право черезъ право же.

Чтобы найти прочную основу для различенія этихъ разнородныхъ регулирующихъ нормъ, нужно спуститься въ глубины индивидуальнаго и общественнаго сознанія, прослѣдить тѣ психическіе процессы, которыми сопровождается зарожденіе этихъ различныхъ нормъ въ сознаніи формулирующихъ ихъ и проводящихъ въ жизнь людей.

Это можетъ показаться страннымъ, непонятнымъ въ отношеніи нормъ права, которыя—въ отличіе отъ велѣній нравственности, религіи, приличій и проч.,—кажутся, на первый взглядъ, чѣмъ-то внѣшнимъ, привходящимъ со стороны и подчиняющимъ себѣ психику и вообще все поведеніе отдѣльныхъ лицъ въ обществѣ. Въ особенности это кажется справедливымъ въ отношеніи такихъ общественныхъ организацій, гдѣ—какъ въ абсолютныхъ монархіяхъ — государственная власть по своему характеру, повидимому, не склонна и не способна считаться въ своей законодательной дѣятельности съ какими-либо общественными воззрѣніями и стремленіями. Но эта иллюзія должна быть устранена разъ навсегда: никакая власть, какою бы самостоятельностью и независимостью она ни пользовалась, не можетъ, въ области законодательства, творить изъ ничего, — иначе она создастъ „бумажныя нормы“, которыя скоро отомрутъ, не найдя примѣненія въ жизни. Какимъ бы узкимъ, своекорыстнымъ интересамъ господствующихъ общественныхъ группъ ни служила при этомъ — фактически — власть, она во всякомъ случаѣ, опирается тутъ на правовыя воззрѣнія этихъ „диктующихъ“ законы группъ и считается съ противоположными правовыми воззрѣніями группъ антагонистическихъ, учитывая ихъ, по крайней мѣрѣ, какъ препятствія къ проведенію въ жизнь издаваемыхъ ею нормъ. Въ этомъ смыслѣ можно и здѣсь, — а тѣмъ болѣе при болѣе совершенныхъ формахъ государственной организаціи,—искать корни всякаго права въ правовыхъ воззрѣніяхъ общества, и въ области индивидуальнаго и коллективнаго сознанія отыскивать критерій для различенія его отъ другихъ схожихъ съ нимъ нормъ.

Повидимому, всѣ эти нормы,—будь то предписанія религіи, нравственности, права или правила приличія,—одинаково говорятъ о д о л ж н о м ъ, принудительно регулируя поведеніе отдѣльныхъ

членовъ общежитія. Но—при ближайшемъ разсмотрѣніи—характеръ этого долженствованія далеко не одинаковъ во всѣхъ этихъ случаяхъ.

Здѣсь прежде всего должны быть выдѣлены предписанія религіи. Находя высшую санкцію въ авторитетѣ божества, эти нормы основываютъ свою принудительность на вѣрѣ, обращаются къ свободному сознанію отдѣльныхъ членовъ общежитія и потому лишь у с л о в н о обязательны. Принудительная же религіозность, съ ея крайнимъ выраженіемъ—священными трибуналами (инквизиція), представляетъ несомнѣнное искаженіе религіознаго принципа,—здѣсь религія тѣсно переплетается съ правовыми началами, сообщая имъ свою санкцію, и сама опираясь на характерную для нихъ внѣшнюю принудительность.

Говоря объ отличіи права отъ нравственности, нужно прежде всего отмѣтить, что нравственное велѣніе: „я долженъ“—имѣетъ, правда, для меня безусловное значеніе,—но въ отличіе отъ правовой обязанности—тутъ нѣтъ лица, которое могло бы п о п р а в у требовать отъ меня выполненія этого моего долга (наприм., нищій не можетъ требовать отъ меня выполненія нравственной моей обязанности быть милостивымъ), — а равнымъ образомъ, и общество не можетъ принудить меня къ соотвѣтствующему нравственному поведенію (тогда какъ, напримѣръ, при существованіи закона, устанавливающаго налогъ въ пользу бѣдныхъ, я буду вынужденъ властью исполнить свою обязанность). Тѣ же нравственныя нормы, обращенныя къ постороннимъ лицамъ („ты долженъ“), еще болѣе теряютъ въ своей обязательности,—мы обращаемся съ ними опять-таки къ свободной человѣческой личности, предъявляемъ къ ней, какъ къ таковой, опредѣленныя (законныя—по закону нашей совѣсти) требованія,—въ полной, однако, увѣренности, что принудительно, силою заставить выполнить эти требованія никого не можемъ—да, въ сущности, и не хотимъ.

Иное нужно сказать относительно права: здѣсь долженствованіе отличается болѣе непреклоннымъ, можно сказать, внѣшне принудительнымъ характеромъ; здѣсь обязанности одного соотвѣтствуетъ право другого,—и надъ всѣми этими обязательственными отношеніями однихъ членовъ общества къ другимъ и ко всему обществу стоитъ со своею принудительною властью государственная организація, строго наблюдая за тѣмъ, чтобы выполнялись велѣнія права.

Изъ существа этого различія между правомъ и нравственностью можно легко видѣть, что строгой границы между областью дѣйствія тѣхъ и другихъ нормъ провести нельзя: все зависитъ отъ того, какъ относится къ данному предмету, къ данному общественному интересу господствующее въ данное время воззрѣніе—въ соотвѣтствіи съ этимъ та или иная область общественныхъ отношеній можетъ защищаться или только нормами нравственности или болѣе строгими и вѣрнѣе достигающими своей цѣли нормами права [1]).

[1]) Правда, самая цѣль представляется при этомъ сравнительно болѣе узкой и ограничивается внѣшнимъ порядкомъ отношеній.

Итакъ, отличительнымъ признакомъ права нужно признать его безусловную обязательность для каждаго члена общества, независимо отъ того, считаетъ ли онъ то или другое правило цѣлесообразнымъ или нецѣлесообразнымъ, нравственнымъ или противнымъ нравственности.

Этимъ право отличается отъ другихъ правилъ, также предназначенныхъ для регулированія нашего поведенія, но подчиняющихъ насъ своимъ предписаніямъ лишь условно, при нашемъ согласіи съ положенными въ ихъ основу принципами, при нашемъ желаніи оставаться въ единеніи съ установившей эти правила общественной группой.

Признавая, напримѣръ, правила чести, господствующія въ извѣстныхъ общественныхъ кругахъ, мы можемъ считать дуэль обязательной для себя въ томъ или другомъ случаѣ; но тамъ, гдѣ существуетъ законъ, воспрещающій дуэли, мы должны сообразовать свои дѣйствія съ этимъ закономъ, считаться съ нимъ и подвергаться всѣмъ послѣдствіямъ неисполненія этого закона— независимо отъ того, раздѣляемъ мы или нѣтъ тѣ принципіальныя соображенія, которыми вызвано изданіе этого закона.

И вотъ, всѣ такія правила, которыми принудительно регулируется жизнь и дѣятельность отдѣльныхъ лицъ въ данномъ обществѣ, которыя признаются общеобязательными нормами поведенія,—называются дѣйствующимъ или положительнымъ правомъ.

Наряду съ этимъ положительнымъ правомъ въ наукѣ приходится встрѣчаться съ понятіемъ такъ называемаго естественнаго права. Что же это за право, чѣмъ оно отличается отъ права положительнаго?

Какъ было указано, право принудительно регулируетъ своими предписаніями общественную жизнь. Нормы дѣйствующаго права предусматриваютъ разнообразныя жизненныя отношенія и устанавливаютъ для нихъ особыя правила, основанныя на извѣстныхъ принципахъ и на соображеніяхъ цѣлесообразности.

Но, какъ всякое другое произведеніе ума и рукъ человѣческихъ, нормы права далеки, конечно, отъ совершенства и доступны со всѣхъ сторонъ критикѣ. Эта критика усиливается и пріобрѣтаетъ все болѣе и болѣе вѣса и значенія по мѣрѣ того, какъ съ развитіемъ общественныхъ отношеній и съ ростомъ общественнаго сознанія измѣняется взглядъ на тѣ или иныя явленія общественной жизни: результатомъ такой критики является обычно требованіе новой нормировки, новыхъ правовыхъ предписаній для той или другой группы явленій общественной жизни. Особенно ярко обнаруживается это явленіе въ такіе историческіе моменты, когда новая общественная группа, выдвинувшаяся на первое мѣсто въ процессѣ историческаго развитія, начинаетъ перестраивать жизнь по-своему,—и между прочимъ требуетъ „новаго права“. Такъ дѣйствовала въ Европѣ съ конца XVIII в. буржуазія, къ тому же стремится теперь и рабочій классъ. Такимъ образомъ, объ естественномъ правѣ идетъ рѣчь тогда, когда нормамъ права дѣйствующаго противопоставляются нормы права идеальнаго,—

такого права, которое еще только должно превратиться въ предписанія компетентной власти — въ законъ. Естественное право обращается, поэтому, со своими требованіями къ законодателю.

Иногда эти новыя „правовыя системы“ пытаются строить на такихъ, казалось бы, незыблемыхъ основаніяхъ, какъ „природа вещей“ или „первоначальныя, неотъемлемыя права человѣка“ или „неустранимыя потребности человѣческаго общенія“,—но онѣ не перестаютъ въ силу этого быть лишь временными, преходящими построеніями, отражающими въ себѣ правовыя воззрѣнія господствующей въ данное время группы съ ея узкимъ, своекорыстнымъ, подъ часъ, пониманіемъ „справедливаго“.

Правда, выдвигаемая историческимъ развитіемъ идеальная правовая система можетъ въ данный моментъ пользоваться широкимъ признаніемъ въ обществѣ и представляться чуть не воплощеніемъ абсолютной справедливости (такъ было, напр,, съ доктриной либерализма): но это вполнѣ понятное ослѣпленіе не должно скрывать отъ насъ истинной сущности вещей. Вѣчнымъ остается лишь само это „естественное“ стремленіе къ установленію дѣйствительно справедливыхъ отношеній въ правѣ.

О томъ, какое значеніе имѣютъ нормы естественнаго права въ процессѣ развитія права и государства, мы будемъ говорить дальше. Теперь же возвратимся къ праву положительному и посмотримъ, на чемъ основывается его обязательная сила, что заставляетъ отдѣльныхъ лицъ подчиняться предписаніямъ права.

Повидимому, отвѣтъ простъ: нельзя не подчиняться, потому что государство своей принудительной властью—черезъ судъ и полицію—заставитъ исполнять велѣнія законодателя или, по крайней мѣрѣ, покараетъ за неисполненіе. А потому можно, казалось бы, заключить отсюда, что только государство придаетъ праву его обязательную силу, оно одно—своей угрозой принужденія способно превратить какое-либо правовое положеніе въ норму дѣйствующаго права.

Но такое заключеніе было бы ошибочнымъ вслѣдствіе своей односторонности: нельзя, прежде всего, представлять себѣ дѣло такъ, какъ будто бы единственнымъ мотивомъ, побуждающимъ членовъ общества признавать обязательными для себя нормы дѣйствующаго права, является страхъ передъ возможнымъ принужденіемъ. Въ дѣйствительности, это далеко не такъ. Правовымъ велѣніямъ подчиняются нерѣдко не только за страхъ, но и за совѣсть.

Да и помимо такого сознательнаго, добровольнаго подчиненія, нѣкоторыя правила пріобрѣтаютъ силу дѣйствующаго права независимо отъ какого-либо принужденія со стороны государства, а просто потому, что фактически, на практикѣ, примѣняются въ теченіе извѣстнаго времени, какъ соотвѣтствующія правовымъ воззрѣніямъ общества въ данное время.

Регулируя человѣческія отношенія, правовыя нормы своими велѣніями затрогиваютъ — и иногда очень существеннымъ образомъ—интересы входящихъ въ составъ общества лицъ.

Въ мало развитомъ обществѣ, въ начальную эпоху существованія государства, жизнь отличается еще значительной просто-

той и несложностью, положеніе въ обществѣ и интересы отдѣльныхъ лицъ почти однородны, а вмѣстѣ съ тѣмъ и одинаковы господствующія въ обществѣ представленія о справедливомъ и несправедливомъ.

Естественно, что въ такихъ общественныхъ организаціяхъ правила, разъ вошедшія въ употребленіе, незамѣтно пріобрѣтаютъ силу и значеніе обязательныхъ нормъ и затѣмъ уже принудительно регулируютъ жизненныя отношенія; каждый отдѣльный членъ общежитія склоненъ признавать за такими нормами и цѣлесообразность и полную справедливость.

Сложившееся государство беретъ впослѣдствіи эти нормы обычнаго права подъ свою защиту и снабжаетъ ихъ внѣшней принудительной силой на тотъ случай, если бы кто-либо сталъ уклоняться отъ исполненія.

Съ теченіемъ времени простота и однородность въ общественныхъ отношеніяхъ исчезаютъ; жизнь усложняется, а вмѣстѣ съ тѣмъ обособляются интересы отдѣльныхъ общественныхъ группъ; люди начинаютъ гнуть жизнь въ разныя стороны примѣнительно къ собственной выгодѣ; и по разному уже смотрятъ они теперь на то, какъ должна регулироваться эта жизнь правовыми нормами. Въ различныхъ общественныхъ группахъ встрѣчаются и различныя представленія о томъ, что справедливо или несправедливо, что должно быть дозволено и недозволено.

Дѣйствующее, положительное право въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ соглашать и примирять своими предписаніями всѣ эти разнородные запросы и требованія, къ нему обращенные.

Чаще всего данная норма права удовлетворяетъ однихъ, вооружаетъ противъ себя другихъ и оставляетъ равнодушными къ своимъ предписаніямъ прочихъ,—тѣхъ, кого она непосредственно не касается.

Такъ обстоитъ дѣло въ современномъ развитомъ обществѣ, и потому тутъ дѣйствуетъ одновременно цѣлый рядъ разнообразныхъ мотивовъ, побуждающихъ членовъ общества признавать данныя нормы дѣйствующимъ правомъ.

Какую-бы область права мы ни взяли, вездѣ можно подмѣтить одно и то-же явленіе: данная норма пріемлется одними „не за страхъ токмо, но и за совѣсть“, такъ какъ она соотвѣтствуетъ ихъ представленіямъ о правѣ идеальномъ, и отвергается другими, какъ несправедливая или нецѣлесообразная: эти послѣдніе подчиняются ей только потому, что за нею стоитъ государство со своей принудительной силой. Наконецъ, нѣкоторыя группы населенія—такъ сказать нейтральныя—могутъ признавать силу дѣйствующаго права за тѣми или другими нормами, не затрагивающими непосредственно ихъ интересовъ, просто потому, что онѣ изданы въ надлежащемъ порядкѣ, дѣйствуютъ на самомъ дѣлѣ[1]).

---

[1]) Съ этой точки зрѣнія представляется совершенно правильнымъ утвержденіе проф. П. Новгородцева (въ его послѣдней книгѣ „Кризисъ современнаго правосознанія“ Москва, 1909 г.), что отношеніе къ „организованной волѣ“ государства со стороны „народа со всей совокупности его элементовъ не есть отношеніе всеобщаго согласія и удовлетворенія, а только отношеніе признанія и примиренія, нерѣдко болѣе пассивнаго, чѣмъ дѣятельнаго“ (стр. 119).

Нужно замѣтить при этомъ, что помимо организованнаго принужденія со стороны государства въ томъ же направленіи дѣйствуетъ всегда и неорганизованное принужденіе,—давленіе, напримѣръ, со стороны такъ называемаго общественнаго мнѣнія, черезъ вотумы общественныхъ собраній, печать и т. п.

Послѣ всего сказаннаго становится совершенно яснымъ значеніе государства для существованія права.

Не государство создаетъ право,—это послѣднее можетъ существовать и принудительно регулировать жизнь и безъ государственной организаціи: въ государствѣ право пріобрѣтаетъ только болѣе развитой характеръ, больше силы и значенія, такъ какъ государство представляетъ въ его распоряженіе всю свою мощь. А это съ развитіемъ общественной жизни становится необходимымъ, такъ какъ, при возникновеніи въ обществѣ розни, борьбы интересовъ—общеобязательное, безусловное значеніе нормъ права можетъ поддерживаться только силою принужденія.

Мы говорили уже выше о томъ, какъ государство постепенно начинаетъ служить интересамъ отдѣльныхъ лицъ или группъ населенія, становится орудіемъ ихъ господства.

Это и выражается, главнымъ образомъ, въ томъ, что государственная власть силою проводитъ въ жизнь нормы права, закрѣпляющія порабощеніе и эксплоатацію широкихъ массъ населенія.

Таковы законы, ограничивающіе права народныхъ массъ въ отношеніи вліянія ихъ на общественныя дѣла, преграждающіе имъ доступъ къ образованію, къ высшимъ должностямъ,—тѣмъ же духомъ проникнуты всѣ законы, устанавливающіе налоги, особо обременительные для народныхъ массъ (напримѣръ, налогъ на керосинъ, на сахаръ и пр.).

Во всемъ этомъ сказывается очерченное выше значеніе государственной организаціи, какъ пособницы сильныхъ противъ слабыхъ.

Выяснивъ, такимъ образомъ, значеніе государства для существованія права, обратимся къ разрѣшенію другого, не менѣе важнаго вопроса: какое значеніе имѣетъ право для государства,—и, въ частности, постараемся выяснить, можно ли говорить объ ограниченіи государства правомъ и въ какомъ именно смыслѣ?

Это чрезвычайно сложный и спорный вопросъ въ наукѣ о государствѣ; практическое же значеніе его очень велико, такъ какъ при этомъ рѣчь идетъ объ огражденіи человѣческой личности противъ в с е м о г у щ е с т в а государства, грозящаго произволомъ и насиліемъ. Прежде всего, мы будемъ имѣть въ виду—при обсужденіи этого вопроса—право дѣйствующее, положительное, а затѣмъ выяснимъ значеніе въ этомъ отношеніи нормъ естественнаго права.

Часто приходится встрѣчаться съ утвержденіемъ, что въ современномъ, такъ называемомъ правовомъ государствѣ, государственная власть ограничивается нормами права, содержащимися въ издаваемыхъ ею законахъ.

Въ существѣ своемъ, это ограниченіе сводится къ слѣдующему: верховной законодательной властью въ государствѣ уста-

навливается такой порядокъ властвованія, при которомъ издаваемыя ею правовыя нормы становятся обязательными не только для подданныхъ, но и для органовъ исполнительной и судебной власти; онѣ кладутся въ основаніе дѣятельности этихъ послѣднихъ и ограничиваютъ, такимъ образомъ, государство въ нѣкоторыхъ проявленіяхъ его власти и дѣятельности. Подробнѣе мы разсмотримъ эту систему тогда, когда будемъ говорить о правовомъ государствѣ; тамъ будетъ выяснено, поскольку эта система осуществлена въ современныхъ государствахъ,—теперь же намъ нужно опредѣлить лишь смыслъ и значеніе такого какъ-бы самоограниченія государства

Итакъ, въ правовомъ государствѣ исполнительная власть (администрація) и власть судебная ограничиваются въ своей дѣятельности нормами права,—онѣ подчинены, прежде всего, цѣлому ряду правилъ, опредѣляющихъ самый порядокъ ихъ дѣятельности, и затѣмъ своими дѣйствіями онѣ не должны нарушать ни одного изъ существующихъ законовъ.

Обязательность такого порядка для отдѣльныхъ лицъ, входящихъ въ составъ администраціи и суда, основывается на тѣхъ же мотивахъ и соображеніяхъ, которыя заставляютъ всякое частное лицо подчиняться изданному закону.

Прежде всего, этотъ порядокъ можетъ соотвѣтствовать ихъ идеальнымъ представленіяхъ относительно существа государства и права; тогда дѣятели администраціи и суда сознательно и добровольно осуществляютъ въ жизни то, что установлено законодателемъ.

Несогласныхъ же можетъ побуждать къ исполненію внѣшнее принужденіе, страхъ передъ возможной отвѣтственностью на незаконныя дѣйствія.

Нельзя, конечно, не признать, что съ точки зрѣнія интересовъ личности, эта система, какъ устраняющая произволъ нѣкоторыхъ органовъ власти, представляетъ значительныя преимущества. Но, съ другой стороны, благодаря этой именно системѣ, послѣдовательно проведенной и строго выполняемой на практикѣ, обезпечивается вся полнота властвованія государства, осуществляемаго теперь безраздѣльно законодательною властью.

Личность сталкивается опять-таки въ упоръ съ всепоглощающей властью государства, принудительно регулирующей общественную жизнь исходящими отъ нея законодательными велѣніями, которыя теперь—въ правовомъ государствѣ—неуклонно выполняются подчиненными органами власти.

Законодательная же власть, повидимому, и при этой системѣ остается неограниченной и всесильной, а личность совершенно беззащитной передъ ея велѣніями, облеченными въ форму закона.

И среди юристовъ широко распространенъ такой взглядъ на существо верховной законодательной власти въ государствѣ: высшій законодательный органъ признается неограниченнымъ, ничѣмъ не связаннымъ въ своей дѣятельности,—онъ можетъ свободно превращать въ нормы дѣйствующаго права все, что ему заблагоразсудится.

Про англійскихъ юристовъ говорятъ въ шутку, что основной ихъ принципъ таковъ: „парламентъ можетъ сдѣлать все,—онъ не можетъ только превратить женщину въ мужчину и мужчину въ женщину“.

Всемогущество государства въ этомъ смыслѣ признавалось не только теоретиками государственнаго права, склонными къ абсолютизму (какъ Гоббесъ, писавшій въ XVII вѣкѣ), но и такимъ демократическимъ писателемъ XVIII столѣтія, какъ Руссо. Онъ утверждалъ при этомъ, что верховная власть „не нуждается ни въ какихъ гарантіяхъ по отношенію къ подчиненнымъ, такъ какъ невозможно, чтобы тѣло желало вредить всѣмъ своимъ членамъ“.

Считая совершенно неправильнымъ такое отожествленіе государства съ „тѣломъ“, съ организмомъ, мы должны признать и этотъ выводъ на основаніи отвергнутой нами аналогіи плохимъ утѣшеніемъ.

А законодательная практика современныхъ государствъ убѣждаетъ насъ въ этомъ еще болѣе: господствующее въ законодательныхъ учрежденіяхъ меньшинство обнаруживаетъ неизмѣнную склонность дѣйствовать въ разрѣзъ съ насущными нуждами и интересами *большинства населенія*.

Понятно, поэтому, отрицательное отношеніе къ идеѣ всемогущества государства при разсужденіи о томъ, какимъ д о л ж н о б ы т ь государство, чтобы удовлетворять нашему нравственному сознанію. Понятны возмущенія противъ всемогущества государства, требованія, чтобы государство признавало, ограждало и защищало „естественныя, прирожденныя права личности“: это вполнѣ законный протестъ нашего нравственнаго сознанія.

Но не менѣе важно тутъ не только установить принципіальныя основанія для государства будущаго, но и рѣшить вопросъ о государствѣ прошлаго и настоящаго: дѣйствительно ли оно такъ всесильно или и для его верховной власти существуютъ ограниченія, и, если это такъ, то въ чемъ эти послѣднія заключаются?

Ближайшимъ же образомъ насъ интересуетъ вопросъ: можно ли говорить объ ограниченіи верховной государственной власти правомъ и въ какомъ смыслѣ?

Одинъ изъ видныхъ теоретиковъ государственнаго права Дюги высказываетъ на этотъ счетъ слѣдующія положенія.

„Современное сознаніе,—говоритъ онъ,—чувствуетъ властную нужду въ правовой нормѣ, съ одинаковой непоколебимостью обязательной какъ для государства, обладателя силы, такъ и для его подданныхъ. Впрочемъ, вполнѣ возможно доказать, что и помимо своего созданія государствомъ право имѣетъ прочное основаніе, предшествуетъ государству, возвышается надъ нимъ и, какъ таковое, обязательно и для послѣднаго“ [1]).

Такимъ образомъ, Дюги утверждаетъ одновременно и то, что нравственное сознаніе требуетъ ограниченія государства правомъ, и то, что такое ограниченіе въ дѣйствительности существуетъ.

---

[1]) Леонъ Дюги. „Конституціонное право. Общая теорія государства“. Стр. 3.

Если это такъ, то прежде всего возникаетъ вопросъ, не ограничивается ли всевластіе законодателя тѣмъ правомъ, которое содержится въ издаваемыхъ государствомъ законахъ. Можетъ быть, государство, издавая законъ, принимаетъ на себя извѣстное обязательство, которое должно связывать государственную власть въ ея высшемъ проявленіи—въ правотворческой (законодательной) дѣятельности.

Такъ именно разрѣшаетъ этотъ вопросъ извѣстный нѣмецкій ученый Еллинекъ. Онъ разсматриваетъ самый фактъ изданія государствомъ того или другого закона, какъ актъ самоограниченія государственной власти: издавая опредѣленный законъ, законодатель тѣмъ самымъ отказывается отъ изданія законовъ, противорѣчащихъ изданному закону впредь до его отмѣны. Въ каждомъ вновь изданномъ законѣ заключается, поэтому, „гарантія для подчиненныхъ этому праву, что, пока оно дѣйствуетъ, оно обязываетъ и само государство“, т.-е., что органы государства обязаны соблюдать эту норму“.

Не трудно видѣть, какъ мало тутъ дѣйствительнаго ограниченія государственной власти, какъ призрачна связанность государства, если признать, что оно можетъ всего хотѣть, измѣнять законы вполнѣ по своему усмотрѣнію, соблюдая только имъ же установленныя законныя формы. Поэтому и Еллинекъ, не удовлетворяясь такимъ мнимымъ самоограниченіемъ, ищетъ предѣловъ, границъ для высшей государственной власти въ „природѣ государства“: „государства,—полагаетъ онъ,—должны признавать и фактически признаютъ принципъ, что, въ силу своей природы, они обязаны къ созданію права, соотвѣтствующаго соціальнымъ цѣлямъ“ [1]).

Далѣе, тотъ же Еллинекъ утверждаетъ, „что въ правѣ культурныхъ народовъ существовали и всегда, а теперь въ гораздо большемъ количествѣ, такія правовыя нормы, по отношенію къ которымъ безсильна власть законодателя, т.-е. которыхъ она отмѣнить или измѣнить не можетъ“ [2]).

Итакъ, оказывается, что законодательная власть не всесильна: она можетъ создавать законы, лишь соотвѣтствующіе соціальнымъ цѣлямъ (а что это значитъ, мы сейчасъ увидимъ), а затѣмъ нѣкоторые изъ созданныхъ ею законовъ она не въ силахъ уничтожить.

И это, безспорно, гораздо важнѣе въ смыслѣ устраненія государственнаго произвола, чѣмъ мнимое самоограниченіе государства въ актѣ изданія закона, сводящееся въ общемъ къ тому, что до поры до времени (пока ему заблагоразсудится) законодатель обязуется не издавать другого закона по тому же самому предмету.

Тутъ, напротивъ, мы видимъ, что самое содержаніе закона диктуется законодателю какой-то посторонней силой, а затѣмъ законъ закрѣпляется въ жизни и становится недоступнымъ для власти законодателя.

---

[1]) Staatenverträge. S. 38—37.
[2]) „Право современнаго государства“, стр. 242.

Что же это за сила и какъ она воздѣйствуетъ на законодателя?

Прежде всего, нужно сказать, что такой сдерживающей всевластіе государства силой никогда не были „естественныя, прирожденныя права личности“: государственная власть не задумывалась приносить эти права въ жертву, когда это казалось ей, по тѣмъ или инымъ „государственнымъ соображеніямъ“, нужнымъ и важнымъ, и если и выступала иногда на защиту этихъ правъ, то влагала въ нихъ далеко не то широкое и блестящее содержаніе, о которомъ говорятъ обычно вдохновенные защитники „правъ человѣка“. Таково ужъ свойство общественной жизни вообще, и государственной въ особенности,—широкія и, по необходимости, общія и отвлеченныя формулы своеобразно претворяются въ сферѣ реальныхъ жизненныхъ отношеній: противоположные интересы и противорѣчивыя воззрѣнія различныхъ общественныхъ группъ наполняютъ эти формулы въ разное время разнымъ содержаніемъ, — и только въ этомъ измѣненномъ, — а иногда и прямо искаженномъ видѣ,—эти формулы проникаютъ въ дѣйствительную жизнь, находятъ въ ней свое осуществленіе. Такъ, напримѣръ, обстояло дѣло со „свободой личности“: подъ прикрытіемъ этой формулы долгое время процвѣтали всевозможныя злоупотребленія въ области экономической эксплоатаціи этой личности (на основѣ „свободнаго договора“).

Равнымъ образомъ, немного помогло бы въ этомъ отношеніи признаніе, что государство обязано создавать право, „соотвѣтствующее соціальнымъ цѣлямъ“ (Еллинекъ), или формулировать въ законѣ „правовую норму, рожденную соціальною солидарностью“ (Дюги) [1]).

Вѣдь „соціальныя цѣли“, требованія „соціальной солидарности“ не представляются чѣмъ-то совершенно яснымъ, безспорнымъ, что одинаково понималось бы каждымъ членомъ общежитія.

Важно то, какая общественная группа даетъ истолкованіе этимъ понятіямъ. Если и признать, что государство, дѣйствительно, вынуждено считаться въ своей законодательной дѣятельности съ этими внѣ ея стоящими нормами, которыя диктуются, такъ сказать, самою жизнью,—то этимъ, несомнѣнно, всевластіе государства ограничивается въ пользу лишь извѣстной общественной группы, которая является истолковательницей велѣній „соціальной солидарности“. А другимъ—антагонистическимъ—группамъ отъ этого нисколько не легче. Да и вообще, на нашъ взглядъ, не слѣдуетъ преувеличивать значенія „солидарности“ въ современныхъ общественныхъ отношеніяхъ [2]). Основанная, по мнѣнію Дюги, на „отношеніяхъ сходства и раздѣленія труда“

---

[1]) Цит. соч. стр. 18 и сл.

[2]) „Сколько бы ни говорили о классовой враждѣ, о противорѣчіи общественныхъ интересовъ,—говоритъ проф. П. Новгородцевъ въ указанной выше работѣ (стр. 47),—нельзя уничтожить того факта, что, пока народъ представляетъ изъ себя извѣстное единство, въ немъ живетъ сознаніе общей связи“. Пусть это такъ, но при существующихъ общественныхъ условіяхъ само это „сознаніе общей связи“ совершенно тонетъ, безъ остатка почти растворяется въ морѣ „классовой вражды“, противорѣчивыхъ общественныхъ интересовъ.

солидарность эта далеко не является всепроникающимъ началомъ жизни. Если сотрудничество и удерживаетъ людей въ общежитіи, если оно и заставляетъ установить извѣстный „правовой порядокъ“,—то отсюда еще далеко до обезпеченія интересовъ всѣхъ и каждаго, до господства права, какъ высшаго начала жизни, пріемлемаго нашимъ нравственнымъ сознаніемъ. Весь смыслъ ограниченія государства правомъ, основаннымъ на требованіяхъ „солидарности“, сводится, такимъ образомъ, къ признанію того, что государственная власть не можетъ творить новое право изъ ничего, не считаясь съ требованіями жизни и съ выдвигаемыми въ данный моментъ правовыми воззрѣніями господствующихъ въ жизни общественныхъ группъ [1]). А это даетъ возможность надѣяться, что, по мѣрѣ демократизаціи власти, въ законахъ все болѣе и болѣе будутъ находить выраженія правовыя воззрѣнія широкихъ народныхъ массъ, законъ перестанетъ служить средствомъ порабощенія и эксплоатаціи народа.

Правда, численный перевѣсъ рѣшающаго большинства, какъ справедливо указываетъ П. Новгородцевъ [2]), не имѣетъ абсолютнаго значенія и лишается нравственнаго оправданія каждый разъ, когда становится въ противорѣчіе съ принципомъ личности. Иначе говоря, мыслимо насиліе надъ отдѣльной личностью и со стороны большинства правящаго народа, и личность нуждается и тутъ въ защитѣ противъ всевластія государства. Но, во всякомъ случаѣ, при д ѣ й с т в и т е л ь н о м ъ (не отвлеченно только мыслимомъ) правленіи въ государствѣ народнаго большинства, какъ оно должно осуществиться въ исторіи, неизбѣжно отпадутъ очень многіе и наиболѣе значительные мотивы къ своекорыстному использованію власти, къ сознательному подавленію индивидуальности въ отдѣльныхъ членахъ общежитія; личности будетъ предоставленъ широкій просторъ для всесторонняго развитія своихъ силъ и способностей и для возможно полнаго самоопредѣленія [3]).

Антагонизмъ между личностью и государствомъ, между большинствомъ и меньшинствомъ будетъ, если не устраненъ, то сведенъ до минимума.

Все предыдущее изложеніе позволяетъ намъ сдѣлать общій выводъ и относительно нравственнаго оправданія государства (см. стр. 10). Если антагонистическій характеръ государственнаго властвованія, использованіе власти для защиты своекорыстныхъ интересовъ тѣхъ или иныхъ общественныхъ группъ и осуждается нашимъ сознаніемъ, то это не значитъ еще, что государственная организація должна быть устранена совсѣмъ изъ общественной жизни будущаго.

---

[1]) Иначе законъ будетъ „бумажной нормой“, которая не получитъ приложенія въ жизни, будетъ вытѣснена обычаемъ или отомретъ вслѣдствіе простого непримѣненія. Это долженъ былъ признать и Еллинекъ—и въ отношеніи даже такихъ законовъ, какъ конституціонные.

[2]) Цит. соч., стр. 239.

[3]) О большемъ довѣріи къ „государству, ставшему ближе къ народу“—въ смыслѣ расширенія его задачъ—говоритъ и П. Новгородцевъ. Цит. соч., стр. 393.

Какъ организація принудительнаго порядка, при совмѣстно жизни людей, направленной на достиженіе ихъ общихъ цѣлей средствами правильно организованнаго сотрудничества, государственная организація надолго еще сохранитъ свое значеніе,—до тѣхъ поръ, по крайней мѣрѣ, пока люди останутся людьми, пока кореннымъ образомъ не измѣнится ихъ природа, если только они не рѣшатся совершенно отказаться отъ жизни въ обществѣ во имя личной свободы и самоопредѣленія. Иначе говоря, пока существуетъ организованная (т.-е. правильная) общественная жизнь, до тѣхъ поръ необходимо принудительное подчиненіе отдѣльныхъ лицъ волѣ большинства, необходима организація властвованія, необходимо государство [1]).

Съ этой точки зрѣнія представляется совершенно непріемлемой доктрина анархистовъ, поскольку она стремится для ближайшаго будущаго замѣнить принудительный порядокъ въ общежитіи свободными взаимоотношеніями между отдѣльными членами общества. Общественныя отношенія, по мнѣнію анархистовъ, должны устанавливаться не на основаніи принудительныхъ нормъ (обычаевъ, законовъ), а путемъ добровольно заключаемыхъ договоровъ, опредѣляющихъ характеръ и размѣры взаимныхъ услугъ, взаимныя права и обязанности.

Въ дальнѣйшемъ развитіи этого взгляда у анархистовъ наблюдается разнообразіе оттѣнковъ, значительное колебаніе между абсолютной свободой и неизбѣжнымъ, неохотно признаваемымъ принужденіемъ.

Договорамъ о взаимныхъ услугахъ необходимо, конечно, обезпечить исполненіе. И анархисты вынуждены ограничивать принципъ свободы личности признаніемъ нормы, по которой свободно заключенные договоры должны исполняться, и допущеніемъ въ извѣстныхъ случаяхъ принужденія къ ихъ исполненію путемъ „вмѣшательства отдѣльныхъ гражданъ“ или „возмущенія всего общества“,—это тамъ, гдѣ окажется недостаточнымъ стимуломъ потребность каждаго въ сотрудничествѣ, помощи, сочувствіи и давленіи со стороны общественнаго мнѣнія. Нѣкоторые анархисты (напр. Кропоткинъ) расширяютъ еще болѣе область дѣйствія принудительныхъ нормъ въ будущемъ обществѣ и настаиваютъ только на замѣнѣ „юридическаго права“, т.-е. законовъ, поддерживающихъ эксплоатацію и господство праздныхъ богачей надъ трудящимися массами,—„сводомъ обычаевъ, полезныхъ сохраненію общества“. Вмѣстѣ съ этимъ, конечно, расширяется соотвѣтственно принудительное воздѣйствіе (въ той или иной формѣ) общества на отдѣльныхъ лицъ. Наоборотъ, другіе (какъ Штирнеръ) отрицаютъ безусловно право для будущаго времени: по его мнѣнію, въ будущемъ руководящимъ началомъ общественной жизни будетъ личный интересъ, а не право,—и государство замѣнится „союзомъ эгоистовъ“, при чемъ объединять людей въ союзы будетъ та польза, которая вытекаетъ для нихъ изъ этого союза въ каждый данный моментъ („вчерашняя воля“ не должна связывать людей сегодня).

---

[1]) См. объ этомъ подробнѣе дальше, въ отдѣлѣ „Государство“.

Не трудно видѣть, что на такихъ основаніяхъ можно создавать только непрочныя, случайныя соединенія для достиженія временныхъ и несущественныхъ цѣлей: правильно организованное общежитіе, обезпечивающее отдѣльной личности всѣ выгоды совмѣстной борьбы за существованіе, при такихъ условіяхъ существовать не можетъ. И въ этихъ крайнихъ требованіяхъ свободы, во что бы то ни стало, нельзя не видѣть скрытаго отказа отъ организованной и планомѣрной общественной жизни. Въ экономической исторіи хорошо извѣстно, къ какимъ чудовищнымъ проявленіямъ эксплоатаціи и угнетенія приводило послѣдовательное проведеніе начала свободы въ отношеніяхъ, напр., между предпринимателями и рабочими. Это все, что могъ пока дать принципъ свободы самоопредѣленія во имя личныхъ интересовъ—въ смыслѣ организаціи общественныхъ отношеній; нельзя ожидать иного и въ будущемъ, пока остается неизмѣнной природа человѣка [1]). На измѣненіи этой природы, на нравственномъ усовершенствованіи человѣка зиждутся поэтому въ значительной мѣрѣ упованія иныхъ анархистовъ.

Справедливая во многомъ критика *современнаго* права и государства, страдающихъ весьма существенными недостатками, является важнымъ психологическимъ основаніемъ для ихъ построеній. Грядущее освобожденіе человѣчества отъ тяжелой экономической зависимости и эксплоатаціи имущими неимущихъ сниметъ съ государственной организаціи это темное пятно классоваго господства и угнетенія и превратитъ государство въ планомѣрную организацію общественной жизни, основанной на началахъ солидарности; тѣмъ же солидарнымъ интересамъ цѣлаго будетъ служить и обновленное право, нормы котораго уже не станутъ болѣе ограждать интересовъ однихъ (главнымъ образомъ, сильныхъ) слоевъ общества въ ущербъ другимъ. Демократическій и федералистическій характеръ власти (см. дальше, гл. XII) будетъ въ извѣстной мѣрѣ расширять и ограждать область личной свободы, но никогда,—доколѣ кореннымъ образомъ не измѣнится человѣческая личность,—не устранится необходимость принудительнаго правового порядка и охраняющаго его государства. Отказъ отъ принудительной организаціи общественной жизни есть не что иное, какъ отказъ отъ совмѣстной жизни съ другими членами культурнаго общества, отказъ отъ самой культуры, завоеванной такимъ общеніемъ и только при немъ возможной. На такой самоубійственный шагъ человѣчество не рѣшится. Къ тому же правовое самоопредѣленіе личности—при условіи ея экономическаго, соціальнаго и политическаго раскрѣпощенія—вовсе не будетъ для нея тяжелымъ внѣшнимъ ограниченіемъ, а скорѣе нормальнымъ проявленіемъ этой личности: че-

---

[1]) Еллинекъ сочувственно цитируетъ по этому поводу мнѣніе Аристотеля, что человѣкъ внѣ государства могъ бы быть животнымъ или Богомъ,—и въ дальнѣйшемъ утверждаетъ, что при совершенномъ отсутствіи правопорядка „естественныя отношенія силы проявлялись бы въ такихъ формахъ, которыхъ не могъ бы допустить и самый несправедливый правопорядокъ". „Право соврем. государства", стр. 138, 144.

ловѣкъ будетъ свободно и гордо говорить: „я долженъ“ или: „онъ имѣетъ право“—въ сознаніи солидарности своихъ интересовъ съ интересами цѣлаго [1]). И законы, изданные въ соотвѣтствіи съ правовымъ сознаніемъ общества, примиряющіе отдѣльныя теченія, направленія,—будутъ служить укрѣпленію той же общественной солидарности. Исполненіе этихъ законовъ будетъ обезпечивать обновленное государство. Широкое развитіе общественнаго сотрудничества не позволитъ удовлетвориться той одной нормой о выполненіи свободно заключенныхъ договоровъ, о которой говорятъ нѣкоторые анархисты, или даже „сводомъ полезныхъ для общества обычаевъ“ (закону будетъ отведена болѣе активная роль), а „вмѣшательство отдѣльныхъ лицъ“ или „возмущеніе общества“—въ случаѣ неисполненія—должно принять форму правильно организованнаго принужденія (аппарата власти).

Такимъ образомъ, ни соображенія нравственнаго характера, приводимыя анархистами, ни ссылки на совершающееся развитіе человѣчества не позволяютъ намъ признать правильнымъ ихъ отрицательное отношеніе къ праву и государству и мысль объ устраненіи этихъ послѣднихъ въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ. Если только рѣчь не идетъ при этомъ о правѣ и государствѣ въ ихъ современныхъ, историческихъ формахъ,—всѣ эти построенія заключаютъ въ себѣ—наряду съ несомнѣнной и не умирающей нравственной цѣнностью—большую долю утопичности, такъ какъ осуществленіе этихъ идеаловъ въ грядущей исторіи человѣчества,—насколько, конечно, можетъ проникнуть нашъ взглядъ,—представляется явно невозможнымъ. Во всякомъ случаѣ, то нравственное перерожденіе человѣчества, которое для этого необходимо, отодвигаетъ на долгое время это осуществленіе,—потребуется цѣлый рядъ переходныхъ ступеней въ дѣлѣ организаціи общества для того, чтобы, наконецъ, стало возможнымъ это полное самоопредѣленіе личности безъ ущерба для существованія общества. Такой переходной ступенью можетъ явиться соціализмъ.

Съ устраненіемъ худшихъ формъ зависимости человѣка отъ человѣка, соціализмъ соотвѣтственно реформируетъ и государство, и право: утративъ свой классовой характеръ, они станутъ служить проводниками въ жизнь начала общественной солидарности. Личность получитъ неизмѣримо большую свободу самоопредѣленія, чѣмъ въ современномъ обществѣ и государствѣ, и вмѣстѣ съ тѣмъ станетъ въ болѣе благопріятныя условія для развитія соціальныхъ стремленій и чувствъ, необходимыхъ для того полнаго раскрѣпощенія, о которомъ говоритъ анархизмъ. Соціалисты, правда, говоря о будущемъ обществѣ, нерѣдко высказываютъ тотъ взглядъ, что грядущее принесетъ съ собой гибель государства. Но всѣ эти соображенія относительно „отмиранія“ государства, можно рѣшительно утверждать, понятны въ

---

[1]) Защита интересовъ свободной личности,—эта благородная задача, принятая на себя анархистами,—отнюдь не требуетъ того, чтобы личность признавалась священной и неприкосновенной во всѣхъ своихъ временныхъ и случайныхъ проявленіяхъ, капризахъ и настроеніяхъ.

ихъ устахъ только въ примѣненіи къ современному государству, какъ организаціи, оторванной отъ общества, часто ограждающей интересы отдѣльныхъ общественныхъ слоевъ въ ущербъ цѣлому. Какъ принудительная организація общественной жизни, освобожденной отъ эксплоатаціи и угнетенія и построенной на основахъ солидарности, государство будетъ существовать и при соціалистическомъ строѣ, и мы не видимъ основаній опасаться грядущаго деспотизма со стороны этой новой общественной организаціи. Истинная демократія (не буржуазная, не введенная въ узкія, искусственныя рамки) еще не опорочила себя въ исторіи, и относиться къ ней съ недовѣріемъ едва ли позволительно.

III.

Цѣли государства.

Когда мы приступаемъ къ разсмотрѣнію цѣли государства—писалъ въ своей „Политикѣ“ королевско-прусскій профессоръ Трейчке,—то мы наталкиваемся прежде всего на извѣстный спорный вопросъ, которымъ и ученые и неученые безъ нужды отравляли себѣ существованіе, а именно: является ли государство средствомъ для жизненныхъ цѣлей гражданъ, или граждане являются средствомъ для великихъ культурныхъ цѣлей государства? За второе рѣшеніе вопроса высказалось строго политическое міросозерцаніе античнаго міра, за первое—современное соціальное воззрѣніе на государство... Но, говоря вмѣстѣ съ Фальстафомъ, этого вопроса не слѣдуетъ и ставить, потому что, въ какое время люди ни размышляли о государствѣ, они всегда были согласны, что какъ государство имѣетъ права и обязанности по отношенію къ гражданамъ, такъ и граждане обладаютъ правами и обязанностями по отношенію къ государству“ [1]).

Таково мнѣніе этого представителя умѣреннаго либерализма.

На самомъ же дѣлѣ, какъ мы увидимъ ниже, вопросъ о цѣляхъ государства не такъ ужъ простъ и поэтому подлежитъ болѣе детальному разсмотрѣнію.

Еллинекъ, наиболѣе выдающійся представитель современной науки о государствѣ, указываетъ, что при обсужденіи цѣлей государства смѣшиваютъ обычно три разныхъ вопроса: 1) для чего существуетъ государство вообще, 2) какую цѣль имѣетъ въ исторіи всякое опредѣленное государство, наконецъ, 3) какую цѣль имѣетъ государство въ данную эпоху для всѣхъ его членовъ и для всего общества. Первые два вопроса Еллинекъ правильно считаетъ неразрѣшимыми при помощи средствъ опытнаго изслѣдованія и находитъ, что постановка ихъ приводитъ насъ въ область метафизики, въ область произвольныхъ и не выдерживаю-

---

[1]) „Politik“, Leipzig. 1897. p. 67—8.

щихъ критики догадокъ. Оба эти вопроса Еллинекъ называетъ вопросами объ объективной цѣли государства.

Высшей степени своего развитія ученіе объ объективной цѣли государства—въ первомъ смыслѣ: цѣли государства в о о б щ е—достигло въ философіи Гегеля, который разсматривалъ государства, какъ безсознательныя орудія мірового духа, и полагалъ, что государствамъ внутренне присуща цѣль возведенія мірового духа на высшія ступени развитія. Но мы не знаемъ, откуда Гегель знаетъ о существованіи какого-то „мірового духа“. Положительная же наука не можетъ, конечно, изслѣдовать „вѣсти ни откуда“, а между тѣмъ всякія метафизическія размышленія и системы оперируютъ какъ разъ съ такими „вѣстями“ неизвѣстнаго происхожденія.

Особенно ясно выступаетъ произвольность въ ученіи объ объективныхъ цѣляхъ о т д ѣ л ь н ы х ъ государствъ, по которому „каждое государство имѣло и будетъ имѣть свою особую цѣль, присущую исключительно ему, обусловливающую его историческое положеніе и значеніе“. Такими цѣлями, по словамъ Еллинека, признавали, напримѣръ, для Рима внѣшнія завоеванія, для Англіи—политическую свободу, для Германіи — осуществленіе царства свободы (Фихте), или, по нашему, думаемъ, болѣе вѣрному мнѣнію—осуществленіе царства броненоснаго кулака; для Россіи—колонизацію и пріобщеніе къ культурѣ сѣверной Азіи [1]). Здѣсь невольно вспоминаются слова „мальчика въ штанахъ“ въ безсмертномъ діалогѣ, созданномъ творческой фантазіей Салтыкова-Щедрина. Вышеупомянутый мальчикъ такъ пересказываетъ слова своего нѣмецкаго учителя объ историческомъ призваніи Россіи: „Какъ древле, выстрадавъ иго монголовъ, она избавило отъ нихъ Европу, такъ и нынѣ (когда писалъ Щедринъ), вынося иго саранчи, она той же Европѣ оказываетъ неоцѣненнѣйшую изъ услугъ“. Такова же, повидимому, сейчасъ миссія Россіи и по отношенію къ холерѣ,—а въ будущемъ Европа ожидаетъ, кажется, отъ насъ, что мы избавимъ ее отъ опасности, грозящей со стороны желтолицыхъ. Развѣ это не лестно для національнаго самознанія и народной гордости—сознавать, что все время спасаешь культурное человѣчество отъ разныхъ грозящихъ ему опасностей?..

Приведенные здѣсь примѣры показываютъ, что можно часто съ одинаковымъ основаніемъ приписывать тому или иному государству совершенно противоположныя цѣли, разно понимать его историческую миссію, опираясь, въ лучшемъ случаѣ, на нѣкоторые факты изъ дѣйствительной жизни государствъ. Вообще же, вопросы о назначеніи государства, объ историческомъ призваніи государствъ, аналогичны вопросамъ о смыслѣ жизни, сущности вселенной, назначенію человѣчества и т. д. Наукѣ о государствѣ, которая можетъ т о л ь к о о б ъ я с н я т ь изслѣдуемый ею кругъ явленій, устанавливать причины и слѣдствія отношеній властвованія и подчиненія, нельзя заниматься метафизическими

---

[1]) „Право соврем. госуд.“, стр. 147 и слѣд. Treitschke [illegible]

вопросами о конечныхъ цѣляхъ, смыслахъ, сущности всего на свѣтѣ, въ томъ числѣ и государства.

Отъ вопроса объ о б ъ е к т и в н о й цѣли слѣдуетъ, по мнѣнію Еллинека, отличать вопросъ о с у б ъ е к т и в н о й цѣли государства, т.-е. объ отношеніи государства къ индивидуальнымъ цѣлямъ. Здѣсь можно изслѣдовать, что дѣлаетъ государство, какія цѣли отдѣльныхъ лицъ и группъ оно преслѣдуетъ; или вопросъ, что должно дѣлать государство, какія цѣли приписываются ему отдѣльными лицами, группами, классами. Первый вопросъ—чисто научнаго характера, второй же переводитъ насъ въ область политики. Въ первомъ случаѣ наука о государствѣ можетъ, описавши совокупность требованій, предъявляемыхъ къ государству, и его дѣятельность, объяснить только, почему это происходитъ. Политика же беретъ на себя оцѣнку разныхъ народныхъ требованій. „Народъ,—говоритъ Рихардъ Шмидтъ,—будетъ требовать разнаго отъ государства, смотря по тому, находится ли онъ на ступени охотничьяго или кочевого быта, занимается ли онъ земледѣліемъ, или также и торговлей и промышленностью. Что же касается народовъ стоящихъ на одинаковой ступени развитія, то они опять предъявляютъ *различныя требованія* къ государству, *смотря по* тому, бѣдны ли они или зажиточны, грозитъ ли имъ опасность отъ внѣшнихъ враговъ, или они обезпечены отъ нея своимъ географическимъ положеніемъ,—или смотря по тому, какова у нихъ въ данный моментъ группировка расъ, сословій, церковныхъ обществъ“. Въ виду всего этого „не лучше ли наукѣ о государствѣ спрашивать о з а д а ч а х ъ государства, чѣмъ о его цѣли? Въ крайнемъ случаѣ—слѣдуетъ говорить только о ц ѣ л я х ъ государства, а не о цѣли его [1]).

Ученія о субъективной цѣли государства Еллинекъ подраздѣляетъ далѣе на а б с о л ю т н ы я и о т н о с и т е л ь н ы я теоріи. Первыя болѣе стараго происхожденія и исходятъ изъ представленія объ идеальномъ типѣ государства и поэтому большей частью выставляютъ одну единственную, включающую въ себя всѣ другія цѣли, неизмѣнную, словомъ абсолютную цѣль для государства. Вторыя исходятъ „изъ мѣняющихся представленій о задачахъ государства и конкретныхъ отношеній въ немъ, послѣ тщательнаго изслѣдованія границъ дѣятельности его“ и приписываютъ послѣднему только относительно-конкретныя цѣли.

Но, такъ какъ абсолютныя теоріи „либо благопріятствуютъ безграничному расширенію власти государства, либо ставятъ ее въ точно опредѣленныя границы“, то Еллинекъ говоритъ, что „они распадаются на ученія о всеобщихъ и объ ограниченныхъ цѣляхъ государства“.

Наибольшей популярностью среди ученій о всеобщихъ цѣляхъ государства пользуется ученіе о томъ, „что *благосостояніе* индивида и общества составляетъ высшую и единственную цѣль всѣхъ публичныхъ учрежденій“, что на первый взглядъ кажется само собой разумѣющимся. Но „насколько неопредѣленно и безсодержа-

---

[1]) R. Schmidt. Allg. Staatslehre, B. I p. 147, 8.

тельно выраженіе—народное благо, какъ цѣль государства,—и насколько оно получаетъ свое настоящее значеніе въ зависимости отъ господствующихъ въ каждомъ государствѣ классовъ населенія, ясно показываетъ,—по словамъ А. Менгера,—то обстоятельство, что самыя различныя государства выставляютъ въ своихъ конституціяхъ истинной цѣлью ихъ существованія—народное благо, попеченіе о народномъ благосостояніи: и аристократически-военная Германская имперія, и буржуазныя республики Швейцарія и Соединенные Штаты, и ревизіонная конституція террористической Франціи 1793 года, и даже проектъ радикально-коммунистическаго заговора равныхъ (Бабефа) [1]).

Съ другой стороны, это ученіе оказалось, по убѣжденію г. Рейснера, „незамѣнимой формулой для общаго обоснованія той формы государственнаго устройства, которая получила наименованіе европейской самодержавной монархіи и сосредоточила въ рукахъ суверена всѣ функціи государственной власти безраздѣльно“, такъ что „новое государство абсолютнаго типа (въ отличіе отъ средневѣковаго патримоніальнаго. А. Н.) представляетъ собою союзъ государя и подданнаго во имя общаго блага, причемъ именно ради достиженія этой цѣли, съ одной стороны, государю присвояется неограниченная власть повелѣнія, а съ другой — на подданнаго возлагается такая же безусловная обязанность подчиненія“ [2]). Нельзя поэтому не согласиться съ Еллинекомъ, что эта эвдемоностически-утилитарная теорія является „классической теоріей государственнаго абсолютизма и полицейскаго государства“. Наибольшее развитіе получила она въ трудахъ извѣстнаго Христіана Вольфа [3]).

Къ изложенному ученію ближе всего подходитъ *этическая* теорія, по которой цѣль государства—въ осуществленіи нравственнаго порядка. Для этого ученія, благо есть прежде всего моральное благо. Сюда же относится и ученіе, выработанное французскими клерикалами и легитимистами о религіозномъ призваніи государства и нашедшее наиболѣе яркаго представителя въ лицѣ Шталя, по мнѣнію котораго, цѣлью государства является „не только осуществленіе нравственнаго порядка, но и служеніе и повиновеніе Богу и созданіе царства во славу Божію“. Очевидно, что противъ этой теоріи дѣйствительны всѣ тѣ возраженія, которыя были сдѣланы противъ предыдущей. Кромѣ того, не слѣдуетъ забывать, что нравственныя и религіозныя убѣжденія людей недоступны внѣшнему воздѣйствію. Затѣмъ, государства, какъ таковыя, никакихъ убѣжденій не имѣютъ,—этими убѣжденіями обладаютъ лишь лица, являющіеся въ нихъ носителями власти;

---

[1]) „Новое ученіе о государствѣ“, стр. 194. „Цѣль революціи, говорили бабувисты, уничтожить неравенство и возстановить общее счастье“. См. Оларъ, „Политич. исторія французъ. революціи“, 2 изд. пер. Кончевской, стр. 693 и слѣд.

[2]) М. А. Рейснеръ „Общественное благо и абсолютное государство“, стр. 15 и 123 или его же сборникъ „Государство и вѣрующая личность“, гдѣ цитир. работа перепечатана, стр. 290—1 и 387.

[3]) Б. Н. Чичеринъ „Политическіе мыслители древняго и новаго міра“ М. 1897 г. Выпускъ II, стр. 26—60.

поэтому всегда они будутъ оказывать давленіе на совѣсть подвластныхъ, если у послѣднихъ будутъ другія убѣжденія,—и нельзя не согласиться съ Еллинекомъ, что „произволъ правительства и уничтоженіе духовной свободы личности — таковы практическіе результаты этого ученія во всѣхъ его формахъ“. Церковь обращается при этомъ въ служанку государства, каковое обстоятельство для православной церкви было отмѣчено еще Бѣлинскимъ въ его извѣстномъ письмѣ къ Гоголю [1]). Правительство же, наоборотъ, всячески помогаетъ церкви спасать души инако вѣрующихъ, совершенно забывая слова Лепорелло въ „Донъ-Жуанѣ“ А. К. Толстого: „не влѣзешь силой въ совѣсть никому и никого не вгонишь въ рай дубиной“. Не лучше ли поэтому согласиться съ Ремомъ, что „государство есть общество для преслѣдованія только свѣтскихъ цѣлей“ [2]). Какъ бы то ни было, но стремленія воинствующихъ клерикаловъ не имѣютъ будущности: они опоздали съ ними на нѣсколько сотъ лѣтъ. Въ самомъ дѣлѣ, говоритъ Менгеръ, „если опредѣляющими мотивами дѣйствій государства являются не земныя цѣли людей, но ихъ отношеніе къ Богу, то передъ нами Божье государство, естественно подлежащее власти священниковъ и потому имѣющее теократическій характеръ. Божье государство, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, было въ расцвѣтѣ среднихъ вѣковъ господствующей формой государства, хотя о полномъ подчиненіи земныхъ стремленій религіознымъ цѣлямъ не можетъ быть и рѣчи даже въ моментъ наивысшаго развитія средневѣковаго міровоззрѣнія. Историческая эволюція съ конца среднихъ вѣковъ приводитъ повсюду къ свѣтскому характеру государства, ставящаго теперь своей задачей преслѣдованіе исключительно земныхъ интересовъ; достиженіе же небесныхъ цѣлей предоставляется всевозможнымъ религіознымъ общинамъ“ [3]).

Историческія судьбы Испаніи показываютъ въ свою очередь, до какой мерзости запустѣнія можетъ дойти государство, которое начинаетъ служить интересамъ воинствующаго клерикализма. Подобно тому какъ у насъ было изгнано нѣсколько тысячъ трудолюбиваго населенія въ лицѣ духоборовъ, такъ и тамъ было убито и изгнано послѣ 1609 г. нѣсколько сотъ тысячъ трудолюбивыхъ морисковъ. „Церковь дѣйствительно торжествовала—не было видно ни одного еретика, всѣ были правовѣрны—всѣ были вѣрны королю“ (Бокль, стр. 409). Государство стало Божьимъ. За то нищенство и голодовки населенія, грабежи и разбои превосходили во сто кратъ имѣющіе мѣсто въ современной Россіи. Картина всеобщаго упадка, даваемая Боклемъ, настолько поучительна, что заслуживаетъ со стороны всякаго непосредственнаго ознакомленія съ нею.

Остановимся теперь на теоріяхъ объ ограниченныхъ цѣляхъ государства. Онѣ считаютъ цѣлью государства то *безопасность*,

---

[1]) Русское духовенство, писалъ къ нему Бѣлинскій, „никогда ни чѣмъ не было, кромѣ какъ слугою и рабомъ свѣтской власти“, стр. 13, 2 изд. „Библіотеки Свѣточа“.

[2]) Rehm. Allg. Staatsl. p. 32. ff.

[3]) А. Менгеръ „Новое ученіе о государствѣ“, пер. П. Тучапскаго, стр. 19—20.

то *свободу*, то *право*. Но такъ какъ „безопасность создается правомъ“, а ученіе о свободѣ выдвигаетъ на первый планъ субъективное, правовая же теорія—объективное право, то всѣ три ученія въ существенномъ совпадаютъ. Возникли они, какъ протестъ противъ ученія, по которому право должно отступать на задній планъ, если этого требуетъ высшая цѣль, „какъ протестъ противъ умаленія права и связанной съ нимъ беззащитности личности передъ государственной властью, какъ протестъ противъ теоріи и практики государственнаго всемогущества“. Но если ученія о всеобщей цѣли не могли найти предѣла для ограниченія дѣятельности государства, то ученія объ ограниченной цѣли всегда слишкомъ суживали цѣль государства. Если первыя приносили личность въ жертву государству, то вторыя жертвуютъ государствомъ для личности. При томъ никогда не было и не можетъ быть государства, которое занималось бы только защитой права. Поэтому послѣдовательно проводимое ученіе о правѣ, какъ цѣли государства, приводитъ къ требованію объ отмѣнѣ государства. Нѣкоторые либеральные представители буржуазіи, начиная съ Локка, В. Гумбольдта, Бастіа и кончая Спенсеромъ, пошли еще дальше и находили истинной цѣлью государства охрану частнаго права. Этотъ взглядъ былъ въ свое время мастерски высмѣянъ Лассалемъ [1]). „Буржуазія,—говорилъ онъ,—опредѣляетъ нравственную цѣль государства такъ: она состоитъ исключительно и единственно въ охранѣ личной свободы и собственности индивидуума. Это идея ночного сторожа, господа, идея ночного сторожа потому, что государство представляется здѣсь только въ образѣ караульщика, все назначеніе котораго предупреждать разбои и грабежи. Если бы буржуазія хотѣла послѣдовательно договориться до конца, она должна была бы сознаться, что согласно этой ея идеѣ, съ исчезновеніемъ разбойниковъ и воровъ, государство вообще становится совершенно излишнимъ“.

По странному капризу судьбы, этотъ выводъ сдѣлалъ Фридрихъ Энгельсъ, и онъ раздѣляется многими соціалистами и до сихъ поръ [2]). Въ самомъ дѣлѣ, разъ государство есть только орудіе классового господства, разъ соціалистическій строй уничтожитъ частную собственность на орудія труда, то не будетъ и преступленій противъ частной собственности и, вообще, ничего, что дѣлало бы необходимымъ принудительную власть—государство: на мѣсто управленія надъ лицами станетъ управленіе вещами, и государство „отомретъ“ за ненадобностью; общество поставитъ государственную машину въ археологическій музей рядомъ съ прялкой и бронзовымъ топоромъ. Иначе думалъ Лассаль, находившій, что „исторія есть борьба съ природой, съ нищетой,

---

[1]) Сочиненія, т. I. русск. пер. изд. Глаголева, стр. 30, 31, 32, 50, 51.

[2]) См. F. Engels „Herrn E. Dührings Umwälzung der Wissenschaff, B. Aufe. 1904 г. p. 301—2. Его же „Происхожденіе семьи, частной собственности и государства“, или А. Бебель „Женщина и соціализмъ“. Ср. также А. Ященко. Соціализмъ и интернаціонализмъ. Изд. Скирмунта, стр. 81. А. Амонъ „Соціализмъ и анархизмъ“ перев. съ предисл. А. Борового, стр. 102, 3, и Ludwig Stein „Sociale Frage im Lichte der Philosophie, p. 600 Studtgart. 1897.

съ невѣжествомъ, бѣдностью, безсиліемъ и, слѣдовательно, со всяческой неволей", и что „мы никогда бы не сдѣлали ни одного шага впередъ въ этой борьбѣ и не сдѣлаемъ его, если бы вели или стали вести ее каждый самъ по себѣ, каждый по одиночкѣ". Государство же умножаетъ „въ милліоны разъ силы всѣхъ отдѣльныхъ личностей въ этой борьбѣ". Поэтому цѣль государства заключается, по Лассалю, „въ томъ, чтобы такимъ соединеніемъ людей дать имъ возможность осуществлять такія цѣли, достигать такихъ ступеней существованія, какія никогда не достижимы для отдѣльной личности". Цѣль государства—положительно развивать и неустанно совершенствовать человѣческое существо, осуществлять дѣйствительное назначеніе человѣка, воспитывать и развивать человѣчество въ направленіи къ свободѣ". Такое пониманіе задачъ государства Лассаль приписывалъ четвертому сословію — рабочему классу.

Намъ остается теперь перейти къ ученіямъ объ *относительныхъ* цѣляхъ государства. Важнѣйшія изъ этихъ ученій согласны въ томъ, что „всѣ цѣли общежитія входятъ въ сферу дѣятельности государства". Въ то же время они пытаются установить „область дѣятельности государства путемъ выясненія тѣхъ предѣловъ, которые ставятъ государству находящіяся въ его распоряженіи средства и самый характеръ его дѣятельности". Государство не можетъ преслѣдовать недостижимыхъ для него цѣлей. Такъ, оно не въ силахъ создать ничего, относящагося „исключительно къ области внутренней жизни человѣка, какъ напримѣръ, вѣрованій, религіи, нравственности, науки, искусства. „Располагая лишь средствами внѣшняго воздѣйствія, оно можетъ только создать благопріятную обстановку для расцвѣта подобныхъ проявленій нашего духовнаго „я". „Но и физическая жизнь,—по словамъ Еллинека,—не во власти государства, такъ какъ оно не можетъ непосредственно создать здоровье, продолжительность жизни, количество населенія и физическое его благосостояніе, а только—содѣйствовать этому благосостоянію положительно — путемъ гигіеническихъ мѣропріятій — и отрицательно—устраненіемъ вредныхъ вліяній". Въ частности, соціалистическое государство не можетъ непосредственно создавать хозяйственныя блага,—„управлять вещами", какъ выражался Энгельсъ, а въ состояніи только планомѣрно организовать силы отдѣльныхъ работниковъ — для общественнаго производства и распредѣленія благъ. Поэтому, управленіе людьми, отношенія властвованія и подчиненія сохранятся и въ соціалистическомъ строѣ. Но вернемся къ современному государству. Массово-психическія явленія, какъ, напримѣръ, религіи, національности, классы, соціальныя движенія и т. д., возникаютъ помимо государства. И будетъ ли оно при этомъ растерянно смотрѣть на бьющіе отовсюду ключи и струи новой жизни, или пытаться забить и преградить ихъ всѣми средствами, предоставляемыми ему, эти ключи и струи, разъ они вытекаютъ изъ потребностей народной жизни, сольются опять въ ручейки и могучія полноводныя рѣки, которыя снесутъ всякія плотины, сооружаемыя старымъ порядкомъ. Еллинекъ вѣрно отмѣчаетъ, что

„христіанство и реформація проложили себѣ путь вопреки усиленному сопротивленію государства“, и что „оно не въ состояніи подавить современное соціалистическое движеніе при помощи находящихся въ его распоряженіи средствъ принужденія“. Никакое правительство не въ силахъ бороться съ „крамольными“ идеями, ибо, при многочисленности государствъ, въ мірѣ болѣе, чѣмъ достаточно, мѣста для ихъ возникновенія. Неуловимость же ихъ, при подвижности населенія, воспѣта уже давно безсмертнымъ Гейне [1]). Когда прусскіе таможенные чиновники обыскивали его чемоданъ, ища запрещенной литературы, нашъ поэтъ восклицалъ про себя:

„Глупцы! Ну, чего въ чемоданѣ искать!
Вѣдь тамъ ничего не найдется;
Моя контрабанда въ моей головѣ
Повсюду со мною везется.
Въ ней кружева есть, такъ тонки, что до нихъ
Всѣмъ брюссельскимъ очень далеко,
Мнѣ стоитъ ихъ вынуть оттуда—и васъ
Колоть они будутъ жестоко.
И смѣю увѣрить, что множество въ ней
Есть тоже и книгъ схороненныхъ;
Моя голова—это птичье гнѣздо
Щебечущихъ книгъ запрещенныхъ“.

Единственно, что является доступнымъ государству, такъ это охрана, упорядоченіе и поддержаніе какого-либо рода совмѣстной, слѣдовательно, проявляющейся во внѣ дѣятельности людей, или же наоборотъ—тормаженіе этой дѣятельности.

Соотвѣтственно этимъ идеямъ новаго времени, наблюдается, по словамъ г. Ѳ. Кокошкина, быстрый ростъ государственнаго вмѣшательства въ области экономической, а также въ дѣлѣ охраны физическихъ условій существованія человѣка, и, напротивъ, сокращеніе его въ области духовной культуры (свобода совѣсти, отдѣленіе церкви отъ государства, отказъ отъ притязанія руководить мыслью и художественнымъ творчествомъ путемъ цензуры, свобода обученія) [2]). Не оспаривая вліянія идей, мы считаемъ нужнымъ подчеркнуть, что такое перенесеніе центра тяжести государственной дѣятельности изъ области духовной въ область экономической культуры, вызвано все растущимъ вліяніемъ интересовъ демократическихъ группъ населенія и развивающимся чувствомъ самосохраненія у властвующихъ группъ.

Возможные для государства виды дѣятельности распадаются на принадлежащіе исключительно ему и на такіе, по которымъ допускается конкуррирующая съ нимъ дѣятельность отдѣльныхъ гражданъ и союзовъ ихъ. По этому вопросу Б. Чичеринъ высказывается такъ: „Цѣль государства есть общее благо, удовлетвореніе народныхъ потребностей. Для этого необходима дѣя-

---

[1]) Переводъ П. Вейнберга, Т. VI стр. 368. Изд. Маркса. 1904 г.
[2]) Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, „Русск. государ. право“, конспектъ лекцій, сост. слуш. Н. Невзоровымъ, подъ ред. автора. В. I., стр. 88.

тельность правительственная и общественная. Нужды могутъ удовлетворяться либо частной предпріимчивостью, собственнымъ починомъ гражданъ, либо дѣйствіемъ власти. Отношеніе между ними обратно пропорціональное: недостатокъ дѣятельности одного рода восполняется избыткомъ другой. Чѣмъ менѣе иниціативы у гражданъ, тѣмъ болѣе приходится дѣлать государству, ибо общественныя потребности должны быть удовлетворены, если народъ не хочетъ оставаться на низшей степени развитія и силы. Наоборотъ, государственная власть можетъ значительно ограничить свое вѣдомство тамъ, гдѣ частная предпріимчивость и энергія общества достаточны для покрытія нуждъ“ [1]).

Исключительно государству принадлежатъ: оборона государства, укрѣпленіе его могущества, охрана права, причемъ право, по Еллинеку, не только средство для сохраненія существующаго порядка, но должно также содѣйствовать созданію новаго строя, когда онъ отвѣчаетъ высшимъ народнымъ потребностямъ. Уже признаніе за государствомъ хотя бы только что отмѣченныхъ задачъ, заставляетъ его расширить рамки своей дѣятельности и въ другихъ областяхъ. Уже для удовлетворенія потребности въ защитѣ государства и правопорядка нужны матеріальныя средства, собираемыя съ гражданъ. Отсюда вытекаетъ необходимость финансово-политической и экономико-политической дѣятельности государства, далѣе—развитіе народнаго образованія и науки, попеченіе о народномъ здравіи. Послѣ отнятія у церкви ея имущества во время реформаціи на государство переходитъ и обязанность призрѣнія бѣдныхъ. Но здѣсь уже государство переходитъ въ сферу дѣятельности, которая доступна и частнымъ лицамъ и разнороднымъ обществамъ ихъ. Вопросъ заключается теперь въ томъ, какъ провести пограничную черту между дѣятельностью перваго и вторыхъ. Еллинекъ отвѣчаетъ на этотъ вопросъ такъ: „лишь поскольку свободная индивидуальная и корпоративная дѣятельность не въ состояніи достигнуть предположенной цѣли, государство можетъ и должно взять ее на себя; поскольку же мы имѣемъ дѣло съ чисто индивидуальными интересами, достиженіе ихъ есть дѣло индивида“. Въ то же время онъ отмѣчаетъ, что „новѣйшее развитіе, безъ сомнѣнія, являетъ процессъ прогрессирующаго обобществленія и затѣмъ централизаціи (?), огосударствленія отраслей дѣятельности, первоначально индивидуальныхъ“.

Итакъ, по Еллинеку, задачами государства является: самосохраненіе его, безопасность и развитіе его могущества, правообразованіе и защита права, содѣйствіе культурнымъ интересамъ“, а „высшимъ началомъ всей его дѣятельности—споспѣшествованіе прогрессивному развитію всего народа и его членовъ, содѣйствіе троякаго рода солидарнымъ интересамъ: индивидуальнымъ, національнымъ, общечеловѣческимъ“.

Мы остановились такъ подробно на взглядахъ Еллинека потому, что, во 1-хъ, ученіе о цѣляхъ государства разработано

---

[1]) „О народномъ представительствѣ“, 2 изд., стр. 88.

у него болѣе подробно, чѣмъ у кого-либо; во 2-хъ, знакомство съ его взглядами можетъ служить введеніемъ къ дальнѣйшему изслѣдованію интересующаго насъ вопроса; въ 3-хъ, оно даетъ довольно хорошую систематику разныхъ частныхъ точекъ зрѣнія *по разбираемому вопросу, знакомство съ которой облегчить* пониманіе взглядовъ другихъ ученыхъ, къ каковымъ мы сейчасъ и обратимся.

Для Еллинека, стоящаго на той точкѣ зрѣнія, что государство есть обладающій юридической личностью союзъ народа и, ближайшимъ образомъ—корпорація, не возникаетъ ни минуты сомнѣнія въ томъ, что государство можетъ имѣть цѣли. Отъ ученій первыхъ десятилѣтій XIX вѣка, утверждавшихъ, что у государства нѣтъ цѣли, Еллинекъ отдѣлывается замѣчаніемъ, что „мнимая безцѣльность государства у этихъ авторовъ сводилась къ тому, что цѣлью государства является у нихъ неизмѣнность существующаго соціальнаго порядка, препятствованіе распространенію и побѣдѣ революціонныхъ идей, устраненіе всякой неудобной критики существующаго“. Намъ не важно, какіе выводы дѣлала указанная реакціонная политическая литература, такъ какъ они вовсе не вытекаютъ необходимо изъ взгляда о безцѣльности государства, выставленнаго нынѣ Антономъ Менгеромъ.

„Что касается прежде всего гипотезы относительно самостоятельнаго существованія государства, какъ юридической личности“, говоритъ названный авторъ,—„то, на основаніи этой гипотезы, государство отдѣляется отъ своихъ членовъ и ихъ цѣлей и представляется особымъ существомъ, которому становится возможнымъ приписывать цѣли наиболѣе вліятельныхъ группъ населенія и дѣлать ихъ въ извѣстномъ смыслѣ цѣлями всѣхъ“ (стр. 198). На самомъ дѣлѣ, „государства, какъ таковыя, не имѣютъ никакой цѣли—ее имѣютъ только обладающіе въ нихъ властью“ (стр. 193). „Государство есть совокупность людей, живущихъ на одной территоріи подъ властью *верховнаго* правителя. Между тѣмъ какъ союзы, промышленныя товарищества, корпораціи публичнаго права и, вообще, всякаго рода общества имѣютъ опредѣленную цѣль, къ выполненію которой они могутъ быть принуждаемы *стоящими надъ ними* судебными и административными органами,—по отношенію къ государству нѣтъ такой высшей власти, которая могла бы наблюдать за выполненіемъ имъ своей цѣли и принудить его къ такому выполненію. Поэтому постановка цѣли для дѣятельности государства фактически зависитъ всецѣло отъ произвола его верховныхъ правителей“ (стр. 194).

Менгеръ указываетъ затѣмъ, что до половины XVIII столѣтія въ качествѣ цѣлей для государства фигурировали интересы монарховъ, а также дворянства и духовенства, поскольку они не противорѣчили первымъ. Со времени же великой французской революціи государство начинаетъ всячески содѣйствовать и интересамъ буржуазіи. „Наконецъ, особыя цѣли неимущихъ классовъ населенія, хотя они составляютъ подавляющее

большинство у всѣхъ народовъ, были замѣчены государственными людьми, стоящими во главѣ верховнаго управленія, только во второй половинѣ XIX столѣтія“,—когда, прибавимъ мы, эти классы стали уже чувствительной силой,—„и осуществлены лишь въ очень жалкихъ размѣрахъ“. Поэтому, несмотря на цѣлый рядъ революцій и полное измѣненіе формъ правленія въ различныхъ государствахъ, никакъ нельзя похвалиться, чтобы въ теченіе послѣднихъ столѣтій были сдѣланы большіе шаги впередъ въ выработкѣ и преобразованіи понятія о цѣли государства. „Своей важнѣйшей задачей современныя государства считаютъ,— по убѣжденію Менгера,—закрѣпленіе власти господствующихъ и, если это возможно, увеличеніе ея при помощи завоеваній“ (стр. 56). Укажемъ для примѣра на неудавшуюся попытку Россіи захватить Корею и Манжурію и знаменитый указъ 3 іюня 1907 года, произведшій государственный переворотъ, обезпечившій въ 3-й Думѣ большинство для защиты интересовъ командовавшихъ и ранѣе въ этой странѣ классовъ населенія [1]). „Тотъ фактъ,—продолжаетъ Менгеръ,—что исторически сложившееся государство предоставляетъ хозяйственную жизнь преимущественно свободной дѣятельности отдѣльныхъ личностей, нужно разсматривать, какъ естественное слѣдствіе индивидуалистической тенденціи, такъ какъ хозяйственные интересы господствующихъ и имущихъ покровительствуются этимъ путемъ, обычно, гораздо больше, чѣмъ при какомъ бы то ни было государственномъ вмѣшательствѣ“ (стр. 22). Этой традиціонной формѣ государства Менгеръ противопоставляетъ соціалистическое или народно-трудовое государство и опредѣляетъ его сущность тѣмъ, „что главную цѣль государственной дѣятельности составляютъ индивидуальные интересы большихъ народныхъ массъ“ (стр. 24). А „истинныя и коренныя задачи каждой отдѣльной личности заключаются,— по Менгеру,— въ сохраненіи и поддержкѣ индивидуальнаго существованія, продолженіи рода, заботѣ о безопасности жизни и здоровья. Достаточное питаніе, жилище и одежда, удовлетвореніе духовныхъ потребностей, благоустроенная семейная жизнь и не нарушимое здоровое существованіе—все это цѣли, къ которымъ каждый изъ насъ стремится и долженъ стремиться. Если гдѣ-нибудь, то именно въ этихъ важнѣйшихъ задачахъ каждой отдѣльной личности и заключается общее или общественное благо“. И нужно, по мнѣнію Менгера, считать „основнымъ недостаткомъ нашего современнаго

---

[1]) „Очевидная незаконность этого указа“ хорошо выяснена въ „Конституціонномъ правѣ“ г. Лазаревскаго (стр. 75, 76, 194, 281—2). Но авторъ ошибается, давая факту подчиненія народа указу 3 іюня объясненіе, исходящее изъ такихъ общихъ соображеній: „существующей власти подчиняются не потому, что находятъ ее справедливой, не потому, что признаютъ ее, а потому, что знаютъ, что упраздненіе ея явится зломъ большимъ, чѣмъ ея существованіе“. Такое объясненіе кажется намъ болѣе, чѣмъ одностороннимъ. Дѣло обстоитъ часто иначе: данной власти подчиняются, когда не чувствуютъ себя въ силахъ упразднить ее. Формы этого упраздненія весьма разнообразны, начиная отъ простого свержения кабинетовъ при парламентаризмѣ, радикальнаго ея обновленія путемъ выборовъ и т. д.

общественнаго строя, что эти наиболѣе общія жизненныя задачи онъ превращаетъ въ частное дѣло, о которомъ каждая отдѣльная личность должна заботиться въ границахъ частнаго права собственными силами и на собственный страхъ". Отсюда Менгеръ приходитъ къ требованію полнаго преобразованія всего публичнаго и частнаго права, имущественнаго, наслѣдственнаго и т. д., и вся его работа представляетъ интересную попытку прослѣдить, какъ должно преобразоваться все право современнаго государства подъ вліяніемъ тѣхъ задачъ, которые ставитъ себѣ народно-трудовое государство. Такимъ образомъ Менгеръ, усматриваетъ цѣль этого государства въ удовлетвореніи насущныхъ интересовъ широкихъ народныхъ массъ. Въ болѣе раннемъ трудѣ „Право на полный продуктъ труда", посвященномъ разработкѣ основныхъ идей соціализма съ юридической точки зрѣнія", чтобы „государственные люди смѣли понять, настолько дѣйствующее право должно быть реформировано въ интересахъ страдающихъ народныхъ массъ и необходимыя измѣненія могли бы быть произведены путемъ мирной реформы" [1]),—Менгеръ спрашивалъ: „куда же идетъ наше соціальное развитіе?" и отвѣчалъ: „по направленію къ достиженію права на существованіе" (стр. 135) [2]). Впрочемъ, Менгеръ ничуть не увлекался на счетъ темпа этого развитія и въ третьей своей работѣ, посвященной критикѣ проекта гражданскаго уложенія германской имперіи, писалъ: „наше милитаристическое и бюрократическое государство дѣлаетъ въ настоящее время первые робкіе шаги на пути къ своему превращенію въ трудовое и хозяйственное государство" [3]).

Итакъ, Менгеръ ставитъ современному государству задачу постепеннаго осуществленія притязаній неимущихъ классовъ. До послѣдняго времени онъ былъ одинокъ среди государствовѣдовъ, предъявляя къ государству нашего времени такое требованіе. Теперь же къ аналогичнымъ выводамъ, но другимъ путемъ, пришелъ французскій ученый Леонъ Дюги [4]).

Названный авторъ несогласенъ съ тѣми нѣмецкими учеными, которые утверждаютъ что „нѣтъ права, предшествующаго государству и возвышающагося надъ государствомъ, что нѣтъ права—противъ государства, а есть лишь право—благодаря государству", несогласенъ потому, что это ученіе безсильно установить ограниченіе власти государства, а по мнѣнію Дюги „задачею юриста прежде всего должно быть установленіе твердаго основанія для ограниченія государственныхъ властей правомъ". Разъ Дюги признаетъ, что право предшествуетъ государству, возвышается надъ нимъ и надъ положительнымъ правомъ (закономъ), то тѣмъ самымъ онъ примыкаетъ къ школѣ естествен-

---

[1]) Пер. Бужанскаго, изд. Просвѣщенія, предислов. къ I изд. стр. V.

[2]) Людвигъ Штейнъ въ цит. соч. (стр. 618, 9) также находитъ, что современное законодательство приближается къ признанію права на трудъ, безъ котораго право на существованіе—лишь половинчатая мѣра.

[3]) „Гражданское право и неимущіе классы", пер. Лурье, изд. Просвѣщеніе, стр. 33.

[4]) См. его „Конституціонное право". Перев. съ пред. проф. П. Новгородцева.

наго права [1]). „Естественное же право является, — по выраженію г. В. Гессена, — идеологическимъ критеріемъ положительнаго права, необходимымъ постулатомъ (требованіемъ) его развитія. Всякая критика положительнаго права не съ точки зрѣнія „пользы", „удобства", „выгоды", а съ точки зрѣнія идеальныхъ требованій правосознанія есть критика естественно правового характера [2]). Дюги разсуждаетъ такимъ образомъ: „Человѣкъ живетъ въ обществѣ и можетъ жить лишь въ обществѣ; общество существуетъ лишь благодаря солидарности, соединяющей между собой составляющихъ его индивидовъ. Слѣдовательно, самою силой вещей для человѣка въ обществѣ дѣлается обязательнымъ правило поведенія, которое можетъ быть формулировано такъ: не дѣлай ничего, что наноситъ ущербъ соціальной солидарности, и дѣлай все, что въ состояніи осуществить и развить ее". Все объективное право укладывается, по Дюги, въ это правило, и „положительный законъ, чтобы быть правомѣрнымъ, долженъ быть выраженіемъ, развитіемъ или примѣненіемъ на практикѣ этого начала" (стр. 18).

Другими словами, государство имѣетъ цѣлью осуществлять право (§ 14). Государство же, по Дюги, — „всякое человѣческое общество, въ которомъ существуетъ раздѣленіе на правящихъ и управляемыхъ, однимъ словомъ, — политическая власть". Но, „собственно говоря, праву подчинено не само государство, такъ какъ это послѣднее есть лишь абстрактное выраженіе, употребляемое для обозначенія соціальнаго факта, а тѣ личности, которыя въ данномъ обществѣ надѣлены властью приказывать и принуждать путемъ матеріальной силы къ повиновенію этимъ приказамъ" (§ 8), то есть правительство [3]). Ученіе о солидарности приводитъ далѣе Дюги къ выводу, что „государство обязано издавать извѣстные законы", а именно „всѣ тѣ законы, которые обезпечатъ каждому матеріальную и моральную возможность содѣйствовать соціальной солидарности, напримѣръ: законы, обезпечивающіе каждому безплатный минимумъ обученія, обезпечивающіе средства для существованія всякому лицу, неспособному добыть ихъ своимъ трудомъ и, наконецъ, законы, позволяющіе всякому человѣку, могущему и желающему работать, найти трудъ". Дюги полагаетъ даже, что „въ силу права, основаннаго на соціальной солидарности, на государствѣ лежитъ долгъ издавать законы, дѣлающіе для всѣхъ трудъ обязательнымъ, — не трудъ въ какой-либо опредѣленной формѣ, а какъ таковой. Недопустимо, чтобы членъ общественнаго цѣлаго ничего не дѣлалъ, и недопустимо чтобы государство не обязало его дѣлать что-либо" (стр. 675). Это требованіе, какъ онъ самъ подчеркиваетъ, отличаетъ его солидаристическое ученіе отъ индивидуалистическаго, по которому человѣкъ „воленъ не трудиться, тогда какъ, по солидаристи-

---

[1]) Это обстоятельство отмѣчено проф. Новгородцевымъ въ предисловіи къ его книгѣ.

[2]) В. М. Гессенъ, „Возрожденіе естественнаго права". Спб. 1902 г., стр. 13.

[3]) Ср. М. Ковалевскій, „Общій ходъ развитія политич. мысли во втор. полов. XIX вѣка", стр. 47.

ческой доктринѣ, онъ не имѣетъ этой свободы, и законъ, возлагающій на всѣхъ обязанность труда, разсматривается, какъ нарушеніе свободы“ (стр. 678).

Что касается собственности, то она „не принадлежитъ къ числу священныхъ и неприкосновенныхъ правъ, но является безпрерывно мѣняющимся правомъ. Если пришелъ моментъ, когда личная собственность не отвѣчаетъ болѣе общественной потребности, то законодатель долженъ вмѣшаться для организаціи другой формы богатства“ (стр. 905). Наконецъ, что касается субъективныхъ (личныхъ) правъ, то они вытекаютъ изъ соціальной солидарности также, какъ и объективное право.

„Живущій въ обществѣ человѣкъ имѣетъ права; но эти права представляютъ изъ себя не преимущества, принадлежащія ему въ силу человѣческаго достоинства, а правомочія, принадлежащія ему потому, что, будучи членомъ общества, онъ несетъ соціальную обязанность и долженъ имѣть право выполнить эту обязанность“ (стр. 21). Свобода, при такомъ пониманіи Дюги субъективнаго права, „получаетъ незыблемое основаніе, ибо она есть лишь свобода выполнить свой соціальный долгъ“ (стр. 22). Касаясь вопроса объ отношеніи государства къ личности, Дюги устанавливаетъ для него „обязанность не создавать ни одного закона, могущаго нанести ущербъ свободному развитію индивидуальной дѣятельности, ибо свободное развитіе ея необходимо для того, чтобы соціальная солидарность могла осуществляться и развиваться. Однако государство можетъ ограничить свободное развитіе индивидуальныхъ дѣятельностей, но лишь въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо, чтобы онѣ не мѣшали другъ другу; оно можетъ ограничить свободу каждаго въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для охраны свободы всѣхъ.

Въ заключеніе, Дюги признается въ своемъ глубокомъ убѣжденіи, что „современныя общества, и прежде всего французское, идутъ въ данное время къ этому соціалистическому или скорѣе солидаристическому воззрѣнію“, и что „французское право съ каждымъ днемъ все болѣе проникается соціализмомъ, безъ вѣдома даже тѣхъ, кто его примѣняетъ (стр. 676).

Предшествующее изложеніе, какъ мы надѣемся, ясно показало, какихъ цѣлей и задачъ нельзя приписывать государству; подъ вліяніемъ какихъ обстоятельствъ измѣняются постановки государству тѣхъ или иныхъ задачъ; осуществленія какихъ задачъ нельзя ждать отъ современнаго буржуазнаго государства; наконецъ, при какомъ общественномъ строѣ, политическомъ и соціально-экономическомъ, могутъ ожидать трудящіеся, неимущіе и, вообще, широкіе слои народа, что ихъ насущные интересы станутъ цѣлями государства, какъ одной изъ формъ совмѣстной жизни людей.

VI.

О формахъ государства.

Разсмотрѣвъ государство въ его общихъ очертаніяхъ, выяснивъ его понятіе, происхожденіе и соціальный смыслъ и значеніе, мы должны теперь обратиться ко всему многообразію исторически существовавшихъ формъ государства, причемъ, наша задача — свести это многообразіе къ нѣсколькимъ, такъ сказать, основнымъ типамъ государства, отличающимся одинъ отъ другого существеннѣйшими чертами.

При этомъ мы, конечно, не имѣемъ въ виду исчерпать всѣ различія между государствами, какія только мыслимы въ зависимости, напримѣръ, отъ несходства природныхъ условій или соціальныхъ, національныхъ, религіозныхъ особенностей населенія. Государство интересуетъ насъ, какъ организація принудительнаго властвованія, и мы должны прослѣдить разнообразіе въ этой именно области принудительнаго властвованія, какъ оно складывалось подъ вліяніемъ развивающагося правового сознанія населенія, находившаго себѣ выраженіе въ обычаѣ и законѣ. Государственное право,—можемъ мы сказать,—вотъ та перемѣнная величина, которая, развиваясь подъ вліяніемъ сложныхъ причинъ, опредѣляла формы государственной власти. Въ начальную пору существованія государства, когда весь правовой порядокъ регулировался, главнымъ образомъ, обычаями, обычай же устанавливалъ и форму государственнаго властвованія, опредѣляя, кто, когда и какъ долженъ отправлять функціи власти. Впослѣдствіи — съ развитіемъ законодательной дѣятельности государства—мѣсто обычая въ этомъ отношеніи занялъ законъ, причемъ очень рано (еще, напр., Аристотель и римскіе юристы) эти законы, опредѣляющіе государственное устройство, стали выдѣлять по ихъ значенію изъ общей совокупности законовъ, издаваемыхъ государственной властью. Впослѣдствіи, эти такъ наз. основные, конституціонные законы (или, просто, конституціи) стали иногда отличаться и по формѣ, такъ какъ для изданія ихъ устанавливалась особая процедура,—они издавались не обычными законодательными учрежденіями, а особыми представительными собраніями съ учредительной властью. Такъ, во Франціи для пересмотра конституціи палата депутатовъ и Сенатъ соединяются въ одно учрежденіе подъ наименованіемъ Національнаго Собранія. Особо организована учредительная власть и въ Соединенныхъ Штатахъ. Въ Бельгіи палата депутатовъ должна быть переизбрана, прежде чѣмъ она приступитъ къ пересмотру основныхъ законовъ. Но наряду съ этимъ, мы видимъ, что въ другихъ государствахъ такого различія не существуетъ, и основные законы тамъ могутъ издаваться и измѣняться тѣмъ же учрежденіемъ, которое обычно издаетъ законы. Такъ обстоитъ дѣло въ Англіи, а также въ Пруссіи и въ Италіи. Относительно Англіи нужно еще замѣтить, что она представляетъ собою почти исключитель-

ный для нашего времени примѣръ страны, гдѣ—при небольшомъ числѣ писанныхъ конституціонныхъ законовъ—конституція въ значительной степени основывается на обычаѣ; этотъ послѣдній служитъ не только основою дѣйствующаго конституціоннаго права, но и могущественнымъ средствомъ для дальнѣйшихъ преобразованій въ конституціи, для приспособленія ея къ новѣйшимъ запросамъ развивающейся жизни [1]). Точно также и въ Венгріи въ основѣ конституціи лежитъ обычай, и только отдѣльныя стороны государственныхъ порядковъ регламентируются письменными документами. Сюда еще нужно присоединить только великое герцогство Мекленбургъ: въ остальныхъ же государствахъ основаніемъ конституціи служитъ всегда и вездѣ — законъ.

Какъ же опредѣляются обычаемъ и закономъ основныя различія между государствами? Въ чемъ они заключаются? Здѣсь прежде всего нужно остановиться на коренномъ отличіи монархіи отъ республики. Это—два первичныхъ, основныхъ типа государства, обособившихся уже на самыхъ раннихъ ступеняхъ государственной жизни. Въ настоящее время это различіе не вызываетъ никакихъ сомнѣній на практикѣ; но въ наукѣ о государствѣ не установилось еще одинаковаго взгляда на то, въ чемъ именно нужно усматривать разницу между ними. Наиболѣе правильнымъ, по нашему мнѣнію, слѣдуетъ признать тотъ взглядъ, по которому отличіе монархіи отъ республики сводится къ различію господствующей въ государствѣ воли. Если во главѣ государства,—въ силу правового сознанія націи, нашедшаго себѣ выраженіе въ обычаѣ или законѣ, — стоитъ отдѣльное лицо, и его воля является руководящей въ области государственнаго властвованія, то мы имѣемъ дѣло съ монархіей; напротивъ, если главенство принадлежитъ совокупности лицъ, объединенныхъ для этого въ особое цѣлое (народное собраніе—для непосредственнаго вершенія дѣлъ, коллегіи избирателей въ представительныхъ государствахъ), то на-лицо передъ нами республика.

Правда, фактически, роль монарха можетъ значительно ограничиваться какъ другими — существующими наряду съ нимъ — учрежденіями, такъ равно и существующими въ обществѣ отношеніями, политическими нравами и соображеніями практической цѣлесообразности, направляющими дѣятельность монарха. Несмотря на это, тамъ, гдѣ обычай или законъ принципіально признаютъ за отдѣльнымъ физическимъ лицомъ высшее, руководящее значеніе въ области государственной жизни, мы должны признать существованіе монархіи. Это съ полнымъ правомъ можно сказать и относительно Англіи, хотя въ этомъ государствѣ власть монарха и сведена къ весьма ограниченнымъ размѣрамъ, благодаря сотрудничеству всесильнаго парламента и молчаливому отказу короля отъ осуществленія нѣкоторыхъ своихъ правомочій,—напр., права налагать свой запретъ (veto) на принятые палатами законы. Отличительной чертой въ положеніи

---

[1]) См. у Дайси. „Основы государственнаго права Англіи“.

монарха, какъ главы государства, является независимость его власти отъ воли другихъ лицъ, его несмѣняемость и безотвѣтственность. Обычно власть монарха—наслѣдственна въ его потомствѣ; существовали, впрочемъ, прежде избирательныя монархіи (какъ переходная форма), но и въ нихъ монархъ былъ все-таки пожизненнымъ властителемъ.

Нѣкоторыя конституціи (бельгійская, румынская), правда, разсматриваютъ короля, какъ представителя націи, но въ этомъ нужно видѣть только отраженіе историческаго факта призванія династіи путемъ избранія (причемъ конституціей были установлены и предѣлы власти монарха), и никакого значенія въ смыслѣ установленія зависимости и отвѣтственности монарховъ эти постановленія конституцій имѣть не могутъ. Нельзя не видѣть, однако, въ этихъ положеніяхъ отраженія современнаго взгляда на существо власти монарха: развитое правовое сознаніе признаетъ, что монархъ осуществляетъ свою власть въ интересахъ цѣлаго, а не какъ собственникъ ввѣреннаго ему государства.

Съ другой стороны, какъ бы широка ни была власть лица, стоящаго во главѣ республики (напр., президента въ Соединенныхъ Штатахъ), какимъ бы вліяніемъ онъ ни пользовался,—неустранимымъ является фактъ зависимости его отъ избравшей націи: помимо возможности непереизбранія по истеченіи срока, онъ всегда можетъ быть привлеченъ къ суду; поэтому никакъ нельзя утверждать, что конституціей признается за нимъ руководящее положеніе въ государствѣ: верховная власть въ государствѣ принадлежитъ тутъ безспорно націи, организованной въ особое коллективное цѣлое.

Въ свою очередь, и монархіи и республики представляются не всегда однородными по своей организаціи, и это даетъ основаніе для дальнѣйшихъ подраздѣленій.

Какъ уже можно видѣть изъ предыдущаго, монарху въ различныхъ государствахъ можетъ принадлежать неодинаковая по объему и содержанію власть. Въ однѣхъ монархіяхъ онъ является всевластнымъ: вся полнота высшей государственной власти, какъ во внутреннихъ дѣлахъ, такъ и во внѣшнихъ сношеніяхъ, принадлежитъ ему одному, и всякая другая власть, дѣйствующая въ предѣлахъ государства, получаетъ свое начало отъ него и дѣйствуетъ его именемъ и въ предѣлахъ, предоставленныхъ имъ полномочій. Такая монархія называется неограниченной, абсолютной; такой монархъ называется иногда самодержавнымъ монархомъ. Примѣромъ такого государства до манифеста 17 октября 1905 года служило наше государство. Та Государственная Дума, которая должна была быть собрана по проекту министра Булыгина, ставшему закономъ 6 августа 1905 г., власти государя не ограничивала. И только законодательный актъ 17 октября 1905 года впервые ограничилъ волю монарха установленіемъ того общаго начала, по которому ни одинъ законопроектъ не можетъ стать закономъ, если онъ не принятъ Государственной Думой, которая должна была быть собрана уже на новыхъ основаніяхъ. Абсолютной монархіей была до послѣдняго времени и Турція,

превратившаяся теперь послѣ побѣдоносной революціи 1908 года въ конституціонное государство.

Что касается монархіи ограниченной, то форма участія народа въ осуществленіи верховной власти можетъ быть различна,— отсюда проистекаетъ и разнообразіе въ формахъ ограниченныхъ монархій. Власть монарха можетъ ограничиваться или непосредственнымъ народнымъ собраніемъ (вѣчемъ), или собраніемъ сословій, или народнымъ представительствомъ.

1. Вѣчевая монархія—одна изъ древнѣйшихъ формъ государственнаго устройства, — можно сказать, первоначальная форма государства.

Здѣсь, на ряду съ главою государства (родоначальникомъ, княземъ), судьбы общества вершило собраніе всѣхъ способныхъ носить оружіе мужчинъ, которое по болѣе важнымъ дѣламъ (главнымъ образомъ, военнымъ и судебнымъ) призывалось постановлять свои рѣшенія (рѣшенія эти, по общему правилу, должны были быть единогласными).

Мы видѣли уже, что въ тѣхъ развитыхъ родовыхъ организаціяхъ у грековъ, римлянъ и германцевъ, которыя можно считать начальными государствами, власть находилась въ рукахъ представителя рода или племени (совѣщавшагося по болѣе важнымъ дѣламъ съ совѣтомъ старѣйшинъ) и народнаго собранія, которому было предоставлено право издавать законы, объявлять войну, заключать миръ. Объ избираемыхъ вождяхъ племени (короляхъ), ограниченныхъ въ своей власти властью избравшихъ его соплеменниковъ, говоритъ исторія и другихъ народовъ: вавилонянъ, ассиріянъ, египтянъ. У мидянъ, по свидѣтельству историка Геродота, „самый справедливый при помощи свободнаго выбора избирался главою племени“. А, по мнѣнію извѣстнаго юриста Рудольфа ф. Іеринга, такіе „избираемые короли“ были въ каждомъ племени у „арійскаго народа, отъ котораго произошли позднѣйшія арійскія племена“ [1]).

Извѣстно также, что въ первоначальныхъ государственныхъ организаціяхъ, основанныхъ въ старинныя времена славянами на территоріи нашего государства, власть обычно дѣлилась между князьями и вѣчемъ; особаго рода договоръ или „рядъ“ опредѣлялъ условія, на которыхъ призывался къ власти князь, составляя какъ-бы родъ конституціонной хартіи.

А профессоръ Виноградовъ, говоря объ англійской системѣ управленія, утверждаетъ, что „подобно начальному строю многихъ другихъ народовъ—римлянъ, грековъ, германцевъ, славянъ“, и въ Англіи „государство было прежде всего организаціей свободнаго воинства, которое образовало группы свободныхъ землевладѣльцевъ и привыкло вести свои дѣла „въ кругу“, какъ говорили наши казаки, а не просто по приказанію начальства“; этимъ, по его мнѣнію, значительно ограничивалось „могущественное вліяніе“ предводителей, племенныхъ вождей [2]).

---

[1]) Объ этомъ смотри между прочимъ у Фроме, „Монархія и Республика“, стр. 5 и слѣд.

[2]) См. его статью „Политическій строй Англіи“ въ Сборникѣ „Политическій строй современныхъ государствъ“.

Однако, всѣ эти ограниченія не позволяютъ намъ разсматривать власть этихъ представителей племени, какъ производную отъ власти народныхъ собраній, и приравнивать ихъ къ президентамъ современныхъ республикъ. Руководящее значеніе этихъ вождей въ такихъ важныхъ дѣлахъ, какъ переселеніе, военные набѣги, его самостоятельное положеніе, нерѣдко освященное религіей (они считались избранниками и любимцами божества и нерѣдко совмѣщали въ себѣ и обязанности жрецовъ), и безотвѣтственность (это, напримѣръ, установлено изслѣдователями въ отношеніи римскихъ царей),—все это даетъ намъ право говорить здѣсь скорѣе объ ограниченной монархической власти, чѣмъ о власти президентовъ республикъ.

2. Сословная монархія представляется позднѣйшей государственной формой, относящейся къ тому времени, когда уже произошло обособленіе въ обществѣ отдѣльныхъ группъ (сословій): дворянства, духовенства, горожанъ и свободнаго крестьянства (не вездѣ). Въ собраніи чиновъ, носившемъ наполовину представительный характеръ,—такъ какъ высшее духовенство и знатнѣйшее дворянство участвовало въ немъ лично, а не черезъ представителей, и только двѣ послѣднія группы выбирали всегда депутатовъ,—рѣшались важнѣйшія дѣла, касавшіяся, главнымъ образомъ, податного обложенія. При этомъ каждое сословіе голосовало отдѣльно, и для рѣшенія вопроса общаго значенія требовалось согласное постановленіе всѣхъ чиновъ. Этотъ видъ ограниченной монархіи былъ широко распространенъ въ Европѣ въ средніе вѣка. Типичнымъ образцомъ такихъ сословныхъ учрежденій были существовавшіе во Франціи съ XIV столѣтія Генеральные Штаты, созывъ которыхъ (въ 1789 г.) послужилъ прологомъ къ Великой революціи. Такое же сословное собраніе ограничивало съ конца XIII вѣка власть королей въ Англіи,—состояло оно изъ сеньеровъ (или бароновъ), прелатовъ (высшаго духовенства), представителей отъ прочаго духовенства и депутатовъ отъ графствъ (обыкновенно они выбирались изъ среды мелкаго дворянства), городовъ и мѣстечекъ.

3. Наконецъ, представительная монархія является господствующей формой ограниченной монархіи въ наше время. Въ представительныхъ монархіяхъ, монархъ—въ силу конституціи—осуществляетъ верховную власть въ государствѣ совмѣстно съ собраніемъ (или, вѣрнѣе, собраніями,—такъ какъ ихъ обычно бываетъ два) народныхъ представителей, избираемыхъ націей въ ея цѣломъ,—съ тѣми, конечно, ограниченіями, какія установлены для выборовъ избирательнымъ закономъ. Тутъ нѣтъ уже представительства отдѣльныхъ сословій, какъ это было въ сословной монархіи; тутъ для проведенія законодательнаго мѣропріятія не испрашивается порознь согласіе различныхъ общественныхъ слоевъ, отправляющихъ различныя служебныя обязанности въ пользу государства (военная служба дворянства, податная тягота, лежащая на другихъ сословіяхъ).

Въ современныхъ представительныхъ собраніяхъ, ограничивающихъ власть монарха, воля этого послѣдняго въ области зако-

нодательной дѣятельности приводится въ соотвѣтствіе съ правовымъ сознаніемъ націи (или, вѣрнѣе, признаваемыхъ для того правоспособными слоевъ общества), — насколько таковое выражается въ сознаніи большинства представительнаго собранія или, — въ случаѣ роспуска представительной палаты и новыхъ выборовъ, — въ сознаніи большинства избирателей. При несходствѣ правовыхъ воззрѣній въ обществѣ, различіе во взглядахъ передается и депутатамъ, избраннымъ объединившимися для выборовъ группами однородно мыслящихъ членовъ общества (партіи). Возможно, конечно, извѣстное соглашеніе между различными партіями въ представительномъ собраніи, взаимныя уступки и компромиссы, — а затѣмъ, ужъ разъ эти возможности исчерпаны, рѣшеніе создается по принципу большинства голосовъ: побѣждаетъ та общественная группа (или группы), которыя представлены большинствомъ депутатовъ въ парламентѣ. И, несмотря на это, можно утверждать, что — въ отличіе отъ сословныхъ монархій — депутаты въ представительныхъ собраніяхъ должны — по принципу народнаго представительства — представлять не отдѣльныя группы населенія, а всю націю въ цѣломъ: раскрыть „волю“ націи въ указанномъ выше смыслѣ — вотъ ихъ назначеніе. Правда, фактически эта „воля“ можетъ быть очень далека отъ дѣйствительнаго выраженія господствующихъ въ обществѣ правовыхъ воззрѣній, благодаря несовершенствамъ избирательныхъ системъ, искусственно ограничивающихъ представительство тѣхъ или иныхъ элементовъ общества, и благодаря существованію вторыхъ палатъ (въ государствахъ нефедеративныхъ). Но идея, лежащая въ основѣ представительства, остается все-таки неизмѣнной.

Въ общемъ, положеніе монарха въ представительномъ государствѣ хорошо выражается тѣмъ положеніемъ, что верховная власть въ такомъ государствѣ принадлежитъ не просто королю, а „королю въ парламентѣ“ [1]). Это одинаково справедливо и по отношенію къ странѣ развитой политической свободы и самоуправленія націи, какъ Англія, и по отношенію къ Россіи, превращенной основными законами, изданными 23 апр. 1906 г., въ представительную монархію, но далеко еще не окрѣпшую на пути политическаго раскрѣпощенія націи.

Въ отличіе отъ всѣхъ этихъ трехъ разновидностей ограниченной монархіи, въ монархіяхъ абсолютныхъ верховная власть нераздѣльно принадлежитъ монарху; но вполнѣ естественно и понятно, что непосредственно имъ не можетъ осуществиться вся полнота этой власти: для осуществленія различныхъ функцій власти существуетъ цѣлый рядъ учрежденій и властей. Всѣ они имѣютъ свое начало въ верховной власти монарха: отъ этого послѣдняго исходятъ всѣ законы, опредѣляющіе положеніе, характеръ дѣятельности и способы дѣйствія отдѣльныхъ властей; имъ же непосредственно назначаются высшіе чины администраціи и суда, и, наконецъ, его именемъ дѣйствуютъ всѣ эти многочисленныя учрежденія и лица, призванныя къ отправленію

---

[1]) Имѣются въ виду обѣ палаты.

различныхъ функцій государственной власти. Если прибавить къ этому указаніе на послѣдовательно проводимое (въ области управленія) начало подчиненія низшихъ властей высшимъ,—то мы получимъ полную характеристику бюрократическихъ порядковъ, неизмнѣнно присущихъ абсолютному монархическому государству. Въ соотвѣтствіи съ этимъ, народъ, лишенный самостоятельныхъ правъ на осуществленіе верховной власти (въ той или иной формѣ), становится здѣсь въ положеніе объекта для правительственныхъ манипуляцій, осуществляемыхъ при помощи неодухотвореннаго, строго размѣреннаго и оторваннаго отъ жизни бюрократическаго механизма.

Переходя теперь къ другой формѣ государства—республикѣ, мы должны прежде всего отмѣтить коренное различіе между отдѣльными видами республикъ, основанное на различіи тѣхъ элементовъ, изъ которыхъ составляется коллективное цѣлое, осуществляющее въ государствѣ верховную власть. Власть эта по праву (по конституціи) можетъ принадлежать отдѣльному сообществу, занимающему обособленное положеніе въ предѣлахъ этого государства. Такъ обстояло дѣло въ государствахъ, которыя основаны были въ Индіи — извѣстной въ исторіи остиндской компаніей, въ Африкѣ—компаніей Конго (государство того же имени), пока они не подчинились протекторату метрополіи (т.-е. отдались подъ власть Англіи—въ первомъ случаѣ, Бельгіи—во второмъ). Эти торговыя компаніи были тутъ какъ-бы коллективными властителями, причемъ нерѣдко онѣ относились къ государству, какъ въ старину единоличные властители-монархи: на государство онѣ смотрѣли, какъ на собственную вотчину.

Гораздо болѣе значенія имѣетъ выдѣленіе изъ числа республикъ—олигархическихъ или аристократическихъ,—т.-е. такихъ, въ которыхъ власть принадлежитъ ограниченному числу лицъ или опредѣленнымъ (привилегированнымъ) общественнымъ группамъ,—въ отличіе отъ демократическихъ республикъ, въ которыхъ къ власти призываются,—по крайней мѣрѣ, въ принципѣ,—всѣ граждане государства.

На дѣлѣ, — какъ это читатель увидитъ дальше — это осуществленіе гражданами верховныхъ правъ обставлено всегда въ законѣ цѣлымъ рядомъ условій: этимъ самымъ устраняются отъ власти широкіе слои населенія, и только меньшинство народа оказывается вершителемъ судебъ государства. Поэтому, граница между аристократической и демократической республиками не такъ ясна и несомнѣнна, какъ это можетъ представляться съ перваго взгляда. Правда, если узаконенный государственный порядокъ открыто передаетъ власть въ государствѣ въ руки кокого-либо сословія (жреческаго, военнаго) побѣдившаго племени, родовой аристократіи, земельныхъ собственниковъ или другихъ привилегированныхъ группъ,—то недемократическій характеръ власти выступаетъ тутъ въ нашемъ сознаніи съ полной очевидностью. Другое дѣло, если, напримѣръ, провозглашается принципъ всеобщаго избирательнаго права для выборовъ

въ законодательное учрежденіе, а затѣмъ цѣлый рядъ оговорокъ, устанавливающихъ условія для осуществленія гражданами этихъ правъ, или опредѣляющихъ самую процедуру выборовъ,—фактически передаютъ власть въ руки ограниченнаго меньшинства. Тутъ только внимательное и подробное разсмотрѣніе всѣхъ относящихся сюда законоположеній можетъ дать отвѣтъ на вопросъ: имѣемъ ли мы дѣло съ замаскированной аристократіей или олигархіей,—или же данное государство покоится на демократическихъ основаніяхъ (м. б., иногда не вполнѣ послѣдовательно проведенныхъ). Нельзя не указать при этомъ, что правовыя формы, созданныя народнымъ сознаніемъ и нашедшія свое выраженіе въ конституціонныхъ законахъ, часто могутъ наполняться далеко не тѣмъ содержаніемъ, какое имѣли въ виду при ихъ изданіи.

Совершеннѣйшій избирательный законъ, открывающій доступъ къ власти одинаково всѣмъ гражданамъ государства, можетъ тѣмъ не менѣе не достигнуть своей цѣли: тѣ глубокія различія между отдѣльными общественными слоями, которыя коренятся въ экономическомъ неравенствѣ и вытекающей отсюда зависимости однихъ членовъ общества отъ другихъ, могутъ силою вещей обратить при извѣстныхъ условіяхъ эту всеобщность на служеніе однимъ, болѣе обезпеченнымъ, экономически сильнымъ и потому господствующимъ въ обществѣ группамъ. Это всегда нужно имѣть въ виду для всесторонняго пониманія и оцѣнки тѣхъ или иныхъ политическихъ порядковъ.

Прибавимъ тутъ же, что всѣ эти соображенія относительно демократическаго характера власти въ полной мѣрѣ примѣнимы и къ тѣмъ ограниченнымъ монархіямъ, которыя мы назвали представительными: въ зависимости отъ указанныхъ выше причинъ эта ограничивающая монарха власть можетъ быть проникнута болѣе или менѣе демократическимъ духомъ,—что, конечно, имѣетъ не меньшее жизненное значеніе, чѣмъ демократизація власти въ республикѣ.

Далѣе мы должны остановить свое вниманіе на раздѣленіи демократическихъ республикъ на непосредственныя и представительныя. Въ первыхъ — призванные къ власти граждане государства осуществляютъ это свое право путемъ личнаго участія въ соотвѣтствующихъ государственныхъ органахъ (напр. въ составѣ народнаго собранія), во вторыхъ — роль ихъ ограничивается лишь избраніемъ представителей, которые затѣмъ и вѣдаютъ государственныя дѣла.

Непосредственная республика — на ряду съ вѣчевой монархіей—принадлежитъ къ древнѣйшимъ государственнымъ формамъ. Теперь она встрѣчается уже только въ видѣ исключенія и притомъ далеко не въ томъ чистомъ видѣ, какъ въ древнія времена. Непосредственная республика того времени (въ наиболѣе чистой формѣ реализованная въ Аѳинахъ при Периклѣ) сосредоточивала всю верховную власть въ рукахъ народнаго собранія, въ которомъ принимали личное участіе всѣ правоспособные члены общины (исключались женщины и лишенные всякихъ правъ рабы).

Въ настоящее время эта форма непосредственнаго участія народа въ управленіи сохранилась только въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи (въ Ури, Гларусѣ, Унтер-и Обервальденѣ и обоихъ Аппенцеляхъ). Въ другихъ случаяхъ принципъ непосредственнаго управленія получилъ уже иное выраженіе, вылился въ формѣ установленія referendum'a (народнаго опроса), народной иниціативы и т. п. (Подробнѣе объ этомъ см. далѣе).

V.

Конституціонное, правовое и соціалистическое государство. [1])

Понятіе конституціи можетъ быть употребляемо въ двухъ смыслахъ: въ смыслѣ тѣхъ дѣйствительныхъ отношеній господства и подчиненія, которыя существуютъ между членами и группами въ данномъ государствѣ, фактическаго соотношенія силъ, какъ говорилъ Лассаль,—или въ формально-юридическомъ смыслѣ основныхъ законовъ, опредѣляющихъ государственное устройство, организацію властей въ государствѣ, отношенія гражданъ къ нему и, наоборотъ, отношеніе его къ нимъ. Въ первомъ смыслѣ, по мнѣнію Лассаля, конституціи существовали повсюду и всегда; писаныя же конституціи—явленіе новаго времени. Въ первомъ смыслѣ „конституція свойственна,—по воззрѣнію Еллинека,—даже тираніи въ античномъ смыслѣ, такъ называемымъ деспотіямъ...“ (стр. 334, 5, указ. соч.). Отмѣтивъ далѣе, что отдѣльные конституціонные акты записывались еще въ древнемъ Римѣ и часто въ средніе вѣка (напр. договоры между княземъ и страной), Еллинекъ указываетъ точнѣе, что въ новое время издаются цѣлые формальные акты, заключающіе въ себѣ основныя начала государственной организаціи. Эти писаныя конституціи представляютъ изъ себя конституціи въ формальномъ смыслѣ, что является уже современнымъ понятіемъ.

Первыя писаныя конституціи появляются въ Америкѣ, затѣмъ во Франціи, еще позднѣе въ другихъ государствахъ Европы. Всѣ эти первыя американскія и французскія конституціи покоятся на началѣ народнаго суверенитета (или верховенства). То, что конституція есть добровольный даръ короля, провозглашается впервые въ конституціонной хартіи Людовика XVIII отъ 4 іюня 1814 года; съ этого времени она начинаетъ разсматриваться, какъ ограниченіе монархической власти.

---

[1]) Литература. *Лассаль.* О сущности конституціи. Что же теперь? *Еллинекъ.* Право современнаго государства. Гл. XV. *Дайси.* Основы госуд. права Англіи. Часть II, гл. IV и гл. XIII. *Кокошкинъ.* Русское государственное право. В. II. стр. 120—147. *Дюги.* Конст. право. § 14 и 16. „Конституціонное государство“, сб. статей изд. Право. *Л. Родіоновъ.* Правовое государство. Изд. Свободной Россіи. См. также указ. въ другихъ мѣстахъ работы Мижуева о парламентаризмѣ и народномъ представительствѣ. *П. Новгородцевъ.* Кризисъ современнаго правосознанія.

Правда, ограниченная монархія существовала уже и въ средніе вѣка, въ формѣ такъ называемой сословной монархіи [1]). Въ такомъ сословномъ государствѣ господствовали двѣ независимыя другъ отъ друга власти: власть монарха и власть привиллегированныхъ лицъ, членовъ сословій, представлявшихъ свое право и свои интересы; при этомъ обѣ эти власти господствуютъ „частью рядомъ другъ съ другомъ, частью совмѣстно, но частью также въ качествѣ враждебныхъ одна другой“ [2]). Въ конституціонномъ же государствѣ нашего времени на мѣсто прежняго дуализма (двойственности власти) стало единство ея. Здѣсь „монархъ ограниченъ во всѣхъ областяхъ государственной дѣятельности, и ему предоставлена только тѣсно ограниченная сфера личной, не подлежащей никакой отвѣтственности, дѣятельности. Существеннѣйшими признаками конституціонной монархіи являются вотирующій законы и контролирующій парламентъ, требованіе подписанія актовъ монарха министрами, независимый судъ“ (стр. 467). „Дуализмъ, нѣкогда раздѣлившій само государство на двѣ государству подобныя половины, превратился въ конституціонной монархіи въ дуализмъ непосредственныхъ органовъ: парламента и монарха“ [3]). При этомъ возможны три случая: преобладаніе монарха, преобладаніе парламента, равновѣсіе того и другого (въ дѣйствительности, третій случай невѣроятенъ).

Первый случай преобладанія монарха былъ въ свое время недурно охарактеризованъ для Пруссіи Лассалемъ: „абсолютизмъ,—писалъ этотъ талантливый публицистъ,—издаетъ конституцію, которая низводитъ право народа и его представителей на ничтожнѣйшій и ничѣмъ дѣйствительно не гарантированный минимумъ, и которая заранѣе отнимаетъ у народныхъ представителей частью возможность, частью охоту занять по отношенію къ правительству самостоятельное положеніе. Каждую попытку депутатовъ провести противъ правительства волю народа онъ клеймитъ именемъ парламентскаго режима, какъ будто въ парламентскомъ режимѣ, и только въ немъ, не заключается въ дѣйствительности сущности всякаго истиннаго конституціоннаго правительства... Разъ абсолютизмъ сдѣлалъ этотъ шагъ, принялъ форму лжеконституціонализма, онъ достигъ большихъ выгодъ и на неопредѣленное время продлилъ свое существованіе. Если бы онъ хотѣлъ продлить свое существованіе въ своей старой откровенной формѣ, онъ не могъ бы уже разсчитывать на долгую жизнь. Открыто признанное противорѣчіе между нимъ и общественнымъ строемъ сдѣлало бы его низверженіе настоятельнымъ, постояннымъ паролемъ всего общества... Слѣдовательно,—это важно установить по убѣжденію Лассаля, — лжеконституціонализмъ есть вовсе не пріобрѣтеніе народа, а, наоборотъ, пріобрѣтеніе абсолютизма, удлиняющее его существованіе. Лжеконсти-

---

[1]) Читатель „Народнаго Университета“ найдетъ описаніе ея въ I томѣ „Очерковъ всеобщей исторіи“ или здѣсь же въ главѣ „О формахъ государства“.

[2]) Еллинекъ, указ. соч., стр. 466, 5.

[3]) Еллинекъ, указ. соч., стр. 470, 1.

туціализмъ состоитъ въ томъ, что правительство утверждаетъ то, чего нѣтъ, что оно объявляетъ государство конституціонным, между тѣмъ, какъ на самомъ дѣлѣ, оно абсолютно“ [1]).

Еще болѣе ярко подчеркивалъ ложность этого сорта конституціонализма Максъ Нордау [2]). „Конституціонализмъ приговариваетъ всѣхъ, играющихъ въ его комедіи какую-либо роль,—писалъ онъ,—къ вѣчной лжи и лицемѣрію“. Онъ исходитъ изъ отрицанія божественнаго авторитета короля, противопоставляетъ ему „авторитетъ народа“ или народнаго представительства и все-таки допускаетъ его существованіе. Въ государствѣ съ истинно-конституціонной формой правленія король играетъ роль безвольной куклы, такъ какъ законодательство и управленіе не зависятъ отъ его воли. Въ государствахъ уже съ призрачнымъ конституціонализмомъ роль глупцовъ играютъ народные представители и народъ. Нордау указываетъ,—по свидѣтельству Фроме,—на великолѣпное зрѣлище, которое такъ часто доставлялъ Бисмаркъ всѣмъ, презирающимъ условную ложь. Онъ ставилъ либераловъ-монархистовъ передъ такой дилеммой: „Вы признаете, что король поставленъ Богомъ господствовать надъ вами? Да? Какъ же вы осмѣливаетесь сопротивляться ему, какъ смѣете вы ссылаться на конституцію, дарованную имъ, которую онъ такъ же можетъ взять обратно въ силу своего божественнаго авторитета, какъ онъ даровалъ ее въ силу того же авторитета? Или вы не признаете, что король получилъ свои права отъ Бога? Тогда вы—республиканцы. Середины нѣтъ“. Такимъ образомъ, по мнѣнію Нордау, между этимъ молотомъ и наковальней „монархическій либерализмъ размалывается въ кашу, которую не хотятъ ѣсть даже собаки“.

Изъ словъ Лассаля и Нордау видно, что они различали истинное конституціонное государство—парламентарную монархію или республику—отъ ложнаго конституціоннаго государства. Монархія можетъ быть конституціонной, но сохранять всѣ черты полицейскаго государства, слѣдовательно, всесторонне опекать гражданъ. Въ республикѣ полицейскій режимъ можетъ тоже играть большую роль, такъ что сама по себѣ форма правленія имѣетъ здѣсь только то значеніе, что въ конституціонной монархіи больше возможности для всякаго рода опеки, чѣмъ въ республикѣ. Установленное Лассалемъ и Нордау различіе даетъ намъ возможность избѣгнуть ошибки, постоянно встрѣчающейся въ академическихъ трактатахъ о государствѣ, которые отождествляютъ понятія конституціоннаго и правового государства. Познакомившись сейчасъ съ послѣднимъ, мы увидимъ, насколько невѣрно такое отожествленіе. По общепризнанному мнѣнію, наиболѣе характерныя черты правового государства выступаютъ въ

---

[1]) См. указ. сочиненія стр. 61, 2, 3. Подобныя утвержденія дѣлаются не только правительствами, но и тѣми политическими партіями, которымъ лжеконституціонализмъ выгоденъ, напр. нашими октябристами и правѣе.

[2]) Max Nordau. „Die convetionellen Lügen der Kulturmenschheit“. За неимѣніемъ подъ руками этой книги, цитирую по Фроме, „Монархія или республика“, стр 211, 2.

современной Англіи; поэтому посмотримъ, въ чемъ усматриваетъ тамъ господство права хотя бы такой выдающійся англійскій государствовѣдъ, какимъ является Дайси [1]). „Господство права, составляющее основной принципъ нашей конституціи,—говоритъ названный авторъ,—имѣетъ три значенія: 1) оно означаетъ абсолютное верховенство или преобладаніе обыкновеннаго права въ противоположность вліянію произвола и исключаетъ всякій произволъ, прерогативу или даже дискреціонную власть правительства. Англичане управляются закономъ и только закономъ; у насъ человѣкъ можетъ быть наказанъ только за нарушеніе закона, а не за что другое; 2) оно означаетъ равенство передъ закономъ или одинаковую подчиненность всѣхъ классовъ общему праву страны, примѣняемому обыкновенными судами; „господство права“ въ этомъ смыслѣ исключаетъ мысль о какомъ-либо освобожденіи должностныхъ лицъ или кого бы то ни было отъ обязанности повиноваться закону, которому подчиняются другіе граждане, или отъ отвѣтственности передъ обыкновенными судами; у насъ нѣтъ ничего, соотвѣтствующаго французскому „административному праву“ или „административнымъ судамъ“ [2])... 3) „господство права“ можетъ употребляться, какъ формула, для выраженія того факта, что конституціонное право, то-есть нормы, которыя въ другихъ государствахъ естественно входятъ въ составъ конституціоннаго кодекса, у насъ являются не источникомъ, но слѣдствіемъ правъ частныхъ лицъ, которыя опредѣляются и защищаются судами...

Подобное господство права Дайси усматриваетъ, повидимому, только въ Соед. Штатахъ (стр. 224) и не находитъ стремленія поддерживать господство права не только въ Пруссіи, но даже въ республикахъ Франціи и Швейцаріи (стр. 396, 7). Разумѣя подъ законами—общимъ правомъ—только тотъ рядъ нормъ, которыя пользуются защитой судовъ, Дайси даже находитъ, что всемогущество британскаго парламента (короля и обѣихъ палатъ) „поддерживаетъ господство права, и что исключительное преобладаніе общаго права вызываетъ къ дѣятельности верховную власть парламента и ведетъ къ тому, что проявленія этой власти проникнуты духомъ законности“ (стр. 401).

Итакъ, господство обыкновенныхъ законовъ, отсутствіе административнаго произвола, признаніе за гражданами извѣстныхъ правъ, равенство всѣхъ гражданъ безъ исключенія передъ обыкновенными, а не исключительными судами, духъ законности проникающій и дѣятельность самого парламента,—вотъ черты правового государства по Дайси. Интересно при этомъ отмѣтить, что, по убѣжденію Дайси, „заботы парламента о независимости судей дѣйствительно остановились на томъ пунктѣ, какой можно было указать a priori (напередъ): судей нельзя назвать въ строгомъ смыслѣ слова несмѣняемыми, потому что они могутъ быть

---

[1]) См. его „Основы госуд. права Англіи“, стр. 204—229.

[2]) Объ этомъ смотри ниже въ главѣ, посвященной „Охранѣ правъ личности“ въ современномъ государствѣ.

отставлены отъ должности по требованію обѣихъ палатъ; такимъ образомъ, парламентъ сдѣлалъ ихъ независимыми отъ всякой власти въ государствѣ (короля, министерства Л. Н.) за исключеніемъ палатъ парламента“ [1]).

Такимъ образомъ, и независимость суда, по меньшей мѣрѣ, отъ короля и правительства является дальнѣйшей характерной чертой правового государства. Если мы обратимся теперь къ любому государству на материкѣ Европы, то найдемъ, что всѣ они—конституціонныя, а часть—даже парламентарныя государства; но нельзя сказать, чтобы всѣ они были, строго говоря, правовыми. Такъ, всѣ тѣ государства, гдѣ конституція допускаетъ преобладаніе монарха, то-есть предоставляетъ ему слишкомъ широкія полномочія, хотя бы только, какъ главѣ исполнительной власти, не могутъ быть названы правовыми, потому что для правового государства въ строгомъ смыслѣ характерно низведеніе всякихъ привилегій, прерогативъ монарха къ минимуму. Если министры неотвѣтственны передъ палатами, а назначаются монархомъ,—нѣтъ правового государства, ибо у палатъ нѣтъ средства заставить ихъ и подчиненную имъ администрацію соблюдать законы. Если судъ зависимъ отъ монарха и администраціи,—нѣтъ правового государства, потому что судьи въ своихъ рѣшеніяхъ должны считаться съ возможностью, что они подвергнутся преслѣдованію за неугодныя монарху и правительству рѣшенія. Если существуютъ исключительные (напр., военные) суды для особаго рода преступленій или административные—для особыхъ лицъ (чиновниковъ), нѣтъ равенства всѣхъ передъ обыкновенными судами, нѣтъ и правового государства. Если за гражданами не признаны извѣстныя индивидуальныя права, или признаны въ недостаточной степени, или же поминутно нарушаются, не будучи совсѣмъ или будучи плохо гарантированы, наконецъ, если всѣмъ гражданамъ не открыта легальная возможность измѣнять конституцію, когда они сочтутъ это необходимымъ,—во всѣхъ этихъ случаяхъ тоже нѣтъ правового государства.

Мы не можетъ поэтому подвести подъ понятіе правового государства не только Россію, гдѣ нѣтъ на лицо ни одного изъ элементовъ, характеризующихъ правовое государство, но и всѣ нѣмецкія государства и Германскую имперію, гдѣ нѣтъ отвѣтственности министровъ передъ палатами, гдѣ полномочія монарховъ и администраціи черезчуръ широки. Нельзя считать имъ и Францію, такъ какъ въ ней чрезвычайно развита хотя бы административная юстиція. Мы не имѣемъ возможности проанализировать здѣсь съ точки зрѣнія господства права всѣ конституціи Европы, да въ этомъ нѣтъ нужды, такъ какъ на указанныхъ примѣрахъ мы показали, какъ намъ кажется, достаточно ясно, въ какомъ случаѣ нельзя считать государство правовымъ, хотя

---

1) Стр. 396. Еще лучшей формой гарантіи независимости суда является требованіе современной соціальной демократіей избранія судей народомъ,—при условіи, конечно, независимости ихъ отъ законодательныхъ палатъ и отъ исполнительной власти.

бы оно и имѣло конституцію въ современномъ значеніи этого слова.

Нѣмецкая литература по государственному праву весьма непритязательна и усматриваетъ правовое государство уже тамъ, гдѣ государство связано правомъ. Это понятіе связанности государства своимъ правомъ имѣетъ нѣсколько значеній. Такъ, подъ этимъ понимаютъ иногда, что, если государство создало какой-н. законъ, то оно связано имъ, пока онъ не измѣненъ или не отмѣненъ, и, пока онъ существуетъ, ему должны подчиняться не только всѣ граждане, но и законодатель, администраторы и судьи. Насколько старо такое пониманіе связанности государства его правомъ, видно изъ замѣчанія Еллинека, что „формулированная Молемъ, Шталемъ и Гнейстомъ теорія правового государства не прибавила ни одного новаго признака къ ученію Платона и Аристотеля о государствѣ, въ которомъ господствуетъ законъ..., а управленіе и правосудіе отправляются согласно правовымъ нормамъ“ (стр. 408). Болѣе поучительно пониманіе подъ связанностью государства его правомъ—обязанность законодательныхъ учрежденій не нарушать обыкновенными законами конституціонныхъ; но если суды не имѣютъ права разсматривать съ точки зрѣнія конституціонности текущую законодательную дѣятельность, то эта связанность виситъ въ воздухѣ. Въ частности, если конституціей установлены извѣстные индивидуальныя права гражданъ, то связанность государства правомъ пріобрѣтаетъ нѣкоторый новый смыслъ—не нарушать этихъ личныхъ правъ. Нужно замѣтить, что Еллинекъ—вмѣстѣ съ другими выдающимися государствовѣдами въ Германіи—отличаетъ отъ связанной дѣятельности государства (его органовъ) свободную, при чемъ связанной онъ называетъ ту, „которая осуществляется во исполненіе правовой обязанности, а свободной ту, которая „опредѣляется только соображеніями общаго интереса, а не правовой нормой“.

Сдѣлавъ вѣрное замѣчаніе, что трудно представить себѣ государство, вся дѣятельность котораго была бы связана правовыми нормами, разумѣя подъ послѣдними только нормы положительнаго права, и указывая, что наиболѣе широкій просторъ предоставленъ свободной дѣятельности государства, въ области законодательства, Еллинекъ находитъ, что свободная дѣятельность не менѣе важна и въ области управленія (дѣятельности правительства), такъ какъ „государство, правительство котораго дѣйствовало бы исключительно по указаніямъ закона, было бы политической химерой“. Поэтому и внѣшняя политика, и направляющая дѣятельность правительства иниціатива, назначеніе министровъ и должностныхъ лицъ, верховное управленіе и распоряженіе вооруженными силами государства, право помилованія, пожалованіе должностныхъ почестей и отличій,—все это относится, по мнѣнію Еллинека, къ свободной дѣятельности (стр. 411,2). Вообще, можно сказать, что Еллинекъ, произвольно расширяетъ сферу свободной дѣятельности, оставляя весьма мало для господства закона. Въ „Основахъ финансовой науки и политики“ мы указывали, что, когда рѣчь идетъ о существенныхъ правахъ народ-

наго представительства (отказъ въ бюджетѣ), то германская академическая наука настаиваетъ на связанности государства правомъ. Когда же дѣло идетъ о подзаконной области управленія, та же академическая наука требуетъ поменьше связанности, поменьше господства права и побольше свободы.

Теорію самоограниченія государства своимъ положительнымъ, офиціальнымъ правомъ выдвинулъ Іерингъ [1]). Еллинекъ же только развилъ ее. Вѣрна ли она? спрашиваетъ Дюги, и отвѣчаетъ: „если государство связано лишь закономъ, который оно создаетъ, который оно можетъ не создавать и который оно можетъ передѣлать посредствомъ другого закона, то въ дѣйствительности оно нисколько не связано правомъ“ [2]). Государство, по взгляду Дюги, только въ томъ случаѣ связывается правомъ, если допустить существованіе объективнаго права, стоящаго надъ нимъ. Только въ этомъ случаѣ имѣетъ смыслъ сказать, что оно „обязано уважать изданные имъ законы именно потому, что они являются выраженіемъ этого высшаго права, какое бы основаніе ему ни давать,—естественныя и индивидуальныя права или солидарность“. Самъ Дюги, какъ мы уже знаемъ, исходитъ изъ понятія солидарности или, какъ онъ предпочитаетъ теперь выражаться, соціальной взаимозависимости. „Законъ получаетъ свою обязательную силу не въ волѣ правителей, а въ своемъ соотвѣтствіи соціальной солидарности. Слѣдовательно, онъ столь же строго обязываетъ правителей, какъ и подданныхъ, ибо, подобно послѣднимъ, правители связаны нормой права, основывающейся на соціальной солидарности“... Кромѣ того, по ученію Дюги, „на правителей падаетъ обязанность создать такую организацію, при которой была бы сведена къ минимуму опасность нарушенія закона, и всякое такое нарушеніе публичнымъ агентомъ энергично бы подавлялось“ [2]). Если мы поставимъ теперь вопросъ, при какой же политической организаціи власти будетъ сведена къ минимуму опасность нарушенія закона, то, какъ мы увидимъ ниже, должны будемъ отвѣтить: при условіи существованія народной иниціативы и референдума. Если мы поставимъ тотъ же вопросъ по отношенію къ соціальному строю, то отвѣтъ, какъ это уже не разъ отмѣчалось въ соціалистической литературѣ, будетъ таковъ: при условіи отмѣны частной собственности на средства производства и осуществленія соціалистическаго строя. Если мы, наконецъ, спросимъ, какова должна быть для возможно полнаго господства права организація суда и администраціи, то—прежде всего, какъ указано уже выше, для этого необходимы избираемые народомъ судьи, независимые отъ администраціи и законодательныхъ учрежденій, но смѣняемые своими избирателями; далѣе, какъ увидимъ ниже, должны быть избираемы и всѣ чиновники; то, что они должны отвѣчать за нарушенія за-

---

[1]) Das Zweck im Recht, B. I. p. 241. 1877. Есть русск. пер. „Цѣль въ правѣ“.

[2]) См. его „Конст. право“ стр. 73 и предыдущія. Ср. его же „Соціальное право....“ стр. 61,2.

кона передъ судами, которымъ подсудны и всѣ прочіе граждане, уже установлено выше; упомянуто нами и то, что никакіе административные суды недопустимы. Дюги, къ сожалѣнію, не дѣлаетъ всѣхъ упомянутыхъ здѣсь слѣдствій и выводовъ, вытекающихъ изъ ученія о соціальной солидарности.

Итакъ, мы старались показать, что господство права въ правовомъ государствѣ есть идеалъ, который во многихъ отношеніяхъ весьма недостаточно осуществленъ, а въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и вовсе не можетъ быть реализованъ, пока въ основѣ современнаго конституціоннаго государства будетъ лежать буржуазный строй. Нѣкоторые противопоставляютъ поэтому въ правовомъ отношеніи буржуазное государство соціалистическому. До извѣстной степени такое противопоставленіе—вѣрно. Но,—скажемъ мы вмѣстѣ съ г. Б. Кистяковскимъ, „не подлежитъ, однако, никакому сомнѣнію, что большинство учрежденій соціалистическаго государства будетъ создано по аналогіи съ учрежденіями правового государства“ [2]).

Эта точка зрѣнія особенно обязательна для тѣхъ, кто считаетъ возможнымъ осуществленіе соціалистическаго строя уже въ ближайшемъ будущемъ; а между тѣмъ, какъ разъ въ средѣ разныхъ соціалистовъ-максималистовъ мы встрѣчаемъ совершенно противоположные взгляды.

Какъ ни мало разработанъ вопросъ о правѣ и правахъ соціалистическаго государства, все же нѣтъ основанія думать, что соціалистическое государство будетъ по всей правовой природѣ полною противоположностью правовому государству, конечно въ той развитой формѣ, какую приметъ оно наканунѣ перехода въ соціалистическое. Основной принципъ правового государства заключается, по Б. Кистяковскому, въ ограниченіи государственной власти, каковое создается признаніемъ за личностью неотъемлемыхъ, ненарушимыхъ и неприкосновенныхъ правъ, признаніемъ извѣстной сферы самоопредѣленія и самопроявленія личности, въ которую государство не имѣетъ права вторгаться (стр. 474). Другой принципъ правового государства, по мнѣнію цитируемаго автора,—„единеніе государственной власти съ народомъ и проистекающее изъ него единство государственнаго цѣлаго“. Нельзя не согласится съ г. Кистяковскимъ, когда онъ говоритъ, что это „единство государственнаго цѣлаго въ современномъ конституціонномъ государствѣ имѣетъ значеніе скорѣе девиза, принципа, идеальной цѣли, чѣмъ вполнѣ реальнаго и осуществленнаго факта“, и что „полное единеніе государственной власти съ народомъ, т.-е. полное единство государства, какъ цѣльной соціальной организаціи, осуществимо только въ государствѣ будущаго, въ народномъ или соціалистическомъ государствѣ“; нынѣ же осуществленію этого принципа мѣшаетъ классовая борьба. Что касается субъективныхъ публичныхъ правъ, то въ соціалистическомъ го-

---

[1]) См. его интересную статью въ 85-ой книгѣ „Вопросовъ философіи и психологіи“ за 1906 г. (стр. 498). Къ сожалѣнію, Б. Кистяковскій склоненъ тоже отожествлять конституціонное государство съ правовымъ.

сударствѣ система ихъ будетъ пополнена. „Права человѣка и гражданина получатъ въ немъ полное признаніе и окончательную формулировку. Къ двумъ категоріямъ субъективныхъ публичныхъ правъ, осуществляемыхъ и современнымъ правовымъ государствомъ, т.-е. къ свободамъ, или правамъ личности въ тѣсномъ смыслѣ слова, и къ собственно политическимъ правамъ будетъ присоединена и третья категорія—соціалистическія права. Послѣднія заключаются въ правѣ на трудъ, или въ правѣ каждаго человѣка на пользованіе землей и орудіями производства и въ правѣ каждаго человѣка на участіе во всѣхъ матеріальныхъ и культурныхъ благахъ; всѣ они объединяются однимъ общимъ правомъ на достойное человѣческое существованіе“. Едва-ли, однако, можно считать право на трудъ—соціалистическимъ, особенно если не забывать, что члены соціалистическаго общества будутъ обязаны трудиться, что въ государствѣ будущаго трудъ будетъ обязателенъ (всеобщая трудовая повинность). Разъ трудъ будетъ повинностью, то выраженіе „право на трудъ“ теряетъ смыслъ. А. Менгеръ осторожно называетъ это право „полусоціалистическимъ дополненіемъ современнаго частно-правового порядка“, или „своеобразной модификаціи права на существованіе, пріобрѣвшей въ качествѣ переходной формы къ соціалистическому правопорядку большое историческое значеніе“[1]). Въ то же время, по свидѣтельству А. Менгера, еще Консидеранъ считалъ „это право неизбѣжнымъ дополненіемъ къ нашему современному строю и видѣлъ въ немъ единственное средство для сохраненія частной собственности“ (тамъ же, стр. 15). Разсматривая исторію вопроса о правѣ на трудъ и установивъ тотъ фактъ, что защитниками его являлись большей частью не соціалисты, а выходцы изъ среды мелкой буржуазіи, Гуго и Штегманъ пришли даже къ одностороннему выводу, что „право на трудъ—это отчаянный, предсмертный вопль гибнущей мелкой буржуазіи“, обреченной на эту гибель развитіемъ крупной индустріи[2]). Односторонень этотъ выводъ потому, что право на трудъ постоянно провозглашается безработными современнаго буржуазнаго общества, хотя оно и неосуществимо въ рамкахъ послѣдняго; въ соціалистическомъ же обществѣ, какъ уже сказано, субъективно-публичное право на трудъ невозможно. Гораздо вѣроятнѣе, что въ государствѣ будущаго будетъ провозглашено „право на лѣность“, то-есть на опредѣленное количество свободнаго отъ обязательнаго труда на общую пользу времени, которымъ трудящая личность—гражданинъ будущаго государства—будетъ въ состояніи пользоваться по своему усмотрѣнію[3]). Подобный досугъ въ настоящемъ государствѣ является привилегіей имущихъ и зажиточныхъ классовъ. И именно тотъ фактъ, что всѣ будутъ обязаны трудиться, въ связи съ увеличившейся производитель-

---

[1]) „Новое ученіе о государствѣ“, стр. 121, примѣч. 7-ое, и „Право на полный продуктъ труда“ стр. 6.

[2]) См. русск. пер. „Справочной книги соціалиста“, Т. II, стр. 636.

[3]) См. брошюру Лафарга „Право на лѣность“.

ностью труда, создастъ объективную возможность для каждаго члена соціалистическаго государства лѣниться—въ указанномъ смыслѣ—гораздо больше, чѣмъ это доступно каждому сейчасъ.

Несомнѣнно однако одно, что въ основѣ соціалистическаго строя будетъ лежать право на существованіе. Въ какой мѣрѣ это существованіе будетъ достойнымъ, это будетъ зависѣть отъ развитія производительныхъ силъ соціалистическаго общества. Чѣмъ богаче будетъ оно становиться, тѣмъ больше приблизится къ такому состоянію, когда каждому въ немъ станетъ доступно право получать съ него по своимъ потребностямъ. Но признанія такого идеальнаго принципа распредѣленія всякихъ, а не только матеріальныхъ благъ въ государствѣ будущаго, можно ожидать лишь на позднѣйшихъ ступеняхъ его развитія; на первыхъ же—болѣе вѣроятно признаніе за каждымъ гражданиномъ права на пользованіе благами общежитія пропорціонально количеству труда, отдаваемаго личностью на пользу общую. Этотъ принципъ при всѣхъ своихъ недостаткахъ имѣлъ бы одно достоинство: онъ могъ бы создать стремленіе къ работѣ въ интересахъ цѣлаго, слѣдовательно, имѣлъ бы воспитательное значеніе.

Изслѣдуемъ теперь еще одинъ вопросъ, касающійся одинаково какъ будущаго общества, такъ и современнаго правового государства, а именно: вопросъ о равенствѣ. Начало равенства было провозглашено еще во время великой французской революціи наряду съ началами свободы и братства. Но подобно тому, какъ въ понятіе свободы вложили смыслъ свободной эксплоатаціи, такъ и въ понятіе равенства вложили только формальный смыслъ—равенства всѣхъ передъ закономъ. Недостаточность такого чисто формальнаго равенства для членовъ общества, неравныхъ въ соціально-экономическомъ отношеніи, неоднократно подчеркивалась въ соціалистической литературѣ, какъ и фиктивность свободы.... умирать съ голоду, часто даже при полномъ желаніи работать на другого человѣка—обладателя орудій производства. Современный англійскій либерализмъ понялъ, наконецъ, что нельзя ограничиваться однимъ формальнымъ равенствомъ всѣхъ передъ закономъ, и пытается придать понятію равенства положительное содержаніе тѣмъ, что устанавливаетъ требованіе: осуществить для всѣхъ гражданъ „равенство исходнаго пункта“ или„ равенство возможностей“ [1]). Но здѣсь идетъ рѣчь, какъ говоритъ вслѣдъ за Самюэлемъ и Аскитомъ проф. Новгородцевъ, „не объ уравненіи имущества и не о надѣленіи всѣхъ одинаковыми личными средствами, а только о созданіи для всѣхъ общественныхъ условій, благопріятствующихъ развитію человѣка, объ обезпеченіи для всѣхъ извѣстнаго образованія, условій здоровой жизни и нѣкотораго имущественнаго достатка,—вотъ что прежде всего имѣется здѣсь въ виду“ (стр. 338). Поскольку эти требованія новаго англійскаго либерализма переходятъ въ жизнь, это знаменуетъ, по мнѣнію проф. Новгородцева, новую стадію въ развитіи правового государства. Она вызвана, на нашъ

---

[1]) Новгородцевъ. „Кризисъ современнаго правосознанія“ стр. 334.

взглядъ тѣмъ компромиссомъ между трудомъ и капиталомъ, который характеренъ для англійской соціально-политической исторіи послѣднихъ лѣтъ.

Если мы обратимъ вниманіе на то обстоятельство, что „равенство исходнаго пункта не предполагаетъ уравненія личныхъ средствъ, сохраненіе и увеличеніе которыхъ предоставляется свободной иниціативѣ“, то этимъ самымъ и въ новой стадіи правового государства остается неприкосновенной возможность сохраненія и возникновенія вновь фактическаго неравенства, вызываемаго соціально-экономическимъ строемъ общества. Разъ это такъ, то и формальное равенство будетъ, хотя и въ болѣе слабой степени, но все же фиктивнымъ и при улучшенной формѣ правового государства.

Соціализмъ тоже, и давно уже, заполнилъ идею равенства положительнымъ содержаніемъ. Онъ усматриваетъ главный источникъ фактическаго неравенства между людьми въ существованіи частной собственности на орудія производства, такъ какъ именно этотъ фактъ порождаетъ и юридическое неравенство во многихъ отношеніяхъ и въ сильной степени дѣлаетъ фиктивнымъ равенство всѣхъ передъ закономъ. Поэтому соціалистическое ученіе и требуетъ устраненія соціально-экономическихъ причинъ неравенства между людьми. Для соціализма понятіе равенства заполнено несравненно болѣе богатымъ положительнымъ содержаніемъ, чѣмъ для послѣдняго теченія современнаго либерализма. Идея равенства, предполагая общественную собственность на орудія производства, общественное производство и распредѣленіе благъ, требуетъ возложенія на каждаго члена общества равныхъ обязанностей по производству этихъ благъ и предоставленія каждому члену общества равнаго права пользованія ими. Но, говоря о возложеніи на всѣхъ равныхъ обязанностей, мы не упускаемъ ни на минуту изъ виду, что и въ соціалистическомъ обществѣ люди будутъ различны по способностямъ, талантамъ и т. д.; поэтому для насъ требованіе равенства въ обязанностяхъ сводится къ тому, что общество имѣетъ право требовать „съ каждаго по его способностямъ“. Это начало одинаково соотвѣтствуетъ и интересамъ цѣлаго, и интересамъ личности, осуществляя въ принципѣ фактическое равенство и охраняя болѣе слабую личность отъ непосильныхъ для нея притязаній со стороны цѣлаго... Говоря о равенствѣ въ обязанностяхъ, мы разумѣемъ, конечно, только равенство въ трудѣ на общую пользу и въ тѣхъ повинностяхъ, которыя будутъ существовать въ соціалистическомъ обществѣ. Что касается духовнаго творчества—области науки, искусства, литературы и т. д.—то здѣсь соціалистическое общество можетъ только предоставить всѣмъ членамъ своимъ полную свободу—и именно всѣмъ, а не нѣкоторымъ, какъ сейчасъ. Оно создастъ объективную возможность для такого творчества тѣмъ, что дастъ всѣмъ матеріальную обезпеченность и достаточную духовную подготовку. Но не помѣшаетъ ли обязательный трудъ творчеству въ области духовной культуры? Примѣръ личной жизни одной изъ наиболѣе яркихъ индивидуаль-

ностей нашего времени заставляетъ насъ отвѣтить на этотъ вопросъ отрицательно: если Левъ Толстой можетъ пахать и боронить землю и быть львомъ во всемірной литературѣ, то, очевидно, физическій трудъ и духовное творчество могутъ итти въ жизни рука объ руку.

VI.

Народное представительство [1]).

Представительный способъ правленія является въ настоящее время господствующимъ во всѣхъ странахъ, за весьма немногими исключеніями прямого народовластія, о которыхъ будетъ рѣчь ниже.

Мы займемся сейчасъ вопросомъ о томъ, чѣмъ же является современное народное представительство съ точки зрѣнія взаимныхъ отношеній между избирателями и избираемыми, т.-е. депутатами. При этомъ мы будемъ имѣть въ виду отношенія между избирателями въ нижнія палаты и депутатами послѣднихъ, оставивъ временно вторыя палаты, палаты господъ, въ сторонѣ. Но прежде скажемъ нѣсколько словъ по поводу происхожденія народнаго представительства.

Идея и практика представительства возникаютъ въ средніе вѣка; въ древнее же время то, что касалось всѣхъ, и рѣшалось всѣми на народныхъ собраніяхъ путемъ, какъ мы увидимъ ниже, всеобщаго голосованія. Въ Англіи, напримѣръ, переходъ къ представительству вмѣсто поголовныхъ собраній произошелъ, по свидѣтельству Фримана и Стебса, такимъ образомъ: „Въ царствованіе Іоанна и въ первое время царствованія Генриха III мы встрѣчаемъ нѣсколько примѣровъ собраній, на которыя созывались рыцари отъ каждаго графства. Вотъ происхожденіе нашего современнаго представительства и того званія рыцарей отъ графства, которые депутаты палаты общинъ носятъ въ наши дни... По всей вѣроятности, первымъ побужденіемъ къ призванію народныхъ представителей были фискальные интересы; это было вѣрнымъ и удобнымъ средствомъ добывать деньги. Мысль созывать небольшое число людей, призванныхъ дѣйствовать за всѣхъ, несомнѣнно была заимствована изъ практики нашихъ судовъ, въ которыхъ, при судебномъ разбирательствѣ, при разслѣдованіи, равно какъ и при собраніи свѣдѣній въ комиссіяхъ разнаго рода,

---

[1]) Литература: *Б. Чичеринъ*. О народномъ представительствѣ. *А. Градовскій*. Госуд. право важнѣйшихъ евр. державъ. 1895., стр. 237—250 и 366—385. *Эсменъ*. Общія основанія конституціоннаго права, стр. 29 — 47, 147—223. *Л. Дюги*. Конституціон. право, стр. 393 — 430. *Орландо*. Принципы конституціоннаго права, стр. 53—62. *Еллинекъ*. Право современнаго государства, стр. 375—395. *Н. Лазаревскій*. Конституц. право, стр. 258—282 и 327—333. Смотри также статьи: *Н. Карѣева, М. Рейснера* и *Н. Лазаревскаго* въ сборникѣ „Конституціонное государство“ *К. Тахтаревъ*. Отъ представительства къ народовластію, стр. 7—77. *С. Котляревскій*. Конституціонное государство, стр. 28—31, 102—139, 151—3.

было въ обычаѣ, чтобы извѣстное число людей приносило присягу за цѣлое графство или за сотню“. Позднѣе, при Эдуардѣ I уже существуетъ общій совѣтъ короля (commune consilium regni), въ которомъ представлены всѣ классы народа или лично, или черезъ представителей отъ отдѣльныхъ группъ, или чрезъ свободно избранныхъ представителей ото всего народа, такъ что „составными частями политическаго тѣла англійской націи были, за исключеніемъ короля, три сословія королевства: духовенство, бароны и общины (графства, города и бурги) [1])“. Уже этотъ примѣръ показываетъ, что средневѣковое представительство носило сословный характеръ, причемъ „это было представительство, главнымъ образомъ, такъ называемыхъ высшихъ имущихъ классовъ общества съ типичнымъ для сословныхъ сеймовъ исключеніемъ изъ нихъ представительства всей крестьянской массы“ [2]). Когда духовные и свѣтскіе феодалы сорганизовались въ народъ въ политическомъ смыслѣ, то они представляли сначала только самихъ себя, и лишь позднѣе территоріальные и вотчинные владѣльцы (помѣщики-государи) стали представлять и своихъ подданныхъ. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда шла рѣчь о представительствѣ коммунъ, общинъ и другихъ корпорацій, представители послѣднихъ связывались данными ими полномочіями, предѣлы и содержаніе которыхъ опредѣлялись заранѣе. „Поэтому представитель несъ имущественную отвѣтственность за ущербъ, причиняемый имъ поручителямъ превышеніемъ своихъ полномочій, могъ быть отозванъ ими обратно или лишенъ функцій представительства“ [3]).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ средніе вѣка существовало хорошее учрежденіе отвѣтственности депутатовъ передъ избирателями, которое исчезло въ новое время. Теперь господствуютъ иные взгляды и иныя нормы положительнаго права. Такъ, проф. Градовскій писалъ въ 1885 г.: „актъ выбора не можетъ быть подведенъ подъ понятіе довѣренности, даваемой однимъ гражданиномъ другому; онъ не можетъ быть сведенъ къ акту полномочія, даваемаго даже цѣлымъ округомъ; полномочіе, даваемое депутатамъ, хотя они и избираются по отдѣльнымъ округамъ, является порученіемъ общенаціональнымъ; депутаты представляютъ всю націю, не связаны инструкціями и являются самостоятельнымъ элементомъ государственой власти“ [4]). „Народъ, — говоритъ проф. Орландо, — является, какъ органическое единство; участіе въ государственной жизни принадлежитъ гражданамъ, а не привилегированнымъ корпораціямъ; отсюда слѣдуетъ, что депутатъ представляетъ не избирательный корпусъ (округъ А. Н.), его выбравшій, а всю націю (см. напр. ст. 41

---

[1]) См. „Опыты по исторіи англійской конституціи“, пер. подъ ред. М. Ковалевскаго. 1880 г., стр. 74, 207, 209 и слѣдующія. Книга Фримана и Стебса написана еще въ 1872 г.

[2]) Н. Карѣевъ. „Происхожденіе современнаго народнаго правового государства“, стр. 22.

[3]) Еллинекъ, указан. соч., стр. 379 и слѣд.

[4]) Указ. соч., стр. 240.

итальянской конституціи). Къ государственному праву не примѣнима норма частнаго права о взаимности даваемаго и получаемаго; повиновеніе государственной волѣ есть *абсолютная* обязанность гражданина, а не обязанность, соотвѣтствующая *правамъ*“ (оба курсива принадлежатъ Орландо); отсюда непосредственно слѣдуетъ, что избиратели не могутъ снабдить депутата повелительнымъ мандатомъ „и отзывать его до истеченія срока депутатскихъ полномочій, когда они прекращаются сами собой; представительныя учрежденія современныхъ государствъ—не пассивные органы воли избирателей, но имѣютъ *собственную и независимую жизнь*“. Вмѣстѣ съ Кондорсе Орландо думаетъ, что избиратель посылаетъ депутата не для того, чтобы поддерживались его мнѣнія, а чтобы послѣдній излагалъ свои, и потому говоритъ: „избранный... представляетъ самого себя“ [1]). „Съ юридической точки зрѣнія, — пишетъ Дайси,—парламентъ (въ Англіи А. Н.) не является ни въ какомъ случаѣ агентомъ избирателей, ихъ повѣреннымъ“ [2]). Наконецъ, Дюги, изслѣдуя французское конституціонное право, приходитъ къ такимъ выводамъ: представительная система, понятая въ духѣ 1789—1791 гг., цѣликомъ покоится на идеѣ мандата (порученія, довѣренности. А. Н.). Только мандатъ дается не избирательнымъ округомъ избранному имъ депутату, а всею націею избранному ею собранію; и это послѣднее представляетъ націю, т.-е., въ силу полученнаго имъ мандата, выраженная имъ воля разсматривается, какъ воля самой націи“ [3]). Это—теорія представительнаго мандата, и по этой теоріи парламентъ есть уполномоченный представитель всей націи. Но и Дюги согласенъ, что „всякія инструкціи, данныя округомъ депутату, ничтожны“, и что „депутатъ нисколько не связанъ обѣщаніемъ объ оставкѣ, которое онъ далъ бы заранѣе своимъ избирателямъ. Въ этомъ состоитъ запрещеніе повелительнаго мандата“ (стр. 418).

Мы не будемъ останавливаться на аналогичныхъ взглядахъ Б. Чичерина, Еллинека, Эсмена и другихъ авторовъ, потому что это сдѣлано уже г. Тахтаревымъ, къ прекрасной работѣ котораго, указанной выше, мы и отсылаемъ читателя. Уже изъ приведенныхъ нами взглядовъ вытекаетъ ясно, что и дѣйствующее конституціонное право и господствующее мнѣніе ученыхъ разсматриваетъ каждаго депутата, какъ представителя всего народа. Это совершенно не соотвѣтствуетъ фактамъ. Наоборотъ, каждый депутатъ есть представитель всего, чего угодно, — большинства избирателей своего округа, той или иной хозяйственной, національной или религіозной группы или партіи, но только не всего народа. Это съ полной очевидностью слѣдуетъ хотя бы изъ слѣдующаго заявленія Дюги: — „Теоріей, утверждающей, что депутатъ вполнѣ не зависитъ отъ своихъ избирателей, нельзя объяснить практики, которой слѣдуютъ во Франціи и за-грани-

---

[1]) Указ. соч., стр. 55, 6, 7.
[2]) „Основы госуд. права Англіи“, стр. 55.
[3]) Дюги, „Конст. право“, стр. 417 внизу; между прочимъ, переводчикъ допустилъ здѣсь, повидимому, ошибку, говоря всюду вмѣсто „имъ“ „ею“.

цей, и по которой рѣшенія самихъ депутатовъ происходятъ публичнымъ голосованіемъ, чтобы ихъ избиратели знали характеръ ихъ рѣшенія и могли въ случаѣ нужды спросить у нихъ объясненій" (стр. 421). Что такова же эта практика и въ современной Англіи, видно изъ слѣдующихъ словъ Дайси: цѣль такъ называемыхъ конституціонныхъ соглашеній—(обычаевъ) „обезпечить исполненіе парламентомъ или кабинетомъ, который косвенно назначается парламентомъ, воли той власти, которая въ современной Англіи является настоящимъ верховнымъ правителемъ государства — воли большинства избирателей...", и далѣе: „сущность представительнаго правленія заключается въ томъ, что законодательное учрежденіе должно представлять волю политическаго суверена (самодержца), т.-е. избирателей или націю"; наконецъ, повторивъ еще разъ, „что избиратели являются на дѣлѣ верховными повелителями въ Англіи", Дайси говоритъ, что конституціонныя соглашенія, хотя и косвеннымъ образомъ, обезпечиваютъ то, что за границей называется „самодержавіемъ народа" [1]). Какъ указываетъ г. Тахтаревъ, въ Англіи бывали случаи, когда, подъ давленіемъ избирателей, членъ палаты былъ принужденъ до окончанія срока полномочій отказаться отъ своего права быть представителемъ своего округа въ виду того, что онъ потерялъ довѣріе избирателей. Цитируемый г. Тахтаревымъ американскій писатель Эшли говоритъ то же и про Соед. Штаты: „наша система народнаго представительства дѣлаетъ участіе народа въ общенаціональномъ управленіи болѣе дѣйствительнымъ и обусловливаетъ отвѣтственность, дѣлая представителей непосредственно отвѣтственными передъ своими избирателями" [2]).

Въ Соед. Штатахъ Австралазіи поставлено на очередь осуществленіе такой мѣры, какъ „признаніе права за абсолютнымъ большинствомъ избирателей каждаго округа требовать отставки избраннаго ими члена парламента" [3]). Это право отозванія существуетъ въ иной формѣ въ нѣсколькихъ швейцарскихъ кантонахъ: если опредѣленное число избирателей выскажется за распущеніе палаты представителей до истеченія срока ея полномочій, то ихъ предложеніе подвергается народному голосованію избирателей всѣхъ округовъ и, если получитъ большинство, то назначаются новые выборы [4]).

Послѣ того какъ мы познакомились съ тѣмъ, насколько расходятся конституціонное право и юридическія теоріи съ конституціонной практикой, является вопросъ о причинахъ такого расхожденія. Утвержденія, что депутатъ есть представитель всего народа и что онъ не отвѣтственъ передъ избирателями, чрезвычайно выгодны для тѣхъ буржуазныхъ политическихъ партій, которыя заманиваютъ на выборахъ избирателей въ свою лавочку, любятъ наобѣщать послѣднимъ съ три короба, лишь бы только

---

[1]) „Госуд. право совр. Англіи", стр. 415, 6, 7. Ср. Сидней Лоу. „Госуд. строй Англіи", пер. Браудо, съ пред. М. Ковалевскаго, стр. 147—150.

[2]) Тахтаревъ, указ. соч., стр. 26.

[3]) Г. де-Уокеръ, „Развитіе австралійской демократіи", стр. 277.

[4]) Лоуэль, „Правительство и политич. партіи въ З. Евр.", стр. 391, 2.

одержать побѣду на выборахъ. Безотвѣтственность членовъ этихъ партій, попавшихъ въ депутаты, передъ избирателями даетъ имъ возможность не исполнять принятыхъ на себя обѣщаній. Это ученіе не менѣе выгодно присяжнымъ политиканамъ и политическимъ авантюристамъ, выступающимъ на выборахъ въ качествѣ „дикихъ“, безпартійныхъ и т. д. Высказанныя здѣсь соображенія подтверждаются тѣмъ систематическимъ обманомъ избирателей, который практикуетъ въ Германіи, напримѣръ, партія католическаго центра, занимающаяся улавливаніемъ крестьянскихъ голосовъ.

Вслѣдствіе плохого пониманія трудящимися своихъ интересовъ, во всѣхъ парламентахъ большинство депутатовъ состоитъ изъ представителей имущихъ классовъ, такъ что, на самомъ дѣлѣ, установленіе отвѣтственности депутатовъ передъ избирателями свелось бы къ отвѣтственности имущихъ передъ неимущими или малоимущими. Что же касается академическаго міра, то ученые, причисляя себя къ аристократіи ума, таланта, знанія, часто пренебрежительно относятся къ малообразованной рабочей демократіи, не вѣрятъ въ народъ, котораго не видно изъ ихъ кабинетовъ и котораго они не знаютъ. Съ другой стороны, поскольку они состоятъ на жалованьи у современнаго государства, они находятся, какъ и другіе чиновники, въ зависимости отъ него, каковое обстоятельство препятствуетъ имъ развивать демократическое ученіе о государствѣ и заставляетъ заниматься малоинтересной юридической схоластикой. Въ частности, германскіе публицисты, какъ это не разъ отмѣчалось ихъ французскими товарищами, даже къ парламентаризму относятся съ нескрываемымъ отвращеніемъ; тѣмъ болѣе они не переносятъ ничего, отъ чего хоть немного отзывается народовластіемъ.

Возвращаясь къ вопросу о томъ, что же такое народное представительство съ точки зрѣнія демократическаго ученія о государствѣ, мы можемъ вмѣстѣ съ г. Тахтаревымъ сказать: „только всѣ вмѣстѣ взятые члены парламента, всѣ представители всѣхъ избирательныхъ округовъ во всей совокупности могутъ считаться, сообща, представителями народа, націи. Понятіе о представительствѣ народа есть понятіе о совокупномъ представительствѣ“, (стр. 31) Но это утвержденіе г. Тахтарева представляетъ лишь формально-юридическое рѣшеніе вопроса и должно сопровождаться указаніемъ на то, что въ зависимости отъ того, какъ широкъ кругъ самихъ избирателей, будетъ измѣняться и тотъ самый народъ, та сама нація, которая избираетъ депутатовъ. Поэтому, одна и та же палата депутатовъ въ каждой странѣ можетъ представлять совершенно различныя „націи.“ И только при условіи всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права и пропорціональнаго представительства, о чемъ рѣчь будетъ ниже, всѣ члены парламента будутъ дѣйствительно представителями всей націи. Далѣе, разъ каждый представитель есть представитель своего округа, то послѣдній имѣетъ право отзывать его до срока, а всѣ округа вмѣстѣ—и весь парламентъ.

Что же касается императивныхъ мандатовъ (повелительныхъ полномочій), то нѣтъ рѣшительно никакого основанія воспрещать

избирателямъ давать таковые депутатамъ, тѣмъ болѣе, что кандидаты въ депутаты даютъ часто наканунѣ выборовъ формальныя обѣщанія голосовать потому или иному вопросу такъ, а не иначе. Но, когда все дѣло ограничивается одними только нравственными обязательствами, принятыми на себя депутатомъ, то у избирателей нѣтъ никакой юридической гарантіи въ томъ, что депутатъ исполнитъ обѣщанное. Впрочемъ, не слѣдуетъ преувеличивать значеніе повелительныхъ порученій, такъ какъ ихъ можно давать только на предметъ немногочисленныхъ голосованій, по вопросамъ, наиболѣе важнымъ для избирателей; нельзя, въ самомъ дѣлѣ, предусмотрѣть всѣ возможные случаи голосованій, хотя бы даже въ теченіе одной сессіи парламента. Замѣтимъ также, что право отозванія депутатовъ не предполагаетъ непремѣнно, какъ это обычно думаютъ, наличности у избирателей права давать императивные мандаты, такъ какъ депутатъ, при наличности одного только права отозванія, можетъ быть отозванъ ими и безъ нарушенія имъ какого-либо порученія избирателей, а за голосованія по вопросамъ, не предсмотрѣннымъ избирателями, если только избиратели найдутъ, что голосованіе это нарушило ихъ интересы.

VII.

Обзоръ избирательныхъ системъ. Избирательное право.

Избирательное право можетъ быть активнымъ (право выбирать) и пассивнымъ (право быть избираемымъ). Демократія требуетъ, чтобы политически правоспособнымъ гражданамъ принадлежало одинаково какъ активное, такъ и пассивное избирательное право, или чтобы не устанавливался болѣе высокій возрастъ для пользованія пассивнымъ избирательнымъ правомъ.

Избирательное право есть, по общему правилу, право, а не обязянность: поэтому никто не можетъ быть принуждаемъ къ подачѣ своего голоса. Насколько такой порядокъ цѣлесообразенъ съ точки зрѣнія интересовъ демократическихъ группъ населенія, это вопросъ, допускающій въ настоящее время, повидимому, два рѣшенія: если указанныя группы населенія имѣютъ основаніе разсчитывать, что въ данной странѣ начало обязательности въ голосованіи можетъ только способствовать усиленію ихъ вліянія на государственную власть, содѣйствовать демократизаціи ея, то имъ слѣдуетъ стремиться къ истолкованію избирательнаго права, какъ обязанности, и къ тому, чтобы такое толкованіе его стало нормой положительнаго права. Въ противномъ случаѣ, лучше оставаться

---

1) Литература: Сборникъ: Политич. строй современныхъ государствъ. Т. I. ст. М. Рейснера „Избират. право“, стр. 83—116. *Г. Мейеръ*. Избирательное право, съ пред. Г. Еллинека. 2 тома. *Оскаръ Пиффероукъ*. Европейскія избирательныя системы. Пер. Ю. Стеклова, со ст. М. Ковалевскаго, Къ исторіи всеобщ. изб. права.

при господствующей конструкціи этого права, какъ права. Г. Мейеръ думаетъ, что нельзя ничего возразить принципіально противъ введенія выборной повинности, если избирательное право является общественной функціей, поручаемой отдѣльной личности не въ его интересахъ, но въ интересахъ общегосударственныхъ, потому что „каждое политическое право одновременно является и политической обязанностью". Но такъ какъ политическая обязанность не есть непремѣнно юридическая, то, по Мейеру, это превращеніе избирательнаго права въ юридическое обязательство есть тоже вопросъ цѣлесообразности. Въ юридической литературѣ есть немало сторонниковъ выборной обязанности; что же касается дѣйствующаго права, то обязательное участіе въ выборахъ предписано въ швейцарскихъ кантонахъ (Аппенцель-Аусссеръ-Роденъ, Шаффгаузенъ, С.-Галленъ) и въ Бельгіи. При установленіи выборной обязанности важно не формальное только участіе въ голосованіи съ правомъ класть въ избирательную урну пустой бюллетень, а дѣйствительно голосованіе за того или иного кандидата или списокъ ихъ. Впрочемъ, при тайномъ голосованіи нѣтъ средствъ заставить гражданъ бросать въ урну заполненные бюллетени. Да и во всякомъ случаѣ, установленіе избирательной обязанности могло-бы развить среди массы воздерживающихся нынѣ отъ голосованія избирателей политическіе интересы и, такъ сказать, посодѣйствовать политическому воспитанію народа лишь въ случаѣ существованія въ странѣ всеобщаго голосованія безо всякихъ ограниченій. Поэтому, при ограниченныхъ въ какомъ-либо отношеніи избирательныхъ системахъ и истолкованіе избирательнаго права, какъ обязанности, недопустимо съ точки зрѣнія интересовъ демократіи. При ограниченномъ избирательномъ правѣ истолкованіе его, какъ обязанности, приведетъ къ побѣдѣ на выборахъ самыхъ реакціонныхъ элементовъ. Косвенное подтвержденіе этому мы видимъ на послѣднихъ выборахъ въ наши земскія собранія: какъ только въ выборахъ гласныхъ приняла участіе масса прежнихъ абсентеистовъ, наши земства стали ярко реакціонными. Если бы нынѣшніе земскіе избиратели были вынуждены закономъ принимать участіе въ выборахъ гласныхъ при условіи сохраненія теперешней избирательной системы, то реакціонный характеръ земскихъ собраній сохранился бы, вѣроятно, надолгое время.

Выше мы видѣли, что Мейеръ только условно готовъ признать установленіе выборной обязанности, а именно, если избирательное право вручается отдѣльной личности не въ ея интересахъ, а въ

Виллей. Избират. законодательство въ Европѣ, и *его же*—Какъ производятся въ З. Европѣ выборы въ парламентъ. *Коркуновъ*. Пропорціональные выборы. *Еллинекъ*. Право меньшинства. *Б. Великовъ*. Теорія и практика пропорціональнаго представительства. *В. Водовозовъ*. Пропорціональные выборы или представительство меньшинства. *Его же*. Всеобщее избирательное право и примѣненіе его въ Россіи. *Н. Чернышевъ*. Всеобщее изб. право (теорія и практика его и что можетъ дать оно Россіи). *Г. Фальборкъ* и *В. Чарнорусскій*. Національное собраніе (о выборахъ въ него). *П. Люблинскій*. Преступленія противъ избирательнаго права. *Л. Шалландъ*. Вопросы избирательнаго права. „Всеобщее избират. право"—сборникъ статей Саратовскаго Губернскаго Земства. Саратовъ 1905 г.

интересахъ общегосударственныхъ. Мы не склонны держаться такого ограниченія, потому что, строго говоря, нѣтъ такого лица, которое обладало бы общегосударственными интересами. Всякая личность поступаетъ подъ вліяніемъ своихъ интересовъ, и общегосударственными интересами можно назвать только тѣ, которые общи всѣмъ или, по крайней мѣрѣ, большинству личностей даннаго государственнаго общежитія. Поэтому, для насъ согласиться съ Мейеромъ—все равно, что принципіально возражать противъ установленія выборной обязанности. Отмѣтимъ еще одинъ пунктъ: подчеркиваніе того обстоятельства, что избирательное право есть право, имѣетъ и то значеніе, что никто не можетъ быть лишенъ этого права.

На дѣлѣ этого права лишены многіе. Какъ мы видѣли, голосованіе можетъ быть или *всеобщимъ* или *ограниченнымъ*. Нѣтъ ни одной страны, гдѣ бы избирательное право было дѣйствительно всеобщимъ, такъ какъ во всякомъ случаѣ оно нигдѣ не предоставляется дѣтямъ и душевно-больнымъ. Поэтому подъ всеобщимъ избирательнымъ правомъ слѣдуетъ понимать право голосованія, предоставленное всѣмъ гражданамъ, за исключеніемъ дѣтей и душевно-больныхъ. Всеобщности также не противорѣчитъ, если часть гражданъ лишена этого права по суду за преступленія не политическаго характера. Но нельзя называть избирательное право всеобщимъ, если его лишены женщины, военные, полиція и лица, пользующіяся или пользовавшіяся общественной благотворительностью. Въ этомъ случаѣ мы уже имѣемъ весьма сильно ограниченное избирательное право и при томъ, какъ мы покажемъ ниже ко вреду для интересовъ демократическихъ группъ населенія. Но прежде чѣмъ говорить о различныхъ ограниченіяхъ избирательнаго права болѣе подробно, въ связи со значеніемъ ихъ, бросимъ короткій взглядъ на происхожденіе всеобщаго голосованія.

„Всеобщее голосованіе существовало въ дѣйствительности, а не только въ головахъ одинокихъ мыслителей, уже тогда,— говоритъ М. Ковалевскій,—когда населеніе было еще раздѣлено на роды... всюду, гдѣ первобытная демократія не была поглощена королевскою властью или аристократіей. Знаменитый англійскій исторіографъ Фриманъ вполнѣ ясно доказалъ, что въ Греціи временъ Гомера и позже, въ Спартѣ и Аѳинахъ, всѣ главы семей созывались на публичную площадь, и отъ ихъ избранія зависѣла участь политическихъ вождей націи. Въ частности, въ Аѳинахъ всѣ четыре класса гражданъ, не исключая и неимущихъ ѳетовъ, жившихъ на чужихъ земляхъ, участвовали въ голосованіяхъ...“ Что касается древняго Рима, то въ первые годы республики центуріатскія комиціи устроены были такимъ образомъ, что патриціямъ было обезпечено рѣшительное вліяніе на характеръ принимаемыхъ мѣръ... Но уже въ 449 г. до Р. Х. за постановленіями комицій плебеевъ была признана сила общезаконодательныхъ актовъ; фактически эта мѣра въ теченіе долгаго времени не примѣнялась, и лишь въ 339 году вошла въ силу. Но и послѣ этого, рѣшенія плебеевъ продолжали нуждаться въ утвержденіи сената,

пока всѣ постановленія, принимаемыя народомъ въ его комиціяхъ, по закону Гортензія (287 г.), не были объявлены обязательными и для квиритовъ, т.-е. патриціевъ. Такимъ путемъ всенародное голосованіе утвердилось въ древнемъ Римѣ. Нуженъ былъ деспотизмъ Тиберія, чтобы ниспровергнуть такой порядокъ вещей. Воинственныя племена, вторженіе которыхъ въ Римскую имперію открываетъ собою новую эру исторіи, враждебно относились ко всякой власти, не опирающейся на всенародное избраніе. Это одинаково относится и къ описываемымъ Тацитомъ германцамъ и къ славянамъ нашихъ лѣтописей. И въ древней Руси народныя собранія просуществовали цѣлые вѣка, прежде чѣмъ были упразднены постепеннымъ усиленіемъ самодержавія, сперва великихъ князей, а впослѣдствіи царей московскихъ... У древнихъ германцевъ, по словамъ Тацита, когда дѣло касалось вопросовъ первостепенной важности, для обсужденія ихъ созывался весь народъ [1]). Остатки подобныхъ собраній мы находимъ у франковъ эпохи Каролинговъ. Но и въ XIV в. для выбора представителей въ генеральные штаты должны были созываться всѣ совершеннолѣтніе граждане. Подобные порядки существовали и въ Англіи въ эпоху, предшествовавшую возникновенію единаго королевства англосаксовъ. Еще во второй половинѣ XIII вѣка собираются народныя собранія для выборовъ въ Палату Общинъ. Это всеобщее голосованіе просуществовало до XV вѣка. То же самое явленіе имѣло мѣсто въ средніе вѣка и въ городскихъ республикахъ Италіи и Германіи, жители которыхъ продолжали сходиться для рѣшенія дѣлъ на народныя собранія, и только послѣ Возрожденія начинается упадокъ демократическаго движенія. Когда въ концѣ XVI и въ первой половинѣ XVII в., сначала во Франціи, а затѣмъ и другихъ странахъ Европы, укрѣпились принципы автократіи, мы уже не встрѣчаемъ ни демократическихъ республикъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ кантоновъ Швейцаріи, ни всеобщаго избирательнаго права. Но въ то же время происходившая въ XVI и XVII вв. религіозная борьба содѣйствовала подъему духа простого народа и пробудила въ немъ вполнѣ естественное стремленіе обосновать государственный бытъ на болѣе широкой основѣ". И вотъ, въ эпоху англійской революціи обнаруживаются снова теченія, направленныя, по словамъ Г. Мейера, на полное преобразованіе избирательнаго права [2]). Когда Кромвель собралъ въ 1647 г. „совѣтъ арміи", состоявшій „изъ высшихъ офицеровъ и избранныхъ каждымъ полкомъ двухъ унтеръ-офицеровъ и рядовыхъ для обсужденія составленнаго при участіи свободнорожденнаго левеллера (уравнителя) Джона Лильборна проекта конституціи, то многіе изъ присутствовавшихъ на этомъ собраніи офицеровъ потребовали впервые всеобщаго голосованія. „Послѣ паденія республики,—продолжаетъ М. Ковалевскій,—и при возобновленіи преслѣдованія англійской церковью отпавшихъ, развитіе демокра-

---

[1]) Ср. Дм. Петрушевскій. „Очерки изъ исторіи средневѣковаго общества и государства", стр. 207—11, 219—227, 279.

[2]) „Избирательное право". Т. I. стр. 16, 17, 18.

тическихъ идей въ Англіи пріостанавливается на нѣкоторое время, но за то онѣ прививаются въ колоніяхъ Сѣв. Америки, а именно, въ Родъ-Эйландѣ, гдѣ,благодаря великому поборнику свободы совѣсти Роджеру Уильямсу, была создана конституція, требовавшая, чтобы всѣ законы утверждались голосованіемъ всѣхъ свободныхъ людей". Въ XVIII вѣкѣ старое народовластіе удержалось только въ лѣсныхъ кантонахъ Швейцаріи, а „ученіе о народовластіи въ новѣйшее время явилось какъ бы возрожденіемъ стараго принципа, забытаго только въ XV вѣкѣ подъ вліяніемъ завоеваній автократіи и буржуазіи и въ ущербъ интересамъ низшихъ классовъ населенія... Движеніе въ пользу всеобщей подачи голосовъ не представляетъ собой факта новой исторіи; оно длинной цѣпью связано съ прошлымъ, и лишь вслѣдствіе побѣды буржуазіи и ея союза съ мѣстнымъ дворянствомъ эта цѣпь была разорвана въ теченіе трехъ послѣднихъ столѣтій... Въ наше время... всеобщее избирательное право превращается все болѣе и болѣе въ неизбѣжную необходимость, въ основное условіе всякой власти, истинно сильной и потому способной смѣло итти по пути прогресса [1]).

Этотъ бѣглый очеркъ исторіи всеобщаго голосованія указалъ намъ, гдѣ слѣдуетъ искать причинъ ограниченій избирательнаго права. Она заключается въ томъ, что современное государственное общежитіе есть общество людей неравныхъ и именно экономически неравныхъ, въ силу господства въ современномъ обществѣ частной собственности на землю и другія орудія производства. Государственная власть захвачена имущими классами, которые и противятся, сколько могутъ, введенію всеобщаго избирательнаго права,— и не только въ отсталой Россіи, но и въ передовой Англіи.

Ограниченія всеобщаго избирательнаго права весьма разнообразны. Буржуазность ихъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ прямо очевидна. Это имѣетъ мѣсто, когда избирательное право предоставлено только лицамъ, обладающимъ опредѣленнымъ имуществомъ, или когда оно дается лицамъ, уплачивающимъ опредѣленную сумму прямыхъ налоговъ. Установленіе имущественнаго или налоговаго ценза есть мѣра, направленная къ тому, чтобы исключить изъ числа избирателей представителей невладѣющаго труда и наиболѣе бѣдные разряды собственниковъ—мелкую буржуазію. Не такъ очевиденъ характеръ ограниченія, когда устанавливается образовательный цензъ, хотя бы онъ представлялъ изъ себя только требованіе отъ избирателя простой грамотности. Но, если мы вспомнимъ, что большинство неграмотныхъ въ каждой странѣ принадлежитъ къ числу малоимущихъ и трудящихся классовъ, то выгода такого ограниченія для средней и крупной буржуазіи въ любой странѣ станетъ сразу весьма ясной, даже если не вспоминать про Италію, гдѣ установленъ элементарный образовательный цензъ для всѣхъ, кромѣ лицъ, имѣющихъ опредѣленную собственность или доходъ. Ясно, при томъ,

---

[1]) См. статью его въ прилож. къ книгѣ Пиффероуна.

что „простая грамотность не гарантируетъ того, что человѣкъ получитъ именно тѣ познанія, которыя необходимы для сознательнаго отношенія къ избирательному праву“ [1]).

Установленіе имущественнаго ценза можетъ выражаться не только въ открытой формѣ требованія владѣть имуществомъ опредѣленной цѣнности, но и въ косвенной формѣ требованія уплаты той или иной суммы арендныхъ денегъ, напримѣръ, за квартиру; тогда мы будемъ имѣть имущественный цензъ въ формѣ квартирнаго. Аналогично установленію квартирнаго ценза предоставленіе избирательнаго права только главамъ семействъ, какъ въ Португаліи, или домохозяевахъ-крестьянамъ, какъ это имѣетъ мѣсто у насъ при выборѣ уполномоченныхъ отъ волостей [2]). Установленіе имущественнаго ценза проявляется и въ такихъ формахъ, какъ лишеніе избирательнаго права лицъ, не имѣющихъ своего хозяйства и находящихся на частной службѣ у другого лица, что имѣетъ мѣсто въ Даніи и направлено противъ прислуги. Наконецъ, къ замаскированному имущественному цензу слѣдуетъ отнести и цензъ осѣдлости, то-есть требованіе, чтобы лицо, желающее воспользоваться избирательными правами, прожило въ общинѣ опредѣленное время (полгода, годъ). „Этотъ цензъ,—поясняетъ г. Лазаревскій,—потому является видомъ имущественнаго ценза, что на дѣлѣ устраняетъ отъ выборовъ именно неимущіе классы населенія, которые въ поискахъ работы чаще переходятъ съ мѣста на мѣсто. Къ тому же тѣ виды передвиженія, которые свойственны богатымъ классамъ, переѣзды на дачу или путешествія, вообще не признаются прерывающими требуемое по закону пребываніе въ данной мѣстности (стр. 285). Не правда ли, какъ буржуазія изобрѣтательна по части ограниченій избирательнаго права, и съ какимъ художественнымъ мастерствомъ ускользаетъ она сама отъ ею же установленныхъ ограниченій? Въ частности, цензъ осѣдлости особенно вреденъ для вѣчно блуждающихъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ. Далѣе, никто такъ не заинтересованъ, какъ кочующіе повсюду въ поискахъ за заработкомъ рабочіе, въ томъ, чтобы по прибытіи въ сферу вліянія какого-нибудь органа мѣстнаго самоуправленія, будетъ ли то городъ или земство, найти тамъ дешевый пріютъ, ночлегъ, пищу, получить разныя справки о томъ, какъ найти поскорѣй работу и т. д. Все же это возможно лишь при условіи демократизаціи власти въ органахъ самоуправленія. Поэтому никакой цензъ осѣдлости недопустимъ при выборахъ въ органы мѣстнаго самоуправленія, ибо онъ какъ разъ былъ бы направленъ противъ тѣхъ, которые болѣе осѣдлаго населенія заинтересованы, чтобы всѣ органы мѣстнаго самоуправленія были демократичны и имѣли, такимъ образомъ, возможность обслуживать интересы трудящихся.

Перейдемъ теперь къ другимъ ограниченіямъ избирательнаго права, вызываемымъ принадлежностью къ тому или иному вѣроисповѣданію, національности, сословію и полу. Что ка-

---

[1]) Градовскій, „Госуд. право важн. европ. державъ“. Стр. 329—382.
[2]) См. подробнѣе у Н. Лазаревскаго, „Конституціонное право“, стр. 288.

сается лишенія кого бы то ни было избирательныхъ правъ за принадлежность къ вѣроисповѣданію (напр. евреевъ) или національности, находящейся въ государствѣ въ меньшинствѣ, то таковое, насколько извѣстно, почти нигдѣ не практикуется, такъ какъ совершенно не мирится съ современнымъ правосознаніемъ, да и представляетъ мало выгодъ для господствующихъ въ государствѣ группъ населенія. Если у насъ, напримѣръ, лишены избирательнаго права въ Думу бродячіе инородцы, то скорѣе по культурнымъ соображеніямъ, чѣмъ потому, что они инородцы, хотя въ виду малочисленности такихъ инородцевъ это лишеніе ихъ избирательнаго права не имѣетъ никакого смысла.

Предоставленіе избирательнаго права членамъ одного или нѣсколькихъ сословій имѣло смыслъ въ средніе вѣка, когда сословія представляли нѣчто реальное. Теперь же, когда на историческую сцену выступили разные классы, которые состоятъ—поскольку въ странѣ не отмѣнены еще старыя сословія—изъ членовъ разныхъ сословій, прямо невозможно лишить кого-либо избирательнаго права за принадлежность хотя бы къ низшему сословію, мѣщанству или крестьянству: подобная мѣра обѣщала бы господствующимъ классамъ весьма много неудобствъ, лишивъ ихъ массы избирателей изъ буржуазіи, сформировавшейся и формирующейся въ непривилегированныхъ сословіяхъ. Что касается не сословнаго, а профессіональнаго представительства, т.-е. парламента, созданнаго изъ представителей профессіональныхъ группъ, на которыя распадается современное общество,—то мы скажемъ объ этомъ ниже, въ главѣ, посвященной вопросу объ эволюціи государственной власти.

Къ стыду мужской половины человѣческаго рода, предоставленіе избирательныхъ правъ женщинамъ осуществлено нынѣ только въ нѣсколькихъ штатахъ Сѣверной Америки и Австралазіи, а въ Европѣ только въ Финляндіи, въ мѣстномъ самоуправленіи Англіи и съ текущаго 1909 г. на коммунальныхъ выборахъ въ Даніи, гдѣ женщины пользуются какъ активнымъ такъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ. По этому вопросу напомнимъ кое-что изъ размышленій Милля. „Различіе пола имѣетъ для политической правоспособности такое же значеніе, какъ различіе въ ростѣ и цвѣтѣ волосъ... Если въ данномъ случаѣ существуетъ какое-нибудь различіе, то только то, что женщины нуждаются въ политическихъ правахъ больше, чѣмъ мужчины, потому что, будучи физически слабѣе, онѣ испытываютъ большую необходимость въ покровительствѣ закона и общества... Всюду признается естественнымъ, что женщины мыслятъ, пишутъ и выступаютъ учительницами. Разъ это допускается, то нѣтъ никакого основанія отказывать имъ и въ политическихъ правахъ... Женщины нуждаются въ избирательномъ правѣ для огражденія себя отъ злоупотребленій со стороны главы семьи... Дайте женщинѣ право голоса, и она почувствуетъ свою солидарность съ мужчиной въ вопросахъ политической чести“ [1]). Изъ новыхъ авторовъ Дюги полагаетъ,

[1]) „Представительное правленіе“ стр. 99—100, ср. у Бебеля, „Женщина и соціализмъ“ стр. 348.

что „избирательное право должно быть признано за женщинами, потому что онѣ такъ же хорошо, какъ и мужчины, способны выражать національную волю и несутъ такія же соціальныя тягости, какъ и мужчины“.

Но никто, можетъ быть, не защищалъ такъ краснорѣчиво женскія права и не убѣждалъ женщинъ объединяться и бороться за нихъ, какъ извѣстная Олимпія де Гужъ въ своей „Декларацiи правъ женщины“, съ которой она обратилась къ Національному Собранію во время великой французской революціи [1]). Въ этомъ манифестѣ, аргументація котораго во вкусѣ того времени носитъ отчасти естественно-правовой характеръ, мы читаемъ: „Женщина рождена свободной и равной мужчинѣ въ правахъ. Цѣль всякаго законодательнаго учрежденія—охрана неотчуждаемыхъ правъ обоихъ половъ: свободы, прогресса, безопасности и сопротивленія угнетенію... Изъ совокупности мужчинъ и женщинъ состоитъ нація, лежащая въ основѣ государства; законодательство должно быть выраженіемъ воли этой совокупности. Всѣ гражданки наравнѣ съ гражданами должны лично или черезъ избранныхъ ими представителей принять участіе въ преобразованіи законодательства. Оно должно быть равнымъ для всѣхъ, поэтому всѣ гражданки и граждане должны быть одинаково допущены ко всѣмъ общественнымъ должностямъ, отличіямъ и профессіямъ, согласно ихъ способностямъ, и безъ всякаго другого различія, кромѣ того, которое вызывается ихъ добродѣтелями и талантами. Женщина имѣетъ право взойти на эшафотъ; она должна имѣть такое же право всходить на трибуну. Однако, права женщинъ должны служить общему благу, а не выгодамъ пола. Женщина такъ же, какъ и мужчина, вноситъ свою лепту въ имущество государства; поэтому она имѣетъ одинаковое съ нимъ право требовать отчета въ управленiи имъ. Конституція недѣйствительна, если она не выработана большинствомъ лицъ, изъ которыхъ состоитъ нація... Проснитесь, женщины! факелъ истины пронизываетъ тучи глупости и тиранніи; когда же вы станете видѣть? Объединяйтесь и противопоставьте силѣ грубаго насилія силу разума и справедливости. И скоро вы увидите, что мужчины не лежатъ болѣе у вашихъ ногъ въ качествѣ вздыхающихъ поклонниковъ, а гордые тѣмъ, что они раздѣляютъ съ вами пользованіе вѣчными правами человѣка, идутъ рука объ руку вмѣстѣ съ вами“ [2]).

„Противники равноправности женщинъ,— говоритъ Августъ Бебель; апостолъ рабочаго класса въ современной Германiи,— опираются, главнымъ образомъ, на то, что у женщины мозгъ

---

[1]) См. у Эд. Виллея. „Избирательное законодательство въ Европѣ“, стр. 100,1 или у L. Braun. „Die frauenfrage“. Leipzig 1901 p. 80—85 (есть русскій переводъ). Ср. E. Lairtullier. „Les femmes celebres de la revolution“. Paris 1840 T. II, p. 137 etc.

[2]) Эта „воодушевленная республиканка“ (по выраженію Лили Браунъ) и, какъ легко видѣть, убѣжденная демократка, сторонница народнаго самодержавія, была казнена Конвентомъ за предложеніе защищать короля, когда ему стала грозить казнь, и за памфлетъ противъ террора, въ которомъ особенно доставалось Робеспьеру.

меньше, чѣмъ у мужчины, и что въ другихъ свойствахъ она также стоитъ позади мужчины, и этимъ они хотятъ доказать, что женщина, вообще, существо низшее по сравненію съ мужчиной. Бебель согласенъ съ тѣмъ, что существуетъ рядъ особенностей въ ихъ физіологическомъ и психическомъ состояніи. Это факты неоспоримые, но ими нельзя обосновывать различіе въ соціальной и политической равноправности мужчины и женщины... Даже самый геніальный мужчина рожденъ матерью, которой онъ часто обязанъ лучшимъ изъ того, чѣмъ онъ обладаетъ,—по какому же праву отказывать женщинѣ въ равноправности съ мужчиной... Если говорить *о равенствѣ всѣхъ людей*, то нелѣпо исключать изъ него *половину* человѣческаго рода". Что же касается женоненавистниковъ, которыхъ особенно много въ рядахъ профессоровъ-нѣмцевъ, то „особая иронія судьбы пожелала, чтобы и мозгъ профессора Бишофа, умершаго въ Петербургѣ, вѣсилъ только 1245 граммъ, между тѣмъ какъ Бишофъ особенно упорно настаивалъ на томъ, что женщина стоитъ ниже мужчины, такъ какъ мозгъ ея вѣситъ въ среднемъ 1250 граммъ, т.-е. на 100 гр. или 10% меньше, чѣмъ мозгъ мужчины (около 1350 гр.).

Мы не станемъ приводить и опровергать всего того вздора, который высказываютъ женоненавистники всѣхъ партій и общественныхъ группъ, но остановимся нѣсколько на опасеніяхъ, какъ бы предоставленіе избирательныхъ правъ женщинамъ не привело къ побѣдѣ на выборахъ консервативныхъ группъ населенія. При ограниченномъ избирательномъ правѣ такой исходъ выборовъ вѣроятенъ въ каждой странѣ, и тѣмъ въ большей степени, чѣмъ больше ограничено избирательное право въ интересахъ имущихъ классовъ [2]). При господствѣ же всеобщаго голосованія вѣроятенъ обратный результатъ, что потверждается и опытомъ молодыхъ демократій Австралазіи.

„Результаты выборовъ 1896 года въ южной Австраліи выразились,—*по свидѣтельству Генри де Уокера*,—въ нѣкоторомъ усиленіи рядовъ правительственной и рабочей партіи. Такъ какъ обѣ эти партіи придерживаются радикальной программы, то женщины, вопреки ожиданію многихъ, не оправдали надеждъ консерваторовъ... Въ общемъ, выборы показали, что въ огромномъ большинствѣ случаевъ женщины голосовали въ томъ же смыслѣ, какъ и близкіе имъ избиратели мужчины, и что гармонія семейнаго очага не была нарушена". Что касается Новой Зеландіи, то женщинамъ „удалось, при помощи своихъ братьевъ и мужей, удержать у власти правительство, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже болѣе радикальное, чѣмъ кабинетъ Южной Австраліи, и такимъ образомъ, онѣ и здѣсь обманули надежды тѣхъ, которые ожидали отъ нихъ консервативныхъ вотовъ... Преобладающее большинство женщинъ вотировало въ 1893 году по указанію

---

[2]) Бебель. „Женщина и соціализмъ". Пер. подъ ред. Поссе. Изд. Мягковой 1905 г., стр. 298—9, 300, 304. Ср. у Эд. Виллея. „Избирательное законодательство въ Европѣ". Стр. 108.

[2]) См. указ. соч. Пиффероуна, стр. 161, гдѣ, впрочемъ, совершенно неясно обозначено вліяніе женщинъ-избирателей на исходъ выборовъ.

своихъ братьевъ и мужей, но во многихъ случаяхъ, руководимыя своими лигами, придерживающимися независимой программы, женщины поддерживали кандидатовъ, соображаясь скорѣе съ моральными, чѣмъ съ политическими цѣлями... Пораженіе консерваторовъ было полное (они получили 20 мѣстъ изъ 74). Другимъ послѣдствіемъ было появленіе въ палатѣ группы „прогибиціонистовъ“, стремящихся къ проведенію закона, по которому каждый округъ получалъ бы право простымъ большинствомъ голосовъ закрывать всѣ питейныя заведенія... Новымъ требованіемъ женщинъ-избирательницъ является „равная плата за одинаковую работу“, т.-е. равная заработная плата для мужчинъ и женщинъ... Почти всѣ женщины рабочаго класса стоятъ за выдачу государствомъ пенсіи престарѣлымъ неимущимъ работникамъ“ [1]). „Женщины-избиратели,—писалъ въ 1901 г. Метэнъ,—принимали уже участіе въ трехъ всеобщихъ выборахъ въ Новой Зеландіи и двухъ въ Южной Австраліи; онѣ голосовали въ весьма большомъ числѣ. Ихъ участіе было весьма благопріятно для демократическихъ правительствъ, которымъ они обезпечили большинство; въ Новой Зеландіи партія умѣренности, религіи и антиалкоголизма, разсчитывавшая на голоса женщинъ, имѣла мало успѣха“.

Вслѣдъ за Новой Зеландіей и Южной Австраліей женщины получили избирательныя права въ Западной Австраліи и Викторіи. Не слышно также жалобъ, чтобы интересы демократіи пострадали отъ участія женщинъ въ англійскомъ мѣстномъ самоуправленіи [2]) и въ финляндскомъ сеймѣ. Насколько важно для самихъ женщинъ завоеваніе себѣ избирательнаго права, и насколько въ этомъ заинтересованы мужчины, видно изъ статистическихъ данныхъ, приведенныхъ у Чернышева [3]). Изъ этихъ данныхъ слѣдуетъ, что „1) въ экономически развитыхъ странахъ около половины всѣхъ женщинъ уже теперь не могутъ передавать защиту своихъ интересовъ мужьямъ, такъ какъ онѣ не замужемъ,—и принуждены защищать эти интересы сами; и 2) что въ этихъ странахъ отъ $^1/_3$ до $^1/_2$ общаго числа рабочихъ составляютъ женщины, и, что, слѣдовательно, классовый интересъ все болѣе будетъ толкать женщинъ-работницъ къ требованію политическихъ правъ, а мужчинъ-рабочихъ—къ энергичной поддержкѣ этихъ требованій“.

Согласно постановленію брюссельскаго международнаго соціалистическаго конгресса (въ 1891 г.), всѣ соціалистическія партіи требуютъ полнаго равенства обоихъ половъ и предоставленія женщинамъ тѣхъ же самыхъ политическихъ (и гражданскихъ)

---

[1]) См. Г. де Уокеръ. „Развитіе австралійской демократіи“. Пер. Д. Сатурина, гл. VIII (Избират. права женщинъ), стр. 197, 200, 201, 212, 214, ср. также. A. Metin. „Le socialisme sans Doctrines“. Paris 1901. p. 11, 12, 249—250. Мижуевъ. „Передовая демократія совр. міра“ (Новая Зеландія, 1905. стр. 90—93).

[2]) Какъ обстоитъ дѣло съ избир. правами женщинъ въ Англіи, можно познакомиться въ сб. „Госуд. строй и политич. партіи...“ Т. I, ст. Сатурина, стр. 172—177.

[3]) „Всеобщ. избират. право“. Второе изданіе, стр. 5—6.

правъ, каковыми обладаютъ и мужчины. Бельгійскій соціалистъ Дестрэ ожидаетъ, что „право голосованія женщинъ окажетъ впослѣдствіи самую драгоцѣнную помощь для борьбы съ алкоголизмомъ, проституціей и милитаризмомъ [1]).

Въ заключеніе отмѣтимъ, что особенно энергично ведутъ въ настоящее время борьбу за предоставленіе женщинѣ политическихъ правъ англійскія суффражистки. Но ихъ движеніе—это походъ богатыхъ и среднезажиточныхъ дамъ, являющихся въ большинствѣ противницами всеобщаго избирательнаго права, т. е. предоставленія его работникамъ и работницамъ.

Остановимся теперь на вопросѣ объ устраненіи отъ выборовъ солдатъ, полиціи и чиновниковъ. Что касается предоставленія избирательныхъ правъ военнымъ, къ чему многія законодательства относятся отрицательно (Франція, Венгрія, часть Соед. Штатовъ, отчасти Австрія и Нидерланды, Италія, Германія и Россія), то Г. Мейеръ говоритъ по этому поводу, что, въ случаѣ допущенія военныхъ къ выборамъ, „солдаты или будутъ слушаться своего военнаго начальства, и тогда не можетъ быть рѣчи о свободѣ; или же солдаты будутъ итти наперекоръ начальству, причемъ получится положеніе, несовмѣстимое съ понятіями о дисциплинѣ, а потому лучше всего совершенно отстранить армію отъ выборовъ“ (стр. 39, 40). Вообще, постановленія подобнаго рода вызваны „стремленіемъ отдалить армію отъ политической партійной борьбы“, и въ Германіи эта цѣль достигнута. Замѣтимъ прежде всего, что точно такъ же, какъ это дѣлаетъ Мейеръ, можно возражать и противъ предоставленія избирательнаго права чиновникамъ и полиціи. Вообще, за этой аргументаціей скрываются опредѣленные общественные интересы: либеральныя партіи боятся давленія на выборы со стороны правительства, а реакціонныя и консервативныя боятся, что чиновники, полиція и армія научатся слишкомъ много разсуждать и станутъ мало повиноваться начальству. Въ сущности, и либеральная буржуазія такъ охотно идетъ на исключеніе военныхъ и кое-какія ограниченія для полиціи и чиновниковъ, что чувствуетъ постоянную нужду въ связанной іерархической субординаціей арміи, полиціи и чиновничествѣ и желаетъ, чтобы эти силы оставались консервативными. Оградить армію отъ политики—это значитъ оставить ее въ рукахъ либерально-буржуазныхъ, консервативныхъ или реакціонныхъ политиковъ, правительствъ и политическихъ партій. Вся эта аргументація сшита гнилыми нитками, которыя рвутся при первомъ прикосновеніи. Въ своей заслуживающей весьма большого вниманія книгѣ „Эволюція государственной власти“ Максимъ Леруа пишетъ: „если чиновникъ не можетъ отвлечься отъ политическихъ условій своей страны, то, слѣдовательно, онъ неизбѣжно составляетъ часть какой-нибудь группы: вотъ камень преткновенія, на который натыкается безпристрастіе государства... Нейтральность администраціи (и прибавимъ арміи и полиціи А. Н.)

---

[1]) Э. Вандервельдъ и Ж. Дестрэ. „Соціализмъ въ Бельгіи“. Пер. Соболевскаго Изд. Мягковой, стр. 269—273.

—это химера... При режимѣ экономическаго неравенства невозможно, чтобы чиновникъ (полицейскій, военный А. Н.) былъ нейтраленъ... Да и само государство представляетъ и защищаетъ лишь нѣкоторые интересы: это партійная группировка. За государствомъ—этой внушительной фикціей публичнаго права—стоятъ отдѣльные люди, правители, люди опредѣленной партіи, опредѣленныхъ интересовъ, опредѣленнаго класса“ (стр. 111 — 113). Разъ это такъ, то демократическое ученіе о государствѣ не можетъ мириться съ лишеніемъ избирательныхъ правъ военныхъ. Вообще говоря, если опасенія либерализма по поводу предоставленія арміи избирательнаго права и можно считать до извѣстной степени справедливыми, при введеніи народнаго представительства въ какой-нибудь мало культурной странѣ, то все же изъ двухъ золъ слѣдуетъ предпочесть меньшее, а именно: привлечь армію къ политической жизни открыто, чѣмъ дѣлать это лицемѣрно.

Въ заключеніе страницъ, посвященныхъ вопросу объ ограниченіи избирательнаго права, скажемъ, что для современной демократіи нѣтъ никакого интереса лишать избирательнаго права лицъ, пользующихся общественной благотворительностью, такъ какъ при тайномъ голосованіи нѣтъ основанія, чтобы у нихъ былъ побудительный мотивъ голосовать противъ совѣсти,—а затѣмъ это ограниченіе опять-таки обращается, главнымъ образомъ, противъ неимущихъ и безработныхъ, которые нуждаются въ особомъ покровительствѣ со стороны именно современнаго государства, такъ какъ при соціалистическомъ строѣ подобныхъ группъ населенія не будетъ; слѣдовательно, лицамъ, пользующимся общественной благотворительностью, должно быть предоставлено избирательное право, чтобы они могли заставить государственную власть служить болѣе энергично своимъ интересамъ.

Господствующіе въ современномъ государствѣ классы и группы любятъ ограничивать и самое число избирателей изъ демократическихъ слоевъ населенія путемъ установленія болѣе или менѣе высокаго возраста (24—25 лѣтъ), какъ условія политической правоспособности. Демократическія же группы населенія и соціалистическія партіи борются за пониженіе возраста, дающаго право на участіе въ выборахъ, до 21 — 20 лѣтъ отъ роду. Причина ясна: средняя продолжительность жизни въ средѣ неимущихъ и малоимущихъ классовъ ниже, чѣмъ среди имущихъ; сознательное отношеніе къ своимъ интересамъ у рабочей молодежи выше, чѣмъ у стариковъ; энергіи для борьбы за лучшее будущее въ молодомъ возрастѣ тоже больше, чѣмъ въ старомъ, да и въ средѣ буржуазной молодежи идеальныя стремленія юности смѣняетъ къ старости безнадежный оппортунизмъ. Всѣ эти факты заставляютъ стремиться къ тому, чтобы понизить возрастъ, дающій право на участіе въ выборахъ, а не повышать его. Чѣмъ раньше молодежи каждаго народа будутъ предоставлены политическія права, тѣмъ раньше будетъ она начинать приготовленіе къ политической дѣятельности. А молодой возрастъ, какъ извѣстно, самый подходящій для изученія чего-либо

и въ частности—вопросовъ политики. Въ этомъ возрастѣ человѣкъ обнаруживаетъ и большую любознательность и большую энергію въ изученіи окружающаго его міра, потому что его умственныя и тѣлесныя силы не надорваны еще въ тяжелой борьбѣ за существованіе. Напомнимъ кстати, что по однимъ конституціямъ монархи считаются совершеннолѣтними, а потому и способными управлять государствомъ въ 21 годъ, по другимъ—даже въ 18 лѣтъ. Если принять во вниманіе, что для труда управленія государствомъ и для труда избранія представителя разъ въ нѣсколько лѣтъ требуются несоизмѣримыя подготовки, то нелѣпость высокаго избирательнаго возраста выступить особенно ярко.

Всеобщее избирательное право можетъ быть *равнымъ*, когда каждый избиратель имѣетъ только одинъ голосъ, или *неравнымъ*, когда привилегированные избиратели, обычно изъ имущихъ классовъ, имѣютъ право подавать нѣсколько голосовъ. Но равенству избирательныхъ правъ не противорѣчитъ тотъ случай, когда (при нѣкоторыхъ системахъ пропорціональнаго представительства) каждый избиратель имѣетъ по одинаковому количеству голосовъ. Неравное избирательное право указаннаго выше рода носитъ названіе системы множественныхъ вотумовъ и существуетъ въ Бельгіи, гдѣ отцы семействъ 35 лѣтъ отъ роду и мелкіе собственники получаютъ по одному добавочному голосу, болѣе крупные собственники и лица, окончившія, по меньшей мѣрѣ, школу высшаго разряда, по два добавочныхъ голоса [1]). Голоса можно складывать, но такъ, что никто не имѣетъ права располагать больше, чѣмъ тремя голосами, при выборахъ въ палату или провинціальныя собранія; при общинныхъ выборахъ допускается пользованіе и 4-мя голосами. Кому такая система выгодна, ясно и безъ поясненій. По мнѣнію Эд. Виллея, „очень разумно дать безусловное право на два голоса всякому женатому человѣку, предоставляя добавочный голосъ на каждыхъ двухъ дѣтей“, потому что „жена и дѣти не могутъ голосовать“, и по крайней мѣрѣ „жена должна быть представлена мужемъ“ [2]). Намъ это кажется не столько разумнымъ, сколько консервативнымъ, а затѣмъ представительство жены лучше осуществить предоставленіемъ избирательныхъ правъ женщинамъ, противъ чего протестуетъ Виллей.

Неравенство избирательнаго права можетъ быть достигнуто и путемъ подраздѣленія избирателей на группы, классы, куріи по какому-нибудь признаку, напримѣръ, по сословіямъ, по количеству платимыхъ налоговъ и т. д. Напр., въ Германіи въ 1849 году 3.255.000 избирателей по количеству платимыхъ налоговъ были раздѣлены на три класса такъ, что принадлежало:

1) къ 1-му классу избирателей	153.808	человѣкъ.
2) ко 2-му „ „	409.945	„
3) къ 3-му „ „	2.691.950	„

---

[1]) См. подробнѣе у Пиффероуна, указ. соч., стр. 214, 215—216 или Мейера Т. I, стр. 257—8.

[2]) См. его „Избират. законод. въ Европѣ“. Стр. 117—8 .

А такъ какъ каждый классъ имѣлъ одинаковое число голосовъ, то 153.800 богатыхъ имѣли столько же голосовъ, сколько 2.691.950 рабочихъ, мѣщанъ и крестьянъ; одинъ богатый обладалъ такимъ же избирательнымъ правомъ, какъ 17 неимущихъ.

Эта куріальная система избранія депутатовъ существуетъ и въ Россіи, гдѣ избиратели разбиты на слѣдующія группы: 1) съѣздъ землевладѣльцевъ; 2) первый съѣздъ городскихъ избирателей; 3) второй съѣздъ городскихъ избирателей; 4) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей; кромѣ того, въ нѣсколькихъ губерніяхъ создаются: 5) съѣзды уполномоченныхъ отъ станицъ и 6) съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ [1]). Въ результатѣ этой куріальной системы, разъясненной историческими рѣшеніями Сената, получилась 3-ья Государственная Дума, почти сплошь состоящая изъ ставленниковъ землевладѣнія.

Наконецъ, неравенство избирательнаго права можетъ быть установлено и тѣмъ, что наряду съ представителями, выбранными общеустановленнымъ порядкомъ, допускается отдѣльнымъ группамъ, напримѣръ, университетамъ въ Англіи, имѣть особыхъ представителей въ палатѣ общинъ.

Современная демократія стоитъ за равное избирательное право, такъ какъ довольно уже и фактическаго неравенства между людьми, чтобы ухудшать еще положеніе слабыхъ членовъ общества юридическимъ неравенствомъ.

Намъ необходимо теперь перейти къ вопросу о *прямомъ* и *косвенномъ* голосованіи, ибо система косвеннаго голосованія связывается обычно съ куріальною. Дѣло въ томъ, что избиратели могутъ или непосредственно выбирать представителей въ палаты, каковой способъ избранія и является господствующимъ, или же первоначальные избиратели избираютъ только выборщиковъ, и лишь послѣдніе избираютъ депутатовъ. Въ этомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло не съ прямымъ-одностепеннымъ, а съ косвеннымъ или степеннымъ голосованіемъ, причемъ послѣднее можетъ быть не только двухстепеннымъ, но и трехстепеннымъ, и, вообще, многостепеннымъ голосованіемъ. Такъ, у насъ, кромѣ 7 городовъ, гдѣ допущено закономъ 3 іюня 1907 г. прямое голосованіе, во всѣхъ остальныхъ городахъ, а также для крупныхъ землевладѣльцевъ, владѣльцевъ горнозаводскихъ дачъ и владѣльцевъ недвижимости цѣнностью не ниже 15.000 руб. въ уѣздахъ—установлены двухстепенные выборы; для остальныхъ уѣздныхъ владѣльцевъ земель и другихъ недвижимыхъ имуществъ, настоятелей церквей и молитвенныхъ домовъ, рабочихъ мастерскихъ желѣзныхъ дорогъ, горнозаводскихъ и фабричныхъ — установлены трехстепенные выборы; наконецъ, для крестьянъ и станичныхъ обывателей (казаковъ)—установлены четыре сита, черезъ которыя просѣивается на выборахъ эта многомилліонная масса, чтобы въ губернскомъ

---

[1]) См. подробнѣе у Лазаревскаго „Конст. право“, стр. 285—291. Законы и „разъясненія“ законовъ, касающихся выборовъ въ Думу, можно найти въ сборникахъ „Законодательные акты переходнаго времени“. Второе изданіе газеты „Право“, подъ ред. Н. Лазаревскаго.

избирательномъ собраніи оказаться въ безпомощномъ меньшинствѣ. Уже указы 1905 года создавали неравномѣрное представительство; но оно еще усилилось послѣ указа 3 іюня 1907 года, какъ это видно изъ слѣдующей таблицы:

Число выборщиковъ [1]).	До указа 3 іюня.		Послѣ указа 3 іюня.	
а) отъ крестьянъ	2529	41,8%	1168	22,4%
б) „ землевладѣльцевъ . . .	1963	32,5%	2644	51,2%
в) „ городскихъ избирателей	1336	22,3%	1258	24,1%
г) „ рабочихъ	208	3,4%	114	2,3%
	6033	100%	5164	100%

Но и помимо неравномѣрности представительста, для кого не ясно, что легче оказывать давленіе на сотни и тысячи выборщиковъ губернскаго съѣзда, чѣмъ на десятки тысячъ уѣздныхъ съѣздовъ или сотни тысячъ и милліоны избирателей волостныхъ и сельскихъ сходовъ.

Поэтому современное демократическое ученіе о государствѣ относится отрицательно ко всякимъ многостепеннымъ выборамъ и наряду со всеобщимъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ безъ различія вѣроисповѣданія, народности и пола, требуетъ и прямого голосованія за желательныхъ первоначальнымъ избирателямъ кандидатовъ. Есть, кромѣ указанныхъ выше, еще и другія основанія, побуждающія поддерживать это требованіе: первоначальные избиратели не имѣютъ никакого ручательства въ томъ, что вторичные, третичные и т. д. выборщики будутъ голосовать за лицъ, намѣченныхъ въ депутаты первыми. Съ другой стороны, если, какъ это большей частью бываетъ, выборщики голосуютъ согласно приказу избирателей, то они играютъ жалкую роль „голосующей скотинки“. А послѣднее обстоятельство устраняетъ возможность того отбора наилучшихъ гражданъ, въ виду которой защитники косвенныхъ выборовъ и восхваляютъ эту систему.

Косвенное голосованіе преобладаетъ при выборахъ въ верхнія палаты тамъ, гдѣ послѣднія—выборныя, какъ напр. во Франціи, Германіи, Соед. Штатахъ, Даніи, Нидерландахъ. Для выборовъ же въ палаты депутатовъ преобладаетъ прямое голосованіе. Косвенная подача голосовъ существуетъ, кромѣ Пруссіи, въ Баваріи, Саксоніи и—для нѣкоторыхъ разрядовъ избирателей — въ Австріи.

Мы не будемъ останавливаться на вопросѣ о необходимости *тайнаго* голосованія, такъ какъ ясно, что въ современномъ обществѣ только эта тайна голосованія можетъ обезпечить избирателямъ возможность голосовать по совѣсти и воспрепятствовать

---

[1]) Безъ Кавказа, Царства Польскаго и Сибири. См. подробнѣе объ этомъ переворотѣ у Н. Лазаревскаго, указ. соч., стр. 229, 305—11.

правительству, высшей бюрократіи и имущимъ классамъ оказывать давленіе на гражданъ, чиновниковъ и неимущихъ, чтобы послѣдніе голосовали въ интересахъ первыхъ. Также элементарно ясенъ вопросъ о томъ, что депутаты должны получать *вознагражденіе*: отсутствіе такового равносильно ограниченію избирательнаго права для неимущихъ и малоимущихъ группъ населенія, такъ какъ бѣдному депутату не на что существовать, если народные представители не получаютъ жалованья.

Важное значеніе имѣютъ вопросы о *срокѣ*, на который избираются палаты депутатовъ, и о *распредѣленіи* избирательныхъ округовъ. Необходимо, чтобы парламенты избирались на возможно болѣе короткій срокъ, примѣрно двухгодичный, такъ какъ теперь, когда они выбираются большей частью на срокъ отъ 3 до 6 лѣтъ, законодательная работа идетъ черезъ-чуръ медленно: къ чему депутатамъ торопиться, когда у нихъ столько времени. Съ другой стороны, при такихъ продолжительныхъ срокахъ, какъ нынѣ, мнѣніе страны и настроеніе избирателей къ концу избирательнаго срока сильно измѣняются, такъ что парламенты перестаютъ выражать волю народа, и ихъ приходится все равно распускать до истеченія срока депутатскихъ полномочій; а при одногодичномъ или двухгодичномъ срокѣ въ этомъ распущеніи не будетъ нужды. Съ этой точки зрѣнія, распущеніе—коррективъ долгосрочности.

Также вредитъ законодательной работѣ и то обстоятельство, что засѣданія палатъ (сессіи) черезъ-чуръ коротки, а каникулы весьма продолжительны: народныхъ представителей выбираютъ не для отдыха, а для интенсивной работы. Сокращеніе срока, на который слѣдуетъ выбирать палаты, послужитъ, можно думать, толчкомъ и къ сокращенію слишкомъ продолжительныхъ отдыховъ и каникулъ. Укажемъ кстати, что палаты должны переизбираться цѣликомъ, а не по частямъ.

Что касается раздѣленія страны на избирательные округа съ опредѣленнымъ количествомъ жителей въ каждомъ, то конституціей страны должно быть установлено правило о пересмотрѣ границъ этихъ округовъ черезъ опредѣленные промежутки времени. Такое постановленіе необходимо по двумъ причинамъ: во-1-хъ, съ возрастаніемъ, уменьшеніемъ и передвиженіемъ населенія, число жителей, пользующихся избирательными правами, мѣняется въ каждомъ избирательномъ округѣ. Въ частности, городскіе и промышленные округа растутъ, а сельскіе уменьшаются по количеству населенія и избирателей; это же ведетъ къ тому, что въ округахъ перваго рода одинъ депутатъ приходится съ теченіемъ времени на все большее и большее количество избирателей, а въ округахъ второго рода—на все меньшее число населенія, такъ что неравномѣрность представительства возрастаетъ изъ года въ годъ [1]); во-2-хъ, господствующія, благодаря этому, въ палатахъ партіи не склонны торопиться съ изданіемъ закона о новомъ очертаніи границъ избирательныхъ округовъ, разъ эта обя-

[1]) Отъ этого страдаютъ въ Зап. Евр., главнымъ образомъ, соціалистическія партіи. См. данныя для иллюстраціи этого въ ст. Шефера въ сборникѣ „Большіе города“, изд. „Просвѣщенія“, стр. 189 и слѣд.

занность не возложена на нихъ конституціей. Самое цѣлесообразное пріурочить этотъ пересмотръ границъ ко всеобщимъ переписямъ населенія и производить ихъ примѣрно черезъ каждыя 5 лѣтъ (или лучше черезъ 4 года при двухгодичномъ срокѣ депутатскихъ полномочій). Надо имѣть въ виду, что общія переписи обходятся слишкомъ дорого, чтобы производить ихъ каждые два года.

Остановимся нѣсколько на вопросѣ о *выставленіи* избирателями своихъ *кандидатуръ* въ депутаты. Если мы станемъ на ту точку зрѣнія, что каждый депутатъ есть представитель всего народа, то нельзя ничего возражать противъ того, чтобы одно и то же лицо выставляло свою кандидатуру въ любомъ избирательномъ округѣ. Если же мы станемъ разсматривать его, какъ представителя интересовъ данной мѣстности, то—очевидно, что каждый гражданинъ можетъ выставлять свою кандидатуру только въ своемъ округѣ. Если разсматривать его, какъ представителя интересовъ какой-нибудь профессіональной группы, то вопросъ можетъ быть рѣшенъ въ томъ и въ другомъ смыслѣ, смотря по тому, насколько мѣстный и всеобъемлющій характеръ носитъ та или иная профессіональная группа. Съ точки зрѣнія интересовъ каждой политической партіи, важно, чтобы члены ея могли выставлять свою кандидатуру въ любомъ избирательномъ округѣ, такъ какъ, благодаря этому, она имѣетъ возможность провести въ палату представителей всѣхъ выдающихся своихъ членовъ и тѣмъ самымъ получить большее вліяніе на ходъ дѣлъ въ этой палатѣ, поскольку такое вліяніе обезпечивается умомъ и талантами членовъ партіи. Имѣя въ виду то обстоятельство, что подавляющее большинство современныхъ депутатовъ принадлежитъ къ политическимъ партіямъ, охватывающимъ своей организаціей цѣлую страну, и защищаетъ интересы цѣлыхъ классовъ или нѣсколькихъ общественныхъ группъ, приходится высказаться за предоставленіе каждому избирателю права выставлять свою кандидатуру въ любомъ и нѣсколькихъ избирательныхъ округахъ.

Въ зависимости отъ того, сколько лицъ подвергается голосованію на выборахъ, (одно или нѣсколько заразъ), само голосованіе можетъ быть одноименнымъ или голосованіемъ по списку, такъ какъ эти нѣсколько кандидатовъ заносятся въ одинъ списокъ. Въ пользу одноименнаго голосованія приводятся такіе доводы: необходимо, чтобы избиратели знали, за кого они голосуютъ, и чтобы они имѣли возможность голосовать, за кого они хотятъ; оба эти условія достигаются лучше при одноименномъ голосованіи, чѣмъ при голосованіи за цѣлый списокъ лицъ, такъ какъ въ послѣднемъ случаѣ и самые избирательные округа устанавливаются болѣе крупныхъ размѣровъ; кромѣ того, „выдвинутый одноименными выборами депутатъ въ гораздо большей степени явится представителемъ мѣстныхъ интересовъ своего округа, чѣмъ депутатъ, избранный по списку“ и, если онъ не слишкомъ хватаетъ черезъ край при защитѣ интересовъ своей „колокольни“, то это даже можно одобрить; наконецъ, при одноименномъ голосованіи легче проходить въ депутаты безпартійнымъ, но заслужи-

вающимъ избранія [1]). Въ пользу голосованія по спискамъ говорятъ такія соображенія: 1) здѣсь голосуются программы, а не люди, что благопріятствуетъ политическому воспитанію народа; 2) при голосованіи списка невозможенъ подкупъ; 3) устанавливается независимость избраннаго отъ мелкихъ частныхъ интересовъ избирателей. Несмотря на очевидныя преимущества голосованія по спискамъ, неизбѣжнаго при пропорціональномъ представительствѣ, (см. главу VII) всюду наблюдается переходъ къ одноименному голосованію [2]).

VIII.

Представительство большинства и меньшинства [3]).

Въ большую часть современныхъ представительныхъ палатъ выбираются депутатами лица, получившія на выборахъ абсолютное или относительное большинство голосовъ. Въ первомъ случаѣ избраннымъ считается тотъ, кто получилъ, напримѣръ, изъ 100.000 голосовъ, по крайней мѣрѣ 50.001; во второмъ случаѣ это зависитъ отъ числа баллотировавшихся кандидатовъ: если при 100.000 поданныхъ голосовъ, А. получилъ 40.000, Б.—30.000, В.—20.000, и Г.—10.000, то избраннымъ считается А. Въ виду того, что, при избраніи относительнымъ большинствомъ, абсолютное большинство голосовавшихъ остается безъ представителей, въ нѣкоторыхъ странахъ требуется перебаллотировка кандидатовъ, пока кто-либо изъ нихъ не получитъ абсолютнаго большинства. Эта система избранія депутата большинствомъ голосовъ называется мажоритарной системой.

Извѣстный англійскій публицистъ Беджготъ писалъ въ 70-хъ годахъ прошлаго вѣка: „во многихъ изъ имѣющихся теперь избирательныхъ коллегій безнадежно и хронически не признаются права меньшинства. Я самъ въ теченіе 20 лѣтъ былъ избирателемъ въ одномъ земледѣльческомъ графствѣ; я либералъ, но въ палату всегда избирали двухъ тори и всю мою жизнь будутъ избирать ихъ. При настоящемъ положеніи вещей мой голосъ совершенно безполезенъ. Но если бы я могъ соединиться съ 1000 другихъ либераловъ этого и другихъ консервативныхъ графствъ, намъ удалось бы выбрать либеральнаго депутата“ [4]). Этотъ примѣръ хорошо показываетъ основной недостатокъ мажоритарной системы. Нелѣпость ея выступаетъ еще болѣе ярко изъ такого гипотетическаго примѣра. Положимъ, въ странѣ

---

[1]) Мейеръ, указ. соч., общ. часть, стр. 140—2.
[2]) Эд. Виллей, указ. соч. стр. 130—3.
[3]) Литературныя указанія, кромѣ приведенныхъ выше, въ брошюрѣ В. Водовозова „Пропорціональные выборы...“ См. также Новгородцевъ „Кризисъ современнаго правосознанія“, стр. 140—151.
[4]) В. Беджготъ, „Государственный строй Англіи“, русск. пер. Прейсъ подъ ред. П. Никольскаго. М. 1905 г., стр. 212, 3. Ср. о предст. меньш. Уокеръ. 25.

1 милліонъ избирателей, принадлежащихъ къ двумъ различнымъ партіямъ: либеральной и консервативной. Допустимъ, что вся страна раздѣлена на 10 избирательныхъ округовъ, такъ что на каждый изъ нихъ приходится по сту тысячъ избирателей. Въ день выборовъ за консерваторовъ подано въ каждомъ округѣ по 50.001 голосу, а всего 500.010 голосовъ, за либераловъ же по 49999 голосовъ въ каждомъ округѣ, а всего 499.990 голосовъ. Если каждый округъ долженъ посылать въ парламентъ по 1 депутату, то всѣ 10 десять депутатовъ его будутъ консерваторы, хотя голоса на выборахъ подѣлились между обѣими партіями почти поровну, и каждый консерваторъ прошелъ большинствомъ всего лишь одного голоса. Такой результатъ выборовъ, при господствѣ принципа простого большинства голосовъ, заставилъ Милля замѣтить въ свое время: „въ демократіи, дѣйствительно основанной на равенствѣ, всякая партія должна быть представлена не чрезмѣрно, но пропорціонально числу избирателей. Большинство избирателей должно всегда имѣть большинство представителей; но и меньшинство избирателей должно всегда имѣть меньшинство представителей. Сообразно со своей численностью, меньшинство должно быть представлено такъ же полно, какъ большинство. Пока этого нѣтъ,—нѣтъ и равноправности въ управленіи, но есть неравноправность и исключительное право: одна часть населенія править другою; одна часть населенія лишена принадлежащей ей по праву въ представительствѣ своей доли вліянія, вопреки всякому справедливому правленію, и въ особенности, вопреки принципу демократіи, признающей равенство своимъ основаніемъ“ [1]).

Вернемся къ приведенному въ началѣ примѣру избранія депутатовъ относительнымъ большинствомъ голосовъ и предположимъ, что во всѣхъ 10 округахъ страны повторилось на выборахъ то же самое явленіе,—тогда всѣ 10 кандидатовъ партіи А, получивъ 400.000 голосовъ, будутъ выбраны въ депутаты, а 600.000 избирателей, голосовавшихъ за кандидатовъ партіи Б., В. и Г., останутся безъ представителей. Этотъ примѣръ иллюстрируетъ другой недостатокъ мажоритарной системы, вслѣдствіе котораго можетъ править страной меньшинство избирателей даже при всеобщемъ и равномъ избирательномъ правѣ. Попытка же исправить этотъ недостатокъ требованіемъ перебаллотировокъ, пока кто-либо изъ кандидатовъ не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ, можетъ привести къ тому, что партія, получившая относительное большинство голосовъ, при перебаллотировкѣ останется безъ представителей. Если кандитаты партіи А. получили 400.000 голосовъ, партіи Б.—300.000 голосовъ, партіи В.—200.000 и партіи Г.—100.000, то достаточно, чтобы три послѣднія партіи сговорились,—и онѣ получатъ во время перебаллотировки всѣ 10 депутатскихъ мѣстъ. Въ такомъ случаѣ мы возвращаемся къ состоянію, описанному для одного округа Беджготомъ.

Если мы желаемъ, чтобы народное представительство было

---

[1]) „Представительное правленіе“, стр. 70.

дѣйствительно представительствомъ всего народа, то вмѣсто того, чтобы заниматься созданіемъ фикціи, будто каждый представитель есть представитель всего народа, не составляющаго нигдѣ на самомъ дѣлѣ однороднаго цѣлаго, мы должны неизбѣжно защищать пропорціональное представительство. Если мы хотимъ, чтобы палаты депутатовъ отражали,насколько возможно, интересы и желанія, мысль и чувство всего народа; если мы стремимся къ тому, чтобы законодательныя учрежденія выражали народную волю, которая слагается изъ хотѣній и желаній отдѣльныхъ лицъ,—то мы должны обезпечить каждой общественной группѣ, выступающей на выборахъ, то число депутатскихъ мѣстъ, которое соотвѣтствовало бы числу поданныхъ за кандидатовъ этой группы голосовъ. Вернемся къ вышеприведенному примѣру. Если изъ 1 милліона поданныхъ голосовъ за кандидатовъ партіи А.—подано 400.000, партіи Б.—300.000, партіи В.—200.000 и партіи Г.—100.000, то при системѣ пропорціональнаго представительства партія А. получаетъ право на 4 депутатскихъ мѣста, партія Б.—на 3, партія В.—на 2 и партія Г.—на одно. Въ этомъ случаѣ, можно сказать, никто не обиженъ, такъ какъ всякая партія имѣетъ число депутатовъ пропорціональное числу поданныхъ за нее голосовъ; обезпечены въ равной мѣрѣ интересы большинства и интересы меньшинства [1]).

Противники пропорціональнаго представительства указываютъ обычно на тѣ техническія затрудненія, съ которыми связано осуществленіе этой мѣры. Но, если отказываться отъ чего-либо хорошаго только потому, что проведеніе его въ жизнь встрѣчаетъ техническія затрудненія, то надо защищать абсолютизмъ противъ представительнаго образа правленія, потому что первый проще второго, или, напримѣръ, отказаться отъ постройки каменныхъ и тѣмъ болѣе многоэтажныхъ домовъ, такъ какъ гораздо проще строить деревянные дома и т. д. Въ нашу задачу не входитъ изложеніе и обсужденіе вышеупомянутыхъ затрудненій. Наиболѣе удачнымъ способомъ примѣненія пропорціональнаго представительства приходится пока считать систему голосованія по вольнымъ спискамъ, предложенную д'Ондтомъ (d'Hondt) [2]).

Но система пропорціональнаго представительства вызываетъ и другія возраженія, о которыхъ г. Е. Смирновъ пишетъ слѣдующее: „Эту систему обвиняютъ и въ томъ, что она черезъ-чуръ централизуетъ политическія партіи, лишая гражданъ возможности проявлять свою частную инициативу въ выборахъ народныхъ представителей,—и въ томъ, что она слишкомъ децентрализуетъ партіи, создавая всепоглощающее вліяніе мѣстныхъ избирательныхъ комитетовъ, т.-е. „ихъ наиболѣе низменныхъ органовъ“; ей приписываютъ и созданіе неограниченной тиранніи партій, и содѣйствіе проявленію мелкихъ нюансовъ и оттѣнковъ, мѣшающихъ организаціи партій; ея осуществленіе внушало опа-

---

[1]) Впрочемъ, проф. Новгородцевъ доказываетъ, что и при пропорціональномъ представительствѣ палата депутатовъ не можетъ идеально отражать волю и интересы народа. См. его „Кризисъ современнаго правосознанія“, стр. 151 и сл.

[2]) Смотри изложеніе ея въ указ. раб. Б. Велихова.

сеніе, что излишнее усиленіе партійныхъ группировокъ затруднитъ необходимую свободу дѣйствій исполнительной власти, и въ то же время утверждали, что слишкомъ большое дробленіе политическихъ партій создастъ анархію въ парламентахъ, сдѣлавъ невозможнымъ созданіе прочнаго правительственнаго большинства...; наконецъ, ее обвиняли въ томъ, что она нарушаетъ единство народнаго представительства, возвращая насъ къ отжившимъ уже собраніямъ съ сословнымъ представительствомъ, которое оно замѣняетъ представительствомъ партій и т. д. [1])[a].

Уже этотъ перечень взаимопротиворѣчащихъ обвиненій пропорціональныхъ выборовъ подсказываетъ намъ, что они несостоятельны сами по себѣ, и что введеніе пропорціональнаго представительства не есть какая-либо революція, а только полезная реформа. „Пропорціональные выборы, — говоритъ тотъ же Смирновъ, — могутъ только болѣе точно, чѣмъ мажоритарная система, регистрировать процессъ разложенія или усиленія политическихъ партій, процессъ, который не ими вызывается и не ими можетъ быть пріостановленъ[a]. Впрочемъ, мы склонны придавать пропорціональнымъ выборамъ большее значеніе, чѣмъ это дѣлаетъ г. Смирновъ, такъ какъ введеніе пропорціональнаго представительства при условіи существованія всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права обѣщаетъ, какъ намъ кажется, дальнѣйшую демократизацію государственной власти. Какъ выиграла бы, напримѣръ, отъ этой системы германская соціалдемократія, получающая на выборахъ относительное большинство голосовъ и далеко не имѣющая соотвѣтствующаго этому количеству голосовъ числа депутатовъ. Далѣе, пропорціональное представительство сдѣлало бы болѣе дѣйствительной парламентскую отвѣтственность министровъ. Наконецъ, пропорціональное представительство дало бы возможность разъ навсегда покончить съ фокусами избирательной географіи, то-есть съ тѣмъ выгоднымъ для однѣхъ группъ и невыгоднымъ для другихъ раздѣленіемъ страны на избирательные округа, о которомъ рѣчь была выше.

Противники пропорціональнаго представительства любятъ также утверждать, что и пропорціональные выборы неспособны осуществить вполнѣ принципъ современной демократіи, требующій, чтобы в с ѣ народныя теченія были представлены и въ парламентѣ. Въ самомъ дѣлѣ, разъ только, напримѣръ, 100.000 голосовъ даютъ право на посылку 1 депутата, то всѣ группы, собравшія каждая менѣе 100.000 голосовъ за своего кандидата, лишаются права имѣть своего представителя.

Этотъ упрекъ вѣренъ, но черезъ-чуръ мелоченъ, особенно если принять во вниманіе тотъ недостатокъ мажоритарной системы, благодаря которому при ней устанавливается чуть ли не обратно пропорціональное представительство, и громадныя массы избирателей остаются безъ представительства. Идеальныхъ системъ

---

[1]) „Госуд. строй и политич. партіи въ З. Евр. и Сѣв. Америк. Соед. Штатахъ“, Т. II, ст. Е. Смирнова. „Пропорціональное представительство“, стр. 329.

избранія, вообще, нѣтъ, поэтому не можетъ быть и идеальнаго представительства. Отсюда слѣдуетъ, что разъ мы хотимъ дѣйствительно каждому избирателю обезпечить равную съ другими долю вліянія на государственную власть, мы должны перейти къ такимъ учрежденіямъ, какъ непосредственное народное законодательство, референдумъ, народная законодательная инициатива, къ разсмотрѣнію которыхъ мы сейчасъ и обратимся.

IX.

Референдумъ и народная инициатива [1]).

Если тотъ процессъ развитія государственной власти, который начался повсюду въ средніе вѣка и до сихъ поръ не нашелъ себѣ завершенія въ государствахъ германскихъ, славянскихъ и азіатскихъ народовъ, можетъ быть охарактеризованъ словами „отъ народовластія къ представительству“, то намѣчающееся въ наши дни дальнѣйшее развитіе государственной власти можетъ быть выражено опять-таки такой же краткой формулой „отъ представительства къ народовластію“. Но прежде чѣмъ познакомиться съ тѣмъ, гдѣ и какъ проявляется тенденція этого рода, остановимся на нѣкоторыхъ понятіяхъ, съ которыми намъ придется имѣть дѣло въ дальнѣйшемъ изложеніи. Такихъ понятій три: суверенитетъ народа, референдумъ (всенародное голосованіе) и народная инициатива (починъ народа въ дѣлѣ законодательства).

Что касается понятія суверенитета, то, по господствующему взгляду, суверенитетомъ называютъ высшую власть государства или же особыя свойства этой власти: ея независимость и верховный характеръ. Въ этомъ смыслѣ понятіе суверенитета является вспомогательнымъ правовымъ понятіемъ для того, чтобы быть въ состояніи охватить въ одномъ цѣломъ высшіе органы любого государства. Въ этомъ смыслѣ говоритъ, напримѣръ, Дайси о верховенствѣ, всемогуществѣ, самодержавіи парламента (короля и обѣихъ палатъ) въ Англіи, и называетъ парламентъ юридическимъ сувереномъ. Въ то же время уже у Дайси мы познакомились съ понятіемъ политическаго суверенитета, т.-е. фактическаго, дѣйствительнаго самодержавія, которое въ Англіи находится въ рукахъ избирателей въ палату общинъ. Слѣдовательно, вопросъ

---

[2]) Литература: *Еллинекъ*. Конституціи и т. д. съ пред. Б. Кистяковскаго. *Тахтаревъ*. Отъ представительства къ народовластію. *Т. Курти*. Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи. *Его же*. Всенародное голосованіе въ Швейцаріи. *А. Дюнанъ*. Народное законодательство въ Швейцаріи. Конституція Швейцаріи съ предисл. В. Водовозова. *А. Лоуэль*. Правительства и политическ. партіи въ государствахъ Западн. Европы. *Вильсонъ*. Государство, гл. VIII и XI. *Ш. Боржо*. Учрежденіе и пересмотръ конституцій. Выпускъ I-й и II-й. *Д. Брайсъ*. Американская республика 1890, ч. II. гл. XXXIX. Сборн. „Госуд. строй и политич. партіи въ Зап. Евр. и Сѣв. Ам. Соед. Штатахъ“, ст. И. Гурвича, стр. 230—235 и М. Панина. *П. Г. Мижуевъ*. Главныя федераціи современнаго міра. *П. Новгородцевъ*. „Кризисъ современнаго правосознанія“.

о томъ, кому въ данномъ государствѣ принадлежитъ верховная власть на дѣлѣ, это — другой вопросъ, и фактическій суверенитетъ не слѣдуетъ смѣшивать съ юридическимъ въ указанномъ выше смыслѣ. Но можно пойти и далѣе и спросить, какой же группѣ избирителей принадлежитъ суверенитетъ; въ такомъ вопросѣ тѣмъ болѣе смысла, что избиратели не принадлежатъ къ какой-либо одной группѣ общества, а къ цѣлому ряду ихъ. Отвѣчая на этотъ вопросъ, приходится сказать, что въ Англіи фактическій суверенитетъ принадлежитъ скорѣе всего тѣмъ избирателямъ, которые примыкаютъ къ буржуазіи.

Обратимся теперь къ странѣ съ ярко выраженнымъ преобладаніемъ монарха надъ палатами. Для того, чтобы рѣшить теперь вопросъ, кому принадлежитъ фактическій суверенитетъ въ Пруссіи и Германіи, надо посмотрѣть, на какія общественныя группы опирается прусскій король, занимающій въ то же время постъ императора. Здѣсь уже играютъ первую роль такъ называемые юнкера, остатки феодальной земельной аристократіи, а затѣмъ современная буржуазія. Останавливаясь на этихъ группахъ, командующихъ классахъ современнаго общества, мы видимъ, что, *въ сущности говоря*, за юридическимъ и политическимъ суверенитетомъ государства, его высшихъ органовъ и избирателей, скрывается суверенитетъ нѣкоторыхъ общественныхъ группъ, а именно, преимущественно хозяйственныхъ группъ, обладающихъ орудіями производства. Этотъ суверенитетъ хозяйственныхъ группъ можно обозначить вмѣстѣ съ г. Магазинеромъ, какъ экономическій суверенитетъ. Но нельзя сказать, что юридическій (и политическій) суверенитеты являются порожденіемъ экономическаго суверенитета какой-либо хозяйственной группы или класса, какъ это дѣлаетъ г. Магазинеръ, такъ какъ современное общество разнородно не только экономически, но и въ національномъ и религіозномъ отношеніяхъ. Поэтому недостаточно сказать, что суверенитетъ принадлежитъ классу-организатору производства, а слѣдуетъ говорить, что суверенитетъ является достояніемъ тѣхъ хозяйственныхъ группъ, которыя владѣютъ орудіями производства, живутъ эксплоатаціей чужого труда и принадлежатъ къ господствующей національности и церкви. Изъ сказаннаго здѣсь видно, что понятіе суверенитета государства — въ смыслѣ или свойствѣ высшей власти или ея самой—разговоры о суверенитетѣ націи, словомъ трактованіе юридическаго суверенитета въ указанномъ выше смыслѣ, представляютъ часто способъ устраненія вопроса, кому же въ самомъ суверенномъ государствѣ принадлежитъ высшая политическая власть. На этотъ вопросъ можно отвѣтить только послѣ внимательнаго анализа всѣхъ законовъ даннаго государства, опредѣляющихъ политическія и гражданскія права гражданъ, организацію законодательной, исполнительной и судебной властей въ немъ и сравнительныя полномочія каждой изъ властей. Только послѣ такого анализа можно сказать, кому въ данномъ государствѣ принадлежитъ и юридическій суверенитетъ въ широкомъ значеніи этого слова. Отвѣтъ будетъ гласить:—той общественной группѣ, кото-

рая имѣетъ больше всего правъ и привилегій въ области законодательства, администраціи и суда. Всякое фактическое неравенство порождало и порождаетъ до сихъ поръ неравенство въ правахъ и обязанностяхъ. Поэтому самодержавіе народа до сихъ поръ повсюду неосуществленный идеалъ.

Въ ближайшихъ строкахъ мы разсмотримъ, какое значеніе для осуществленія этого идеала могутъ имѣть такія формы законодательной дѣятельности широкихъ массъ гражданъ, какъ референдумъ и народная иниціатива.

Остановимся сначала на понятіи референдума. Подъ послѣднимъ понимается обычно опросъ всѣхъ политически полноправныхъ гражданъ; а такъ какъ этотъ опросъ функціонируетъ наряду съ народнымъ представительствомъ, то, можно сказать, что референдумъ—это опросъ всѣхъ гражданъ, пользующихся избирательными правами, или еще короче—опросъ избирателей. Менѣе точнымъ, хотя и часто употребляемымъ, будетъ опредѣленіе референдума, какъ всенароднаго голосованія. Подобное голосованіе дѣйствительно имѣло мѣсто въ древности, когда весь народъ могъ сходиться на вѣче и принимать участіе въ голосованіи. Теперь же въ такомъ голосованіи участвуютъ только политически-правоспособные граждане.

Смотря по тому, какіе вопросы рѣшаются путемъ референдума, послѣдній подраздѣляется на учредительный или конституціонный и на законодательный. Предметомъ перваго является установленіе или измѣненіе конституцій (основныхъ законовъ); предметомъ второго—обычное, текущее законодательство, а также и мѣры правительственнаго характера, поскольку допускается въ странѣ отправленіе законодательными учрежденіями административныхъ функцій, т.-е. вмѣшательства въ область управленія. Такое распространеніе референдума на правительственныя распоряженія имѣетъ тѣмъ болѣе смысла, что эти распоряженія по своему содержанію представляютъ изъ себя часто настоящіе законы (въ матеріальномъ смыслѣ); при этомъ правительства иногда выходятъ своими распоряженіями изъ тѣхъ рамокъ, которыя предписаны имъ конституціонными и обычными законами, такъ что создаютъ ими новые законы, отмѣняющіе, видоизмѣняющіе или пополняющіе старые, установленные законодательной властью.

Смотря по тому, въ чьихъ интересахъ производится референдумъ,—его можно подраздѣлить на народный и абсолютистскій. Послѣдній производится правительственной властью въ интересахъ ея усиленія, въ моменты, когда это ей выгодно; онъ можетъ даже быть не предусмотрѣнъ основными законами страны. Примѣромъ могутъ служить тѣ голосованія, которыя производили Наполеонъ I и Наполеонъ III во Франціи. Народный же референдумъ производится независимо отъ желанія или нежеланія правительства. Онъ подраздѣляется въ свою очередь на обязательный и факультативный. Подъ обязательнымъ референдумомъ разумѣютъ опросъ народа, производимый въ заранѣе предписанныхъ закономъ случаяхъ и промежуткахъ времени

Подъ факультативнымъ же понимаютъ опросъ народа, производимый, когда угодно, по требованію опредѣленнаго количества гражданъ. Этотъ видъ референдума—особенно хорошее средство для обезвреженія постановленій представительныхъ собраній, противныхъ интересамъ широкихъ массъ населенія. Дальнѣйшее различіе между факультативнымъ и обязательнымъ референдумомъ заключается въ слѣдующемъ: при факультативномъ референдумѣ считаются законами всѣ постановленія представительнаго собранія, за исключеніемъ тѣхъ, которыя узаконенное число избирателей потребовало передать на народное голосованіе; при обязательномъ же референдумѣ, всѣ или, по крайней мѣрѣ, строго опредѣленная часть постановленій представительнаго собранія, считаются лишь законопроектами, нуждающимися для превращенія въ законы въ утвержденіи ихъ большинствомъ гражданъ, принимающихъ участіе въ голосованіи.

Обязательный референдумъ имѣетъ мѣсто независимо отъ того, довольны или недовольны граждане законопроектомъ. Факультативный же, это—плодъ недовольства закономъ законнаго меньшинства гражданъ и даетъ этому меньшинству возможность обратить вниманіе и остальныхъ гражданъ на свое недовольство тѣмъ или инымъ закономъ. Какъ отзовется на это большинство гражданъ, это уже вопросъ факта, но, несомнѣнно, факультативный референдумъ служитъ отчасти охранѣ интересовъ меньшинства. Далѣе, надо замѣтить, что факультативный референдумъ приводитъ иногда къ тому, что законъ, принятый палатой представителей, отвергается большинствомъ избирателей. Это обстоятельство позволяетъ придавать этому виду референдума значеніе, аналогичное праву монархическаго (президентскаго) veto. Право народнаго veto, понимаемое какъ право отвергать законы, принятые представительнымъ собраніемъ, и пользовалось въ Швейцаріи значительнымъ распространеніемъ въ 30-хъ и 40-хъ годахъ прошлаго вѣка; но позднѣе его вытѣснилъ повсюду факультативный референдумъ [1]).

Перейдемъ теперь къ опредѣленію права, извѣстнаго подъ именемъ народной иниціативы. Это право не слѣдуетъ смѣшивать съ правомъ народныхъ петицій, то-есть просьбъ, прошеній, которыя подаются любымъ числомъ гражданъ законодательнымъ учрежденіямъ или главѣ исполнительной власти и выражаютъ разныя пожеланія. Эти петиціи—фактъ политическій, а не юридическій, такъ какъ онѣ не влекутъ необходимо за собой какихъ-либо юридическихъ послѣдствій: палаты представителей и глава исполнительной власти могутъ удовлетворить просителей, но имѣютъ право и оставить ихъ прошеніе безъ всякихъ послѣдствій. Право же народной иниціативы, какъ мы увидимъ ниже, неизбѣжно влечетъ за собой очень важныя юридическія послѣдствія. „Право иниціативы,—пишетъ Ш. Боржо,—по отношенію къ учрежденной власти есть право представить этой власти

---

[1]) См. Дюнанъ, указ. соч. стр. 32—4, или у Курти, стр. 96—99 и слѣд., а также 101, 165, 175,6.

предложеніе, по которому она обязана сдѣлать постановленіе объ его принятіи или объ отказѣ въ этомъ. Въ случаѣ принятія предложенія, оно должно лечь въ основаніе соотвѣтствующаго предписанія этой власти“ (стр. 121 В. II). Опредѣленіе Боржо г. Тахтаревъ считаетъ слишкомъ сложнымъ; онъ находитъ, что „всего проще опредѣленіе Берна: инициатива — право вызывать рѣшеніе самодержца относительно какого-нибудь предложенія. Дѣйствительно, всего точнѣе будетъ опредѣлить *право* народной инициативы, какъ право извѣстнаго числа гражданъ съ помощью вполнѣ опредѣленныхъ рѣшеній *вызывать самодержавную власть народа на новыя рѣшенія*“ (Тахтаревъ, стр. 176. курсивъ автора).

Чтобы выяснить болѣе наглядно всю важность того юридическаго послѣдствія, которое вытекаетъ изъ права народной инициативы, мы приведемъ слѣдующія слова г. Тахтарева: „посредствомъ референдума народъ можетъ воспротивиться нововведенію, производимому парламентомъ; но самъ народъ не можетъ создать ничего новаго, не можетъ осуществить желаемаго... Референдумъ, даже обязательный, не дѣлаетъ народъ вполнѣ самодержавнымъ даже въ правовомъ, юридическомъ смыслѣ. Самодержавенъ лишь тотъ, чья воля есть законъ..., кто слѣдуетъ своей свободной волѣ, а не чужой. Самодержавнымъ можетъ быть признанъ лишь тотъ народъ, который имѣетъ возможность не только голосовать тѣ вопросы, которые желаетъ или обязано поставить на голосованіе правительство, но и тѣ вопросы, которые желаютъ поставить на народное голосованіе сами граждане. Самодержавенъ лишь тотъ народъ, воля котораго дѣйствуетъ свободно, который можетъ возбуждать какіе ему угодно вопросы, можетъ дѣлать любыя предложенія. Однимъ словомъ, юридически *самодержавнымъ* можетъ быть признанъ лишь тотъ народъ, который обладаетъ *народной инициативой*“ (стр. 174).

Послѣ того какъ мы познакомились съ тѣмъ, что представляетъ изъ себя право народной инициативы, остановимся на формахъ его. Народная инициатива можетъ быть индивидуальной (единоличной), когда каждый гражданинъ обладаетъ ею. Но единоличная инициатива—рѣдкое явленіе; гораздо болѣе распространена коллективная народная инициатива, при которой требуется, чтобы всякое предложеніе было поддержано опредѣленнымъ числомъ гражданъ. Опытъ говоритъ за то, чтобы народная инициатива предоставлялась приблизительно $^1/_{20}$ части избирателей. Въ этомъ случаѣ можно ожидать, что примѣненіе права инициативы не будетъ ни черезъ-чуръ легкомысленнымъ, ни черезъ-чуръ затруднительнымъ.

Переходя теперь къ содержанію предложеній, являющихся предметомъ народной инициативы, мы замѣтимъ, что это содержаніе можетъ либо давать общія указанія на то, что желательно избирателямъ, либо заключаться уже въ готовомъ законопроектѣ. Если предложеніе сдѣлано въ формѣ общихъ указаній о желательности той или иной реформы, то задача выработать соотвѣтственный законопроектъ, съ цѣлью передачи его потомъ на голосованіе всѣхъ избирателей, выпадаетъ на долю представитель-

наго собранія. Послѣднее можетъ не сочувствовать этимъ общимъ указаніямъ и обрекается въ такомъ случаѣ на то, что должно вырабатывать извѣстный законопроектъ противъ своего желанія. Ясно, что при этихъ условіяхъ законопроектъ не можетъ быть совершеннымъ. Кромѣ того, даже и при сочувствіи общимъ указаніямъ, возможно, что выработанный въ согласіи съ ними законопроектъ окажется совсѣмъ не тѣмъ, котораго ожидали инициаторы, давшіе общія указанія. Поэтому несравненно важнѣе народная инициатива въ формѣ окончательно разработаннаго законопроекта, который и передается на голосованіе народа, разъ парламентъ согласенъ съ нимъ. Въ случаѣ же несогласія, парламенту обычно предоставляется право предложить одновременно на народное голосованіе свой параллельный контръ-проектъ закона, что и имѣетъ мѣсто въ Швейцаріи. Какъ показываетъ опытъ этой страны, предоставленіе парламенту права предлагать на голосованіе избирателей одновременно и свой законопроектъ— не соотвѣтствуетъ интересамъ демократіи, такъ какъ является одной изъ формъ, посредствомъ которой можно сорвать народное голосованіе. Дѣло въ томъ, что граждане, желающіе нововведенія, раздѣляютъ свои голоса между инициативнымъ и парламентскимъ законопроектами, тогда какъ значеніе голосовъ всѣхъ тѣхъ, которые голосуютъ противъ обоихъ законопроектовъ, усиливается: ихъ голоса складываются въ пользу того, чтобы все оставить по-старому. „Какъ показываетъ примѣръ Швейцаріи,—пишетъ г. Тахтаревъ,—парламентъ нерѣдко пользуется своимъ правомъ предлагать контръ-законопроектъ, какъ разъ нарочно для того, чтобы вызвать раздѣленіе голосовъ и помѣшать осуществленію народной инициативы. При этомъ онъ всецѣло слѣдуетъ обычному правилу тирановъ: „раздѣляй и властвуй“ [1]). Поэтому, парламенты должны быть лишены права параллельнаго представленія контръ-законопроектовъ.

Подобно референдуму, народная инициатива можетъ быть конституціонной, разъ она содержитъ предложеніе, направленное къ измѣненію конституціи, или законодательной, разъ она имѣетъ своею цѣлью отмѣну или измѣненіе существующихъ законовъ или предложенія новаго обыкновеннаго закона.

Послѣ того, какъ мы познакомились съ тѣмъ, что такое референдумъ и инициатива, перейдемъ къ вопросамъ о томъ, гдѣ и какъ функціонируютъ эти учрежденія. Раньше всего они развились въ Швейцаріи; поэтому остановимся сначала на этой странѣ. „Швейцарскій народъ,—пишетъ Боржо,—пользуется громкой и заслуженной репутаціей въ отношеніи своего умственнаго развитія и своей демократической зрѣлости... Въ мірѣ государственной идеи современная Швейцарія стала силой. Еще недавно... ея политическая исторія носила слишкомъ мѣстный и дробный характеръ, чтобы ею могли интересоваться за предѣлами страны. Развитіе народоправства свершалось въ безвѣстной глуши канто-

---

[1]) Указ. соч., стр. 181, ср. также стр. 180, 2, 3, или Дюпана, „Народное законодат. въ Швейцаріи“, стр. 94.

новъ. Теперь это, благодаря конституціямъ 1848 г. и 1874 г., уже не такъ. На нашихъ глазахъ въ центрѣ Европы родилось и выросло демократическое государство, достаточно обширное для того, чтобы служить примѣромъ, на который можно ссылаться съ пользой... Швейцарскій крестьянинъ, отправляясь въ праздничномъ платьѣ въ ближайшее село, чтобы опустить въ урну въ школьномъ помѣщеніи свое рѣшающее „да“ или „нѣтъ“, покачалъ бы недовѣрчиво головой, если бы онъ услыхалъ, что этими его дѣйствіями могутъ интересоваться тамъ, далеко за горами, люди, чуждые его странѣ. Однако это такъ. Старыя націи идутъ или готовятся итти, одна за другой, къ демократіи, какъ колонны арміи, медленно движущейся впередъ въ мало извѣстной странѣ. И швейцарскій крестьянинъ является развѣдчикомъ въ авангардѣ этой арміи“. Въ новое время такова же роль въ этомъ движеніи въ сторону народовластія и пролетаріата. Но насъ интересуетъ сейчасъ не вопросъ о роли разныхъ классовъ и общественныхъ группъ швейцарскаго народа въ созданіи демократическихъ учрежденій, а политическая зрѣлость народныхъ массъ, которая является продуктомъ функціонированія этихъ учрежденій въ теченіе нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ. Въ Швейцаріи не дожидались, пока народъ созрѣетъ до народовластія, а создали демократическій государственный строй, въ рамкахъ котораго и развивалась политическая зрѣлость народа, хотя и въ Швейцаріи даже „демократическіе вожди тридцатыхъ и сороковыхъ годовъ твердо держались,—по словамъ Курти,—убѣжденія, что все хорошее является не снизу, а дается народу сверху,—этой традиціи просвѣщеннаго абсолютизма....“

На указанія, что народъ долженъ быть предварительно зрѣлымъ, чтобы получить доступъ къ власти, очень хорошо возражалъ Генгель: „Это условіе, — писалъ онъ въ свое время,—есть самое лучшее средство къ тому, чтобы, подъ предлогомъ благожелательности, на вѣчныя времена лишить народъ возможности осуществлять свою верховную власть, и къ этому условію всегда является припѣвъ: ахъ, народъ, къ сожалѣнію еще не зрѣлъ,—нужно еще подождать съ признаніемъ его державныхъ правъ! А тѣмъ временемъ благожелательные опекуны будутъ управлять по-прежнему, и народъ никогда не будетъ зрѣлымъ, во-первыхъ, потому, что опекуны никогда не захотятъ признать его совершеннолѣтнимъ, а, во-вторыхъ, потому, что, такъ какъ его никогда не допускаютъ къ самостоятельной дѣятельности, то онъ въ концѣ концовъ разучится желать и дѣйствовать...“ [1]). Познакомившись изъ этого возраженія Генгеля съ той опасностью, грозящей всякому народу, который станетъ дожидаться, пока его признаютъ зрѣлымъ, посмотримъ, что доступно швейцарскому народу при современномъ состояніи его политической зрѣлости, къ какимъ послѣдствіямъ привели добытыя имъ уже права. „Пользуясь правомъ инціативы,—говоритъ Жакъ Берней, профессоръ Лозанскаго юридическаго факультета,—швейцарскій народъ мо-

[1]) Die Erweiterung der Volksrechte, p. 46. цит. по Курти, стр. 168.

жетъ свободно управлять самъ во всѣхъ областяхъ: онъ можетъ издавать законы, составить себѣ уложеніе о наказаніяхъ, принимать въ швейцарское подданство иностранцевъ, амнистировать осужденныхъ, дѣлать займы, конвертировать государственный долгъ, раздавать пособія, заключать договоры и отказываться отъ нихъ, объявлять войну, заключать миръ, устанавливать таможенные тарифы, отмѣнять подати, разбирать тяжбы, произносить приговоры, отмѣнять судебныя рѣшенія и т. д.,—вообще, онъ можетъ дѣлать какія угодно постановленія, подъ однимъ лишь условіямъ—внести ихъ въ конституцію".

Шарль Боржо находитъ, что „это шутка юриста: маловѣроятно, чтобы когда-нибудь на практикѣ дошли до тѣхъ границъ, которыя допустимы въ теоріи" [1]).

Почему же нѣтъ,—спросимъ въ свою очередь мы,—особенно если этотъ процессъ будетъ облегченъ признаніемъ за избирателями права пользоваться иниціативой и въ вопросахъ обычнаго законодательства. Несомнѣнно этотъ шагъ будетъ сдѣланъ, и тогда „шутки юриста" станутъ постепенно живой дѣйствительностью. Здѣсь умѣстно будетъ отмѣтить измѣненіе, происходящее въ понятіи закона въ формальномъ смыслѣ, которое неизбѣжно при развитіи самодержавія народа путемъ референдума и народной иниціативы. Если въ абсолютной монархіи закономъ приходится считать всякое волеизъявленіе монарха, а при парламентаризмѣ—всякое постановленіе палатъ, утвержденное монархомъ или президентомъ, то развитіе непосредственнаго народовластія имѣетъ своимъ предѣломъ такое состояніе, когда закономъ придется считать постановленіе большинства правоспособныхъ гражданъ.

Уже и сейчасъ въ Швейцаріи и другихъ странахъ есть много законовъ, которые подойдутъ подъ это опредѣленіе, возвращающее насъ къ старинному опредѣленію классической древности: lex est quod populus iubet atque constituit (законъ—то, что повелѣваетъ и устанавливаетъ народъ). Весь процессъ развитія политической жизни въ Швейцаріи, и, какъ увидимъ ниже, въ другихъ странахъ, представляетъ изъ себя постепенное осуществленіе этого начала. Референдумъ и иниціатива, появившись сначала въ отдѣльныхъ швейцарскихъ кантонахъ, проникли затѣмъ и въ союзную конституцію. Мало того, въ массѣ кантоновъ населеніе избираетъ непосредственно и правительство (министровъ); этимъ поставлено также на очередь избраніе народомъ общаго всѣмъ кантонамъ правительства, такъ называемаго союзнаго совѣта. Также на очереди стоятъ въ Швейцаріи вопросы о народной иниціативѣ въ обычномъ законодательствѣ и о примѣненіи пропорціональнаго представительства при избраніи членовъ національнаго совѣта—швейцарской нижней палаты.

---

[1]) См. указ. соч. В. II., стр. 170. Замѣтимъ здѣсь, что, такъ какъ швейцарская федеральная конституція не опредѣляетъ различія между конституціонными и обыкновенными законами, то, подъ предлогомъ поправокъ къ конституціи ея параграфы пополняются статьями, содержащими обыкновенны

Остановимся теперь вкратцѣ на вопросѣ о томъ, какъ функціонируютъ демократическія учрежденія въ Швейцаріи, каково ихъ значеніе и къ какимъ послѣдствіямъ приводятъ они.

Шарль Боржо находитъ, что право иниціативы путемъ представленія готоваго проекта весьма усиливаетъ значеніе политическихъ партій и прессы. То же самое можно сказать не только про учредительную иниціативу, которую разумѣетъ здѣсь Боржо, но и про законодательную; что касается референдума, то Лоуэль даетъ много матеріала для сужденія о его достоинствахъ и недостаткахъ [1]).

Противники референдума указываютъ, что въ народномъ голосованіи законопроектовъ принимаетъ участіе меньшее количество избирателей, чѣмъ при избраніи депутатовъ, и что народъ не имѣетъ возможности составить себѣ ясное мнѣніе о предлагаемыхъ мѣрахъ.

Послѣдній упрекъ касается, собственно говоря, способа веденія референдума; недостатокъ, указываемый здѣсь, легко устранимъ. „По мнѣнію Герцога,—говоритъ г. Тахтаревъ,—демократическая конституція должна бы обязать членовъ парламента обращаться непосредственно къ своимъ избирателямъ при каждомъ обсужденіи новаго закона въ парламентѣ съ цѣлью разъясненія его народу“ (стр. 206). Вмѣстѣ съ тѣмъ г. Тахтаревъ правильно подчеркиваетъ, какъ главное препятствіе для успѣшнаго функціонированія референдума, „капиталистическую эксплоатацію“ неимущихъ массъ, „непосильный и изнурительный трудъ, не оставляющій рабочему необходимаго досуга“, чтобы, какъ слѣдуетъ, углубиться въ разрѣшеніе политическихъ вопросовъ. Очевидно, что вредное вліяніе этого обстоятельства можетъ быть устранено только при измѣненіи общественнаго строя. Возвращаясь теперь къ первому упреку, можно сказать, что абсентеизмъ избирателей при народныхъ голосованіяхъ будетъ тѣмъ меньше, чѣмъ скорѣе будетъ устраненъ отмѣченный недостатокъ веденія референдума. Третій упрекъ, предъявляемый референдуму, „заключается въ томъ, что онъ понижаетъ сознаніе отвѣтственности въ представителяхъ“ при выработкѣ законопроектовъ. Лоуелю это обвиненіе кажется мало основательнымъ; а намъ даже представляется, что сознаніе отвѣтственности представителей должно увеличиваться, разъ надъ ихъ дѣятельностью постоянно виситъ Дамокловъ мечъ народнаго контроля въ формѣ народнаго голосованія.

Далѣе, Лоуэль, приведя мнѣніе выдающагося швейцарскаго государственнаго дѣятеля и писателя Дроза о томъ, что федеральный референдумъ въ необязательной формѣ принесъ болѣе пользы, чѣмъ вреда, говоритъ, что „референдумъ не заслуживаетъ ни суроваго порицанія, ни непомѣрныхъ восхваленій, какія высказывались ему. Подобно всѣмъ человѣческимъ учрежденіямъ, онъ несовершененъ, но и при настоящемъ состояніи швейцарской представительной системы онъ, повидимому, отвѣчаетъ

---

[1]) См. его „Правительства и политич. партіи“, стр. 419—437.

дѣйствительной потребности, и постольку онъ способствовалъ смягченію политическихъ столкновеній и успокоенію борьбы партій и сектъ,—онъ сослужилъ большую службу". Что касается вліянія референдума на политическія партіи, то, по Лоуэлю, „это учрежденіе имѣетъ тенденцію уменьшать вліяніе и усиливать устойчивость партій", такъ какъ референдумъ раздробляетъ программы, особенно когда онъ примѣняется въ обязательной формѣ, и „такимъ образомъ не даетъ народу составлять мнѣніе о всемъ направленіи политики партій"; отсюда отсутствіе у политическихъ партій въ Швейцаріи вполнѣ опредѣленныхъ программъ и слабость ихъ организаціи. Такое вліяніе референдума на партіи объясняется и тѣмъ, что онъ „заставляетъ обращать больше вниманія на обсуждаемыя мѣры, чѣмъ на людей"—обыкновенныхъ членовъ и вождей партіи, и ослабляетъ мотивы для смѣны партій, такъ какъ, „если законъ непопуляренъ, народъ просто отказывается утвердить его, и этимъ устраняется возможность недовольства партіей, издавшей его; въ виду этого, неутвержденіе законовъ какъ бы замѣняетъ въ Швейцаріи смѣну партій у власти и „не считается порицаніемъ представителей, издавшихъ его". (Лоуэль, стр. 45—17).

Остановимся теперь на вопросѣ о консервативности референдума. „Исторія народнаго голосованія въ Швейцаріи,—говоритъ Лоуэль,—указываетъ на рѣзко выраженное стремленіе отвергать всѣ мѣры такъ или иначе радикальныя; это—фактъ очень поучительный, такъ какъ онъ доказываетъ, что народъ—дѣйствительно болѣе консервативенъ, чѣмъ его представители" [1]). Обращеніе къ народному голосованію,—писалъ давно уже Брайсъ по поводу референдума въ Соед. Штатахъ,—оказываетъ консервативное вліяніе, т.-е. оно „является консервативнымъ методомъ изданія законовъ путемъ голосованія, въ сравненіи съ изданіемъ законовъ черезъ посредство законодательныхъ собраній" [2]).

Здѣсь нужно замѣтить, что авторы, толкующіе о консервативности референдума, опираются на нѣкоторые случаи народнаго голосованія въ Швейцаріи безо всякаго къ тому основанія, какъ это хорошо показываютъ и Курти, и Тахтаревъ, анализирующіе эти случаи. По поводу разныхъ сожалѣній о нѣкоторыхъ печальныхъ результатахъ народнаго голосованія въ Швейцаріи и другихъ странахъ, правильно говоритъ г. Львовичъ: „демократія вовсе не стремится къ осуществленію того, что кому-либо изъ насъ представляется наилучшимъ: задача ея совершенно иная и состоитъ она въ томъ, чтобы привести государственный строй и законодательство въ постоянное и возможно большее согласіе съ правосознаніемъ и желаніями гражданъ". [3]).

---

[1]) См. указ. соч. его, стр. 415 и 416—418, гдѣ, въ сущности говоря, приведено достаточно фактовъ, чтобы въ сильной степени ограничить, если и не совсѣмъ отвергнуть справедливость этого утвержденія.

[2]). Брайсъ, „Американская республика", Т. II. стр. 65.

[3]) См. первое предисловіе Львовича къ книгѣ Курти „Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи" стр. IV.

Болѣе интересно указаніе на консервативность народнаго законодательства въ иномъ смыслѣ. Такъ, еще Гольстъ—извѣстный знатокъ американскихъ политическихъ учрежденій—замѣтилъ, что „послѣдовательность, съ которой примѣняется въ Америкѣ на практикѣ принципъ непосредственной верховной власти всего народа, сдерживала революціонныя тенденціи, указывая мирный и легальный способъ вводить политическія и экономическія преобразованія, и усиливала то уваженіе къ рѣшеніямъ большинства, которое необходимо для успѣшнаго примѣненія системы народнаго управленія“ [1]). Болѣе удачно формулируетъ ту же мысль г. Львовичъ: „демократія (т.-е. непосредственное народное законодательство)—антиреволюціонна, потому что тамъ, гдѣ ни одинъ законъ не можетъ ни существовать, ни появиться безъ непосреднаго признанія или утвержденія его большинствомъ гражданъ, тамъ смѣшно говорить о революціи въ политическомъ смыслѣ“ [2]). Въ самомъ дѣлѣ, разъ политическія учрежденія таковы, что открываютъ каждому гражданину возможность приводить въ своихъ интересахъ въ движеніе весь правопорядокъ, и не только въ сферѣ обыкновеннаго законодательства, управленія и суда, но и по вопросу о пересмотрѣ и измѣненіи самихъ основъ государственнаго строя, или, говоря короче, разъ достигнута вполнѣ формальная демократизація государственной власти, то, конечно, политическія революціи не могутъ имѣть мѣста. Но такая формальная демократизація государственной власти не исключаетъ соціальныхъ революцій и переворотовъ, имѣющихъ цѣлью поставить на мѣсто одного общественнаго строя — другой, напр., на мѣсто буржуазнаго — соціалистическій.

Скажемъ теперь нѣсколько словъ о референдумѣ и иниціативѣ въ другихъ странахъ. Въ Соед. Штатахъ Сѣв. Америки референдумъ, въ формѣ учредительнаго плебисцита, возникъ самостоятельно (не изъ подражанія швейцарскому) сначала въ немногочисленныхъ общинахъ Новой Англіи, а затѣмъ, какъ и въ Швейцаріи, проникъ постепенно въ конституціи всѣхъ штатовъ; только въ Делаварѣ—и то лишь частичный пересмотръ конституціи остался въ рукахъ палатъ съ обновленнымъ для этой цѣли составомъ [3]). Иниціатива же сохранилась пока въ рукахъ законодательныхъ собраній; при этомъ, такое собраніе можетъ или само предложить избирателямъ принять или отвергнуть путемъ голосованія выработанныя имъ поправки къ конституціи, или же выбрать для измѣненія конституціи особое представительное собраніе, которое называютъ конвентомъ. Эти конвенты вырабатываютъ, согласно указаніямъ и желаніямъ избирателей, проектъ новой конституціи, которая и предлагается на утвержденіе народа. Такимъ образомъ, учредительныя собранія американскихъ штатовъ — просто „конституціонные комитеты для выработки конституціонныхъ законо-

---

[1]) Цит. у Брайса, „Американская республика“, ч. II, стр. 67.

[2]) Курти, „Исторія народ. зак. въ Швейцаріи“, примѣч. на стр. 160, Ср. также, мнѣніе Эрля, цитируемое Боржо, указ. соч. В. II, стр. 35.

[3]) Боржо, указ. соч., стр. 55, 41.

проектовъ“ и не обладаютъ верховной властью. Здѣсь такъ же, какъ и въ Швейцаріи, вносятся въ конституцію подъ видомъ поправокъ обыкновенные законы (Боржа, стр. 7). Въ федеральную конституцію референдумъ еще не проникъ, хотя сама она декретирована и установлена народомъ Соед. Штатовъ; поправки вносятся въ нее по почину федеральнаго законодательнаго собранія, послѣ того, какъ онѣ будутъ предварительно одобрены тремя четвертями мѣстныхъ законодательныхъ собраній или конвентовъ, на утвержденіе которыхъ эти поправки должны быть передаваемы [1]).

Отсюда видно, что федеральная конституція принадлежитъ къ числу такъ называемыхъ неподатливыхъ конституцій, пересмотръ которыхъ чрезвычайно затрудненъ, такъ что „за долгій періодъ агитаціи по поводу той или иной поправки успѣетъ обновиться составъ нижнихъ палатъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ и федеральной палаты представителей“. Въ виду этого, г. Мижуевъ считаетъ, что такой способъ пересмотра „почти равносиленъ обращенію къ самому народу“ [2]). Созданіе этихъ затрудненій для пересмотра объясняется опасеніями отдѣльныхъ штатовъ невыгоднаго для нихъ измѣненія федеральной конституціи по почину центральной власти,—поддержаніе такой сложной процедуры пересмотра и теперь объясняется усилившимся вліяніемъ буржуазіи.

Народная иниціатива осуществляется пока преимущественно въ мѣстномъ самоуправленіи Соед. Штатовъ, а изъ штатовъ—въ южной Дакотѣ, Орегонѣ и Иллиойсѣ, но „несомнѣнно,—говоритъ г. Гурвичъ,„въ теченіе двухъ ближайшихъ десятилѣтій иниціатива и референдумъ станутъ такими же интегральными частями государственнаго строя Соед. Штатовъ, какъ и тайная подача голосовъ“ [3]). Кромѣ того, въ городѣ Лосъ-Ангелосѣ въ Калифорніи существуетъ право отозванія гласныхъ до истеченія срока ихъ полномочій, предоставленное 25% всѣхъ избирателей. Далѣе, губернаторы и другія главныя должностныя лица штатовъ, а также суды въ большинствѣ случаевъ избираются народомъ. Всесторонній процессъ демократизаціи государственной власти въ великой заатлантической республикѣ усиливается вслѣдствіе паденія авторитета парламентовъ и роста вліянія рабочаго класса, мелкой буржуазіи, соціалистической рабочей партіи и политическихъ радикаловъ.

Практичные американцы уже давно, по свидѣтельству Брайса, утверждали, что „народная масса не ниже средняго уровня своихъ законодателей по интеллигентности и по характеру и рѣже ихъ подвергается соблазнамъ“, и поняли, что „законодателя можно подкупить, но нельзя подкупить народъ“: гражданъ, во-

---

[1]) По даннымъ Гурвича, „Референдумъ и иниціатива проникли въ законодательную и административную дѣятельность, и въ 38 штатахъ 104 различныхъ предмета вступаютъ въ силу только послѣ утвержденія ихъ народнымъ голосованіемъ“ (указ. статья, стр. 230).

[2]) „Главныя федераціи современнаго міра“, стр. 166 и слѣд.

[3]) См. въ указ. ст. Гурвича, стр. 231 и слѣд.

1-хъ, слишкомъ много, а во-2-хъ, „народъ не боится, что не будетъ вторично избранъ въ члены парламента за то, что не утвердитъ какое-нибудь предложеніе“ [1]). Поэтому они и стали бороться съ могущественными организаціями капиталистовъ, подкупающими депутатовъ и оказывающими давленіе на суды, за возвращеніе къ непосредственному народовластію путемъ референдума и иниціативы. Зная это, нельзя не удивляться, когда мы читаемъ у Лоуэля, что въ Соед. Штатахъ „нѣтъ такой надобности въ референдумѣ, какъ въ Швейцаріи“ [2]). Послѣ всего сказаннаго, напрашивается другой выводъ, что въ Соед. Штатахъ референдумъ гораздо болѣе необходимъ, чѣмъ въ Швейцаріи.

Посмотримъ теперь, каково значеніе референдума въ другой великой республикѣ — Австралійскихъ Соед. Штатахъ. Послѣ продолжительной борьбы, длившейся съ 1895 по 1900 годъ, была создана федеральная конституція, объединившая въ одно государственное цѣлое англійскія колоніи Викторію, Тасманію, Новый Южный Валлисъ, Квинслендъ, Южную и Западную Австраліи. Всюду эта федеральная конституція была принята огромнымъ большинствомъ голосовъ всѣхъ правоспособныхъ гражданъ и получила 9 іюня 1900 года санкцію со стороны англійской королевы [3]). § 128 этой конституціи устанавливаетъ, что всякое измѣненіе ея и впредь должно быть передаваемо, послѣ утвержденія его большинствомъ въ каждой изъ палатъ союзнаго парламента, на голосованіе избирателей въ нижнія палаты каждаго штата. Если, такимъ образомъ, учредительный референдумъ здѣсь уже въ рукахъ народа, то обычное законодательство и иниціатива даже по пересмотру конституціи принадлежатъ еще парламенту. Впрочемъ, въ Южной Австраліи, гдѣ „члены рабочей партіи являются передовыми бойцами за право народа на законодательную иниціативу и референдумъ“, а вождь ея Бэтчелоръ внесъ въ палату соотвѣтственный законопроектъ, былъ уже случай примѣненія законодательнаго референдума по иниціативѣ парламента, поступившаго такъ подъ давленіемъ поборниковъ конфессіональнаго (клерикально-церковнаго) образованія,—случай, кончившійся полнымъ пораженіемъ клерикаловъ, такъ какъ громаднымъ большинствомъ избирателей, особенно крупныхъ въ сельскихъ округахъ, была удержана система свѣтскаго образованія (Уокеръ, стр. 25—9).

Попытки рѣшать посредствомъ референдума вопросы, вызвавшіе столкновенія между верхними и нижними палатами въ Викторіи, Тасманіи и Новомъ Южномъ Валлисѣ, пока еще не осуществились. Но, по мнѣнію Уокера, „принятіе верхними палатами этихъ колоній билля о федераціи должно ослабить значеніе ихъ оппозиціи референдуму: если голосъ народа заслужи-

---

[1]) Брайсъ, цит. соч. Т. II, стр. 64, 5, ср. Вильсонъ, „Государство“, стр. 423.
[2]) См. его „Правительства и политич. партіи...“ стр. 435, 6.
[3]) См. Г. де Уокеръ, „Развитіе австралійской демократіи“ и добавленія Д. Сатурина тамъ же, стр. 228—247, въ которыхъ описаны и самыя народныя голосованія. Ср. у Тахтарева, указ. соч., стр. 89—90, и у Дайси, „Основы“ и т. д., стр. 590.

ваетъ довѣрія въ наиболѣе важной изъ австралійскихъ проблемъ, то тѣмъ болѣе на него можно положиться въ вопросахъ текущей политики“ (Стр. 185).

Изслѣдуя вопросъ о развитіи референдума, г. Котляревскій пишетъ: „мысль о референдумѣ находитъ себѣ сочувствіе и въ тѣхъ странахъ, гдѣ наиболѣе укоренились традиціи представительства. За него высказались англійскіе тори; его же предлагали въ Бельгіи при пересмотрѣ конституціи 1892 г. въ такой формѣ, чтобы король получилъ право обращаться къ народному референдуму, представляя ему законы, прошедшіе черезъ палату, но не заслуживающіе, по его мнѣнію, утвержденія [1]). Эти симпатіи въ пользу референдума были бы, вѣроятно, еще живѣе, но дѣло въ томъ, что всякое распущеніе палатъ и новые выборы являются въ этихъ странахъ своего рода референдумомъ, такъ какъ обыкновенно на этихъ выборахъ выступаетъ главный вопросъ, по отношенію къ которому и происходитъ группировка избирателей. Англійскіе выборы 1895 г., на которыхъ потерпѣли пораженіе Гладстонъ и либералы, были своего рода референдумомъ по вопросу о гомрулѣ для Ирландіи; выборы 1900 г.—по вопросу объ южно-африканской войнѣ и имперіализмѣ во внѣшней политикѣ; выборы 1905—6 года—по вопросу о протекціонизмѣ и свободѣ торговли. Французскіе выборы 1902 г.—въ значительной степени были референдумомъ по вопросу объ отношеніи государства и католической церкви. Конечно, это не полная замѣна: на выборахъ вопросъ не ставится такъ отчетливо и изолированно, какъ это бываетъ при швейцарскомъ и американскомъ референдумахъ. Что касается иниціативы, то она отчасти замѣняется той напряженной агитаціей, тѣмъ давленіемъ, которое производится на законодательные органы путемъ прессы, собраній, союзовъ,—хотя такое давленіе не имѣетъ юридической силы и не обезпечиваетъ за гражданами активнаго воздѣйствія на законодательную жизнь страны въ надлежащей мѣрѣ [2]).

По свидѣтельству Лоу „въ рѣчи, произнесенной въ палатѣ общинъ 18 мая 1904 года, Чемберлэнъ выразилъ большія симпатіи къ референдуму и свое сожалѣніе по поводу того, что въ Англіи не существуетъ этого средства узнавать волю народа относительно какого-нибудь важнаго политическаго вопроса“ (стр. 90)

---

[1]) Здѣсь надо сдѣлать къ изложенію г. Котляревскаго ту оговорку, что рѣчь идетъ о плебисцитѣ въ наполеоновскомъ стилѣ. Предложилъ это введеніе референдума самъ король Леопольдъ II, по мнѣнію котораго, „раздѣляемому выдающимися юристами, это является лучшимъ противовѣсомъ тѣмъ увлеченіямъ, которое можетъ породить расширеніе права голоса...“ Предложеніе Леопольда носило чисто демагогическій характеръ и преслѣдовало цѣль усилить значеніе королевскаго veto. Смотр. подробнѣе у Боржо, указ. соч. В. I, стр. 97 9. Рабочая партія Бельгіи выставила какъ разъ въ это время требованіе народнаго референдума по иниціативѣ 50.000 гражданъ. Далѣе, бельгійская демократія организовала тогда же, по соглашенію съ коммунальной администраціей Брюсселя, своеобразный референдумъ по вопросу о желательности всеобщаго избирательнаго права. (См. у Вандервельда и Дестрэ. „Соціализмъ въ Бельгіи“, стр. 109. 119 и другія).

[2]) См. Котляревскій, „Конст. государство“, стр. 40—43. Ср. Еллинекъ, „Конституціи“ стр. 86, 7, 8.

Такимъ образомъ, въ Англіи, вѣроятно, ранѣе, чѣмъ въ другихъ странахъ Европы, будетъ сдѣланъ переходъ къ референдуму въ незамаскированной формѣ. Не такъ давно еще референдумъ нашелъ себѣ примѣненіе въ Норвегіи, въ которой отдѣленіе ея отъ Швеціи и избраніе новаго короля было утверждено народными голосованіями, хотя послѣднія и не предусмотрѣны конституціей.

Взвѣшивая отзывы разныхъ ученыхъ и изучая развитіе референдума въ Швейцаріи и Соед. Штатахъ, проф. Новгородцевъ тоже пришелъ къ заключенію, что референдумъ есть „та форма выраженія народной воли, которой принадлежитъ будущее, и которая идетъ, если не на смѣну, то въ подкрѣпленіе къ существующимъ формамъ“ [1]). Опираясь далѣе на тотъ фактъ, что общія рѣшенія и при референдумѣ „принимаются лишь большинствомъ гражданъ“, и что „это большинство является иногда меньшинствомъ не только всего народа, но и всѣхъ, имѣющихъ право голоса“ (часть избирателей воздерживается всегда отъ голосованія. А. Н.), проф. Новгородцевъ приходитъ къ такому выводу: „если, такимъ образомъ, и здѣсь меньшинство даетъ законы для большинства, то это значитъ, что референдумъ привлекаетъ къ участію въ законодательствѣ только *нѣкоторыхъ, принимающихъ рѣшенія за всѣхъ*“ (Курсивъ автора). „Въ сущности,—продолжаетъ проф. Новгородцевъ,—какъ справедливо замѣтилъ Альбертъ Келлеръ,—референдумъ и иниціатива представляютъ собою средство не къ осуществленію народнаго суверенитета, а къ чрезвычайному расширенію первоначально болѣе тѣснаго представительнаго корпуса (стр. 198, 189 и сл.)“. Справедливо въ этомъ мнѣніи Новгородцева-Келлера на нашъ взглядъ лишь то, что въ настоящее время референдумъ появляется и существуетъ, какъ придатокъ къ народному представительству, но развивается онъ несомнѣнно въ сторону самодержавія народа. Вѣдь, исходя изъ того факта, что въ настоящее время принимаетъ участіе въ голосованіи иногда меньшинство избирателей, нельзя заключать, что и въ будущемъ всегда будетъ такъ. Число голосующихъ, при референдумѣ, какъ намъ кажется, зависитъ отъ степени политическаго воспитанія народныхъ массъ и важности голосуемаго закона, то-есть отъ того, насколько широкій интересъ возбуждаетъ онъ у группъ и классовъ современнаго общества.

Далѣе, какъ мы увидимъ ниже, намѣчающійся процессъ образованія центральной государственной власти—путемъ созданія ли спеціальныхъ парламентовъ, или спеціальнаго законодательства для заинтересованныхъ группъ посредствомъ соглашеній между представительными органами ихъ, подъ условіемъ послѣдующаго одобренія этого законодательства членами этихъ группъ,—избавитъ отъ необходимости подвергать всенародному голосованію то, что представляетъ интересъ лишь для части общества.

Въ заключеніе замѣтимъ, что за референдумъ и народную иниціативу, за суверенитетъ (самодержавіе) народа высказываются программы почти всѣхъ соціалистическихъ партій.

---

[1]) См. его „Кризисъ современнаго правосознанія“, стр. 175.

IX.

Палаты господъ.

„Идея двухпалатной организаціи,—пишетъ въ книгѣ „Конституціонное государство“ г. Котляревскій,—разсматривалась чаще въ цѣляхъ политическихъ и публицистическихъ, чѣмъ въ цѣляхъ объективнаго изученія“. Познакомившись ниже съ тѣмъ, что представляютъ изъ себя вторыя палаты, мы поймемъ, почему къ двухпалатной организаціи установилось именно такое, а не спокойное отношеніе научной любознательности.

Двухпалатная система пользуется почти повсемѣстнымъ распространеніемъ, однопалатная же представляетъ исключеніе. Вторыя палаты представляютъ три главныхъ типа: наслѣдственныя, назначенныя (обычно монархомъ) и выборныя. „Эти три формы,—пишетъ г. Котляревскій,—отражаютъ три стадіи въ развитіи: феодально-аристократическую, абсолютно-монархическую и демократическую“, или, какъ мы предпочтемъ сказать, буржуазно-капиталистическую, такъ какъ съ демократіей вторыя палаты не имѣютъ ничего общаго.

Типомъ палатъ перваго рода—наслѣдственныхъ—являются англійская палата лордовъ и венгерская палата магнатовъ.

Въ палатѣ лордовъ засѣдаютъ, впрочемъ, не только наслѣдственные духовные и свѣтскіе лорды, но и назначаемые королемъ. По словомъ Линдгерста, смыслъ предоставленія королю права возводить въ пэрство хоть „цѣлый гвардейскій батальонъ“ заключается въ томъ, чтобы бороться съ реакціоннымъ большинствомъ этой палаты, которая юридически всемогуща, такъ какъ она независима, не можетъ быть распущена и „никто не можетъ лишить пэровъ ихъ права засѣдать въ парламентѣ“ [1]). Какъ прежде, такъ и теперь палата лордовъ представляетъ собой аристократію. Но именно поэтому то такое учрежденіе не мирится съ демократическимъ правосознаніемъ и демократіей вообще. Это хорошо понималъ Беджготъ, который, сочувствуя аристократизму верхней палаты, писалъ въ 1872 г.: „Если палата лордовъ исчезнетъ когда-нибудь, то это будетъ во время бури, а буря не оставитъ ничего въ теперешнемъ видѣ. Уничтоживъ палату лордовъ, она не оставитъ молодыхъ богатыхъ лордовъ съ ихъ богатствами и титулами засѣдать въ палатѣ общинъ. По всей вѣроятности, она уничтожитъ всѣ титулы,—по крайней мѣрѣ всѣ титулы, существующіе на основаніи теперешнихъ законовъ; тѣмъ или другимъ путемъ она положитъ конецъ любопытной системѣ, въ силу которой состоянія знатныхъ семействъ переходятъ цѣ-

---

Литература: *С. Котляревскій.* Конституціонное государство, стр. 139 — 153. *Фландень.* Политич. учр. совр. Европы, стр. 47—54. Указ. выше. соч. Эсмена, Дюги, Беджгота, Лоу, Лоуэля, Дюпріе, Орландо, Тахтарева, Милля, сборникъ: Госуд. строй и политич. партіи, *Еллинека.* Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, стр. 41—49.

[1]) Фландень, указ. соч., стр. 53.

ликомъ къ старшимъ сыновьямъ..." „Я думаю поэтому,—продолжалъ Беджготъ,—что палата лордовъ должна пользоваться своею большой властью осторожно и очень умѣренно. Для того, чтобы остаться главою плутократіи (засѣдающей, по Беджготу, въ палатѣ общинъ. А. Н.), а въ силу этого и націи, палата лордовъ не должна задѣвать плутократію. Вовсѣхъ, даже важныхъ вопросахъ, лордамъ слѣдуетъ уступать, а не рисковать основой своей власти. Они должны широко жертвовать своими доходами, чтобы сохранить въ неприкосновенности капиталъ" [1]).

Такимъ образомъ, Беджготъ ставилъ вопросъ объ исчезновеніи палаты лордовъ въ связь чуть ли не съ соціальной революціей и вмѣстѣ съ тѣмъ указывалъ ей надлежащія правила поведенія, чтобы просуществовать до этого времени. Несмотря на то, что принятые въ послѣднее время въ Англіи законы о принудительномъ отчужденіи земли несомнѣнно затрогиваютъ уже „капиталъ" земельныхъ лордовъ, надо думать, что англичане, несмотря на всякое почтеніе къ исторически традиціоннымъ учрежденіямъ, разстанутся съ палатой лордовъ, не дожидаясь наступленія соціальной революціи. Правда, непосредственно палатѣ лордовъ, повидимому, грозитъ не упраздненіе, а всего лишь реформа, но такая, которая въ большей или меньшей степени упразднитъ ея нынѣшнее значеніе. Дѣло въ томъ, что палата лордовъ стала въ послѣднее время всячески тормазить дѣятельность либеральныхъ министерствъ, которыя со времени послѣднихъ выборовъ въ значительной степени опираются на поддержку представителей пролетарской демократіи. Въ то же время она поддерживаетъ интересы консервативныхъ тори въ палатѣ общинъ, и „если бы она,—по словамъ Лоу,—была способна осуществлять хотя бы десятую долю той власти, кототорой пользуется въ теоріи, она бы была давнымъ-давно уничтожена [2]).

Въ теоріи, вторыя палаты — сдержка для демократическихъ нижнихъ; но англійская палата лордовъ роль такой сдержки, по свидѣтельству Лоу, не играетъ, потому что „лорды не могутъ предотвратить какую-нибудь реформу или даже революцію, если только ея серьезно желаютъ избиратели и министерство". Лоу защищаетъ необходимость палаты лордовъ указаніемъ на то, что нижняя палата, бывшая нѣкогда совершенной, стала—несовершенной: „законопроекты часто проводятся очень поспѣшно, половина пунктовъ совсѣмъ не обсуждается, въ остальныхъ—масса противорѣчій, абсурдовъ и непослѣдовательностей". Поэтому „обязанность палаты лордовъ... заключается въ заботѣ о томъ, чтобы важныя рѣшенія принимались только послѣ продолжительнаго зрѣлаго обсужденія". Но неужели отъ того, что къ каждому несовершенному законопроекту прибавитъ нѣсколько параграфовъ и измѣненій феодальная аристократія и клерикальная реакція, они станутъ совершеннѣе?

---

[1]) Беджготъ. „Госуд. строй Англіи", стр. 24, 5.

[2]) См. С. Лоу „Государ. строй Англіи", стр. 187—218, гдѣ хорошо описана современная роль палаты лордовъ въ Англіи.

Лоу говоритъ далѣе, что „парламентскій контроль сталъ фиктивнымъ“, и поэтому, „необходимо существованіе какого-нибудь вспомогательнаго контролирующаго учрежденія“, которое онъ и находитъ въ „старинныхъ конституціонныхъ обязанностяхъ“ палаты лордовъ. Но Лоу не указываетъ ни одного факта, изъ котораго была бы видна польза такого контроля со стороны палаты лордовъ, потому что такихъ фактовъ и нѣтъ. Дефекты въ дѣятельности палаты общинъ лучше устранятся, по нашему мнѣнію, всеобщимъ, прямымъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ при избраніи ея членовъ, референдумомъ и народнымъ починомъ въ законодательныхъ вопросахъ, чѣмъ миѳическимъ контролемъ со стороны архаическаго учрежденія, охраняющаго свои узкіе классовые интересы, что лучше всего сказывается въ его тормаженіи дѣятельности именно либеральныхъ министерствъ.

Въ виду того, что политическое вліяніе венгерской палаты магнатовъ, также наслѣдственной, по свидѣтельству г. Звѣздича [1]), весьма ограниченно и чрезвычайно рѣдко въ чемъ-либо проявляется, мы не будемъ останавливаться на ней, а перейдемъ къ палатамъ, составляемымъ преимущественно изъ членовъ по назначенію, каковы, напр., прусская палата господъ, баварская, нашъ Государственный Совѣтъ, реформированный 20 февраля 1906 года, и другія. Это все—палаты, защищающія, кромѣ интересовъ феодальной аристократіи, интересы абсолютной монархіи, сильной въ полицейскомъ смыслѣ правительственной власти. Это—зеркала, отражающія всѣ реакціонные элементы тѣхъ странъ, гдѣ они существуютъ. Прусская палата господъ находится въ рукахъ помѣстнаго дворянства, каковой классъ, по Лоуэлю, „глубоко преданъ трону и въ то же время крайне консервативенъ, и очень ревниво оберегаетъ свои права... Поэтому всегда можно расчитывать, что онъ поддержитъ корону противъ всякихъ попытокъ реформъ со стороны народной палаты и откажетъ въ своемъ согласіи на прогрессивныя мѣры, принятыя народными представителями, но которыя король не желаетъ санкціонировать. Но онъ совсѣмъ не проявляетъ готовности слѣдовать за короной въ либеральной политикѣ (стр. 199, 200). „Палата господъ,—пишетъ Дюпріе,—всегда поддерживала королевскую власть въ ея сопротивленіи либеральнымъ тенденціямъ палаты депутатовъ“ [2]).

Чтобы еще лучше иллюстрировать, какія общественныя группы представляютъ собою верхнія палаты и въ частности прусская. сдѣлаемъ небольшое отступленіе, необходимое для характеристики этихъ группъ.

„На какую точку зрѣнія становились иногда защитники сословныхъ привилегій дворянства, можно видѣть, — по словамъ проф. Карѣева,—изъ изложенія взглядовъ прусскаго юнкера фонъ-Штильфрида, полемизировавшаго еще въ началѣ XIX столѣтія съ бюргерскими учеными, которые доказывали необходимость равноправія. „Единственно чистое и настоящее сословіе, — проповѣ-

---

[1]) См. „Госуд. строй и политич. партіи“. Изд. Глаголева. Т. II. стр. 74.
[2]) Дюпріе, „Государство и роль министровъ въ Пруссіи“, стр. [illegible]

дывалъ онъ, — это—дворянство. Дворянинъ есть избранникъ изъ массы и по своему происхожденію возвышается надъ всѣмъ остальнымъ человѣчествомъ. Его отличаетъ самая физическая организація. Крестьянскій мальчикъ и молодой дворянинъ, правда, похожи другъ на друга по внѣшности, но химическое изслѣдованіе показало бы огромную разницу. Мужикъ, это просто масса картофеля и земли, получившая способность передвиженія и пищеваренія. Иное дѣло дворянинъ. Органы дворянскаго ребенка создаются изъ тѣхъ отборныхъ блюдъ, которыми питается его мать. Своими привилегіями дворянство, такимъ образомъ, обязано самой природѣ, и горе тому государству, которое пожелаетъ покончить съ этими естественными преимуществами благороднаго сословія“!... [1]). Познакомившись съ такой обнаженной до цинизма классовой идеологіей, мы легко поймемъ, какимъ сильнымъ тормазомъ для прогрессивныхъ начинаній въ Германіи должно было быть нѣмецкое дворянство, и ту ненависть, какую возбуждало оно въ демократической Германіи. Особенно ярко видно это изъ слѣдующихъ строкъ, принадлежащихъ перу Генриха Гейне: „Всѣ конституціи, даже самыя лучшія,— писалъ Гейне 1-го октября 1832 г.,—не могутъ ничѣмъ помочь намъ до тѣхъ поръ, пока мы не уничтожимъ съ корнемъ всего дворянства. Бѣдные князья сами находятся въ величайшемъ затрудненіи: самыя лучшія намѣренія ихъ безплодны; они должны поступать вопреки своимъ священнѣйшимъ клятвамъ, они вынуждены дѣйствовать наперекоръ народному дѣлу, словомъ, они не могутъ оставаться вѣрными конституціонной присягѣ, пока они не освободятся отъ тѣхъ болѣе древнихъ конституцій, которыя сумѣло у нихъ вынудить дворянство, при помощи гибкаго искусства куртизановъ, когда оно потеряло свою независимость, основанную въ свое время на силѣ оружія; конституцій, которыя, подобно неписаннымъ обычнымъ правамъ, имѣютъ болѣе глубокое основаніе, чѣмъ напечатанныя на пропускной бумагѣ; конституцій, всѣ правила которыхъ извѣстны каждому деревенскому дворянчику наизусть, и поддержаніе которыхъ поставлено подъ особое попеченіе любой придворной кошки; конституцій, въ которыхъ даже самый самодержавный король не осмѣлится нарушить незначительнѣйшаго пункта,—я говорю объ этикетѣ... Ни одна изъ конституцій не обезпечиваетъ правъ народа, пока князья находятся въ сѣтяхъ этикета дворянства, которое, какъ только дѣло коснется кастовыхъ интересовъ, бросаетъ въ сторону всѣ частные раздоры и выступаетъ въ качествѣ корпораціи. Что въ состояніи сдѣлать одинъ князь противъ такой корпораціи, испытанной въ интригахъ, знающей всѣ слабости князя, насчитывающей среди своихъ членовъ и ближайшихъ родственниковъ самого князя...? Я повторяю, всѣ писанныя конституціи ничуть не помогутъ намъ, пока мы до основанія не уничтожимъ дворянства. Эта цѣль отнюдь не достигается тѣмъ, что обсужденный, проголосо-

---

[1]) Цит. по переводу проф. Карѣева, приложенному къ его книгѣ „Западноевропейская абсолютная монархія XVI, XXII и XVIII вѣковъ“.

ванный, санкціонированный и вступившій въ силу законъ отмѣняетъ привилегіи дворянства. Это произошло во многихъ мѣстахъ, однако тамъ и до сихъ поръ господствуютъ всегда дворянскіе интересы. Мы должны ввести новые порядки и для придворной челяди... слѣдуетъ прогнать старыхъ драконовъ отъ источника власти. Если вы сдѣлаете это, то будьте насторожѣ, чтобы они не подползли къ источнику подъ покровомъ ночи и не отравили снова его“ [1]).

Такъ какъ реформы, рекомендованныя Гейне, не произведены въ Германіи и до сихъ поръ, а съ другой стороны, убѣжденія нынѣшнихъ „господъ“ Пруссіи тоже недалеко ушли впередъ по сравненію со взглядами ихъ славнаго предка—юнкера Штильфрида, то можно представить себѣ, какимъ тормазомъ явилась бы прусская палата господъ для прусской палаты депутатовъ, если бы послѣдняя въ свою очередь, благодаря трехклассной избирательной системѣ, не состояла изъ представителей почти тѣхъ же самыхъ общественныхъ группъ, которыя болѣе ярко представлены въ верхней палатѣ. Надо при этомъ отмѣтить, что аграрное *большинство палаты господъ* въ *Пруссіи* вовсе не такъ скромно въ поведеніи, какъ большинство палаты лордовъ въ Англіи, и если между обѣими палатами въ Пруссіи конфликты весьма рѣдки, то только потому опять, что и нижняя палата въ Пруссіи никоимъ образомъ не можетъ быть названа народнымъ представительствомъ.

Нашъ Госуд. Совѣтъ представляетъ изъ себя родного брата прусской палаты господъ и дѣйствуетъ на ряду съ такой же реакціонной Думой, какъ прусская палата депутатовъ. Поэтому его собственная реакціонная физіономія не выступаетъ такъ ярко на первый планъ. Въ то же время, съ юридической точки зрѣнія, онъ представляетъ изъ себя рѣдкій примѣръ верхней палаты, которая, пользуясь въ области законодательства равными правами съ нижней, въ отношеніи къ бюджетнымъ вопросамъ, пользуется бо́льшими правами, чѣмъ Дума [2]). Далѣе, нашъ Государств. Совѣтъ, какъ подчеркиваетъ г. Лазаревскій, состоитъ, собственно говоря, изъ двухъ учрежденій: во-1-хъ, онъ просто законодательное учрежденіе, имѣющее отчасти и представительный характеръ; во-2-хъ, его департаменты и присутствія, куда входятъ только члены по назначенію, являются не законодательными, а административными учрежденіями [3]).

Состоитъ нашъ Государственный Совѣтъ наполовину изъ членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему повелѣнію, наполовину изъ выбираемыхъ членовъ. Въ виду того, что правительство при-

---

[1]) H. Heines Sämmtliche Werke. Hamburg. 1876. V. Band. Französiche Zustände, p. 115, 6, 7. Есть русскій переводъ въ изданіи „Нивы“.

[2]) См. объ этомъ подробнѣе въ моей книгѣ: „Основы финансовой науки и политики“ главу „Бюджетныя права Думы“.

[3]) См. его „Конституц. право“, глава „Госуд. Совѣтъ“. Въ Сѣверо-Амер. Соед. Штатахъ Сенатъ (верхняя палата) тоже играетъ роль административнаго Совѣта при президентѣ, но—во всемъ своемъ составѣ. (См. у Вильсона „Госуд. стр. Соед. Шт., стр. 192—202).

своило себѣ право—не безъ основанія оспариваемое г. Лазаревскимъ—ежегодно возобновлять контигентъ назначаемыхъ членовъ, то эта половина членовъ Государственнаго Совѣта превращена въ членовъ, поддерживающихъ правительство изъ страха увольненія слѣдующаго 1 января.

Выборные же члены Госуд. Совѣта избираются отъ пяти общественныхъ группъ: 1) православнаго духовенства, бѣлаго и чернаго по 3, а вмѣстѣ 6 членовъ, 2) губернскихъ земскихъ собраній или отъ замѣняющихъ ихъ спеціальныхъ съѣздовъ—по 1 члену, 3) отъ дворянскихъ обществъ—всего 18 членовъ, 4) отъ Академіи Наукъ и Университетовъ—всего 6 членовъ, 5) отъ торговли и промышленности по 6 членовъ, а всего 72. Если принять во вниманіе, что количество представителей отъ академическаго міра ничтожно, и что представительство отъ земствъ, находящихся въ рукахъ помѣстнаго дворянства, есть замаскированное представительство опять-таки дворянскихъ и землевладѣльческихъ интересовъ, если принять далѣе во вниманіе, что назначаемая половина членовъ Госуд. Совѣта состоитъ изъ представителей высшей бюрократіи, сливающейся опять-таки съ земельнымъ дворянствомъ, то полная аналогія нашего Госуд. Совѣта съ западноевропейскими палатами господъ станетъ вполнѣ очевидной.

Изъ числа верхнихъ палатъ, члены которыхъ состоятъ изъ лицъ по назначенію, важно отмѣтить въ Европѣ итальянскій сенатъ, въ которомъ только принцы королевскаго дома присутствуютъ по праву, всѣ же остальные члены назначаются королемъ изъ строго опредѣленнаго круга лицъ [1]). Вліяніе этого сената ничтожно, но, какъ находитъ Орландо, уже фактъ существованія Сената сдерживаетъ палату представителей отъ какихъ-то—на нашъ взглядъ мнѳическихъ—злоупотребленій своей властью (стр. 150). Членъ государственнаго совѣта Бруніальти сказалъ про итальянскій Сенатъ, что это—„учрежденіе, принадлежащее отжившей эпохѣ, не потому только, что онъ засѣдаетъ близъ развалинъ Рима цезарей и состоитъ преимущественно изъ людей иного времени, но главнымъ образомъ потому, что по вербовкѣ своихъ членовъ онъ принадлежитъ гораздо болѣе исторіи и археологіи, чѣмъ политикѣ“. Кавуръ же еще въ 1848 г. замѣтилъ, что „на членовъ этой палаты никогда не будутъ смотрѣть, какъ на дѣйствительно независимыхъ людей, и никогда они не будутъ пользоваться большимъ авторитетомъ“ [2]).

Перейдемъ теперь къ выборнымъ вторымъ палатамъ, о демократичности которыхъ можно говорить развѣ только въ томъ смыслѣ, что онѣ представляютъ преимущественно интересы буржуазіи, а не феодальной аристократіи, и что онѣ избираются, а не состоятъ изъ наслѣдственныхъ и назначенныхъ членовъ. Ос-

---

[1]) См. у Орландо, Лоуэля или Котляревскаго. Тутъ есть и епископы и высшее чиновничество, и бывшіе депутаты, и богатые люди, платящіе болѣе 3.000 лиръ (1.125 руб.) налоговъ, и представители королевской академіи наукъ, и просто выдающіеся люди (рѣдко).

[2]) Цитирую мнѣнія Бруніальти и Кавура по ст. Шейниса въ II томѣ сборника „Госуд. строй и политич. партіи“, стр. 82,84.

тановимся для примѣра на французскомъ Сенатѣ, члены котораго избираются изъ лицъ не моложе 40 лѣтъ на 9 лѣтъ въ каждомъ департаментѣ особымъ избирательнымъ собраніемъ, состоящимъ изъ депутатовъ, членовъ генеральнаго совѣта, членовъ совѣтовъ округовъ и изъ делегатовъ, избранныхъ муниципальными совѣтами городскихъ общинъ. Сенатъ пользуется законодательными правами, равными съ палатой депутатовъ; его согласіе необходимо президенту республики для распущенія нижней палаты; наконецъ, онъ можетъ быть превращенъ президентомъ республики, съ согласія совѣта министровъ, въ верховный судъ надъ лицами, покушающимися на безопасность государства (такъ судили напр. Буланже).

Касаясь взаимныхъ отношеній палаты депутатовъ и сената, Дюпріе пишетъ: „подчиненіе желаніямъ палаты депутатовъ является такимъ же правиломъ для сенатскаго большинства, какимъ оно было для президента республики“ [1]). Что касается отношеній Кабинета министровъ къ Сенату, то „кабинетъ, разсматриваемый обыкновенно какъ часть палаты депутатовъ, подлежитъ передъ Сенатомъ довольно слабой отвѣтственности; при поддержкѣ другой палаты онъ можетъ легко сопротивляться Сенату“ (стр. 95). Слабость французскаго Сената объясняется тѣмъ, что интересы буржуазіи достаточно защищены и въ палатѣ депутатовъ. Интересно, между прочимъ, отмѣтитъ, что комиссія, создававшая французскій сенатъ, хотѣла „сдѣлать его глубоко консервативнымъ, давъ преобладаніе въ избирательныхъ коллегіяхъ деревенскимъ общинамъ“, и преслѣдовала цѣль „дать законное удовлетвореніе интересамъ земельной собственности, торговли и промышленности, представителемъ которыхъ,—по ея мнѣнію,—и долженъ быть прежде всего Сенатъ“ [2]). Хотя національное собраніе 1875 г. и не одобрило предложеній этой комиссіи, однако французскій Сенатъ и до сихъ поръ является оплотомъ буржуазіи французскихъ земствъ и городовъ.

Леонъ Дюги, признавая возможность того, что „наличность двухъ палатъ вызываетъ значительную задержку въ законодательной работѣ“, и что, если даже верхняя палата избирается при всеобщемъ голосованіи изъ нѣкоторыхъ категорій лицъ, то учрежденіе ея „въ демократической странѣ составляетъ противорѣчіе“, пишетъ однако: „если желаютъ, чтобы парламентъ былъ точнымъ представительствомъ страны, нужно, чтобы онъ былъ составленъ изъ двухъ палатъ, изъ которыхъ одна представляла бы болѣе индивидовъ (палата депутатовъ), а другая (Сенатъ) болѣе соціальныя группы, согласно системѣ, которую политическое искусство опредѣлитъ для каждой страны“ (стр. 472—4). „Если хотятъ,—говоритъ онъ же далѣе,—обезпечить въ парламентѣ представительство всѣхъ элементовъ національной жизни, слѣдуетъ создать на ряду съ собраніемъ, избраннымъ индивидами пропорціонально численнымъ силамъ разныхъ партій, собраніе, избранное профессіональ-

---

[1]) Дюпріе, „Госуд. и роль министровъ во Франціи“, стр. 85.
[2]) Эсменъ, „Основ. начала государ. права“, стр. 257.

ными группами“, потому что не одни индивиды и партіи (политическія и соціальныя) составляютъ націю, а и „группы, основывающіяся на общности интересовъ и труда,—профессіональныя группы, если употреблять это выраженіе въ его наиболѣе широкомъ смыслѣ“ (стр. 500). Подъ профессіональнымъ представительствомъ Дюги разумѣетъ представительство интересовъ „не мелкихъ группъ“, а представительство различныхъ промышленныхъ и художественныхъ (?!) силъ, и видитъ „обязанность законодателя организовать избирательную систему такъ, чтобы она наилучшимъ образомъ обезпечивала представительство этихъ важныхъ общественныхъ силъ“. За этой художественной аргументаціей скрывается весьма прозаическая мысль, которая сразу объяснитъ намъ, почему Дюги не требуетъ одной палаты, при избраніи членовъ которой посредствомъ пропорціональнаго представительства можно было скорѣе достигнуть желательнаго результата, а настаиваетъ на необходимости реформы Сената. Дженксъ,—говоритъ Дюги,—аналогичнымъ же образомъ оправдываетъ учрежденіе двухъ палатъ въ современныхъ демократическихъ странахъ, гдѣ экономическіе вопросы являются главенствующими. Имѣя въ виду конституцію австралійскаго штата Викторіи, Дженксъ пишетъ: „Говоря вообще, законодательный совѣтъ (верхняя палата) Викторіи есть органъ капитала... Противоположныя черты, характеризующія законодательное собраніе, дѣлаютъ... изъ этого послѣдняго какъ бы рупоръ труда. И такъ какъ, очевидно, необходимо, чтобы каждая изъ этихъ двухъ великихъ сторонъ была должнымъ образомъ представлена въ правительствѣ страны, настоящее положеніе вещей въ извѣстной степени удовлетворительно“ [1]). Отсюда намъ ясно, что Дюги хочетъ видѣть во французскомъ реформированномъ Сенатѣ болѣе яркаго представителя французскаго капитала и буржуазіи.

Недостатокъ мѣста не позволяетъ намъ остановиться на другихъ верхнихъ палатахъ. Природу этого рода представительства очень хорошо разобралъ г. Тахтаревъ въ книгѣ „Отъ представительства къ народовластію“,—здѣсь мы приведемъ только его выводы по вопросу о двухпалатной системѣ (стр. 48): 1) „для демократической республики, т.-е. для республики, въ которой верховная законодательная власть непосредственно принадлежитъ народу, и въ которой народъ самъ контролируетъ свою палату представителей, вторая палата совершенно ненужна; 2) для представительнаго государства, въ которомъ верховная законодательная власть находится въ рукахъ законодательнаго собранія или парламента, въ которомъ не существуетъ прямой отвѣтственности выборныхъ представителей передъ народомъ, вторая палата имѣетъ свое значеніе. Оно можетъ служить для болѣе вѣрнаго обезпеченія существованія чисто представительнаго правленія. При-

---

1) См. у Дюги, стр. 475 и ср. 533, и 4; ср. также у Эсмена, „Об щія основы конст. пр.“, стр. 55, гдѣ авторъ е ie скрываетъ свое восхищеніе, что соціальное развитіе поднесло буржуазіи такой сюрпризъ, какъ обращеніе Зак. Сов. въ Австраліи въ рупоръ капитала.

мѣръ революціонной Франціи показалъ, что при единой палатѣ переходъ отъ представительной системы къ демократической можетъ совершиться болѣе легко; 3) вторая палата, служа опорой чисто представительной системы, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваетъ и политическіе и экономическіе интересы господствующихъ классовъ, собственниковъ земли и капитала. Вторая палата есть не что иное, какъ ограда противъ демократіи".

„Законодательный корпусъ, раздѣленный на двѣ вѣтви,—сказалъ когда-то Франклинъ,—это телѣжка, влекомая одной лошадью спереди и одной сзади,—въ противоположномъ направленіи" [1]).

Задерживающую роль палаты прекрасно обрисовывалъ еще Д. С. Милль, когда онъ писалъ, что „необходимость получить согласіе обѣихъ палатъ для проведенія какого-либо предпріятія можетъ иногда затормозить реформу, такъ какъ, если обѣ палаты представительныя и по численности равны, то число голосовъ, весьма незначительно превышающее четвертую часть всего представительства, можетъ помѣшать проведенію билля; при одной же палатѣ проведеніе его обезпечивается простымъ большинствомъ" [2]). Въ самомъ дѣлѣ, положимъ, въ странѣ одна палата съ 500 представителей; для отверженія всякой реформы необходимо большинство въ 251 голосъ; допустимъ теперь, что вмѣсто одной палаты устроено двѣ по 250 представителей въ каждой; тогда всякій законопроектъ можетъ быть отвергнутъ уже 126 голосами одной изъ палатъ, и, такимъ образомъ, сразу усиливается значеніе реакціонныхъ элементовъ въ любой изъ палатъ. Положимъ, наконецъ, что 500 представителей раздѣлены на двѣ палаты такъ, что въ первой ихъ 350 человѣкъ, а въ верхней 150; тогда уже 76 членовъ палаты господъ могутъ тормазить все прогрессивное законодательство.

Въ заключеніе замѣтимъ, что учрежденіе вторыхъ палатъ было бы еще понятно, если бы нижнія палаты гдѣ-либо дѣйствительно обнаруживали прогрессивный радикализмъ въ законодательной дѣятельности. Но мы положительно не знаемъ такой страны, гдѣ бы нижняя палата хоть немного походила на лебедя, рвущагося въ облака, а потому считаемъ политическимъ лицемѣріемъ, когда приводятся подобные аргументы въ защиту вторыхъ палатъ. Законодательная колесница всюду ѣдетъ невыразимо медленно впередъ, даже и тамъ, гдѣ, какъ въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи, и мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ, а также въ Люксембургѣ, Сербіи, Болгаріи и Греціи, нѣтъ рака, который пятилъ бы ее назадъ.

Необходимость вторыхъ палатъ, хотя и избираемыхъ тоже путемъ всеобщаго голосованія, въ качествѣ регулирующихъ органовъ, защищалъ недавно Б. Кистяковскій. Онъ находитъ аналогію между „консерватизмомъ" референдума и вторыхъ палатъ [3]).

---

[1]) Цит. у Эсмена, „Общія основ. к. пр.", стр. 63.
[2]) Милль, „Представит. правленіе", стр. 130.
[3]) см. его статьи въ Русск. Мысли за 1901 г. № 3, 4 и особенно 6-й, гдѣ сведены мнѣнія разныхъ авторовъ о консервативности народнаго законодательства.

„Примѣненіе прямого народнаго законодательства доказало,—по мнѣнію г. Кистяковскаго,—что оно имѣетъ чисто регулирующее и контролирующее значеніе. Поэтому оно замѣняетъ тѣ функціи верхнихъ палатъ, которыя имѣютъ дѣйствительно разумный смыслъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ въ высшей степени демократическое учрежденіе, оно совершенно свободно отъ недостатковъ свойственныхъ верхнимъ палатамъ". Прочитавъ это, читатель ожидаетъ, что авторъ сдѣлаетъ сейчасъ же выводъ о необходимости замѣнить повсюду верхнія палаты референдумомъ и народной инициативой. Но оказывается, что, по убѣжденію автора „несомнѣнно, что въ большинствѣ современныхъ государствъ пока еще не можетъ быть введена ни одна изъ формъ прямого участія народа въ законодательствѣ, такъ какъ широкія народныя массы еще не достигли той степени политическаго и соціальнаго развитія, при которой онѣ были бы въ состояніи оцѣнивать пользу или вредъ отдѣльныхъ законовъ". Это старая пѣсня о незрѣлости народа, на которую мы отвѣтимъ уже не приведенными раньше словами Генгеля, а словами Курти: „народъ нашего времени не хочетъ быть misera contribuens plebs (несчастнымъ платящимъ народомъ); онъ не хочетъ ждать, пока его признаютъ зрѣлымъ и способнымъ съ пользой примѣнять болѣе обширныя права; онъ прекрасно понимаетъ, что этой зрѣлости за нимъ еще долго бы не признали, и что старанія дать ему надлежащее образованіе были бы не особенно велики. Тѣмъ лучше, что онъ самъ вступаетъ въ свои права: они, именно дадутъ ему образованіе и воспитаніе, сдѣлаютъ его экономически независимымъ и духовно-свободнымъ" [1]).

Опираясь далѣе на то, что паденіе авторитета народнаго представительства является сопутствующимъ явленіемъ при системѣ прямого законодательства, Б Кистяковскій пишетъ что „требованіе ограничиться только одной палатой народныхъ представителей въ странѣ, которая только переходитъ къ представительному способу правленія, равносильно покушенію на народное представительство" (!?). Это звучитъ гордо, но неубѣдительно. Странно, что г. Кистяковскій, зная отъ Эсмена, что движенію въ пользу прямого законодательства „безъ сомнѣнія благопріятствовало то обстоятельство, что во всѣхъ кантонахъ, въ которыхъ оно началось, существуетъ только одна законодательная палата" [2]), рекомендуетъ сохраненіе и введеніе второй палаты, которая можетъ играть роль только тормаза при переходѣ къ народному законодательству, задержать наступленіе его, ибо, если вторая палата и укрѣпляетъ что, такъ это народное представительство противъ народа, а не противъ стараго режима. Затѣмъ, только играя понятіями, можно приравнивать консервативную функцію второй палаты таковой же народнаго голосованія. При отверженіи какого-либо закона верхней палатой, это можетъ быть достигнуто большинствомъ ея голосовъ, при народномъ же голо-

---

[1]) Курти, „Исторія народн. законодат. въ Швейцаріи", стр. 238 им.
[2]) Эсменъ, „Осн. начала госуд. права", стр. 260.

сованіи – большинствомъ голосовавшихъ гражданъ, что совсѣмъ не одно и то же: въ первомъ случаѣ, нѣсколько десятковъ или сотенъ лицъ рѣшаютъ судьбу закона, во-второмъ—тысячи, сотни тысячъ или милліоны правоспособныхъ гражданъ.

Въ виду всего сказаннаго выше, приходится признать, что мнѣніе г. Кистяковскаго, будто „народное представительство въ чистомъ видѣ необходимо должно быть двухпалатнымъ“, весьма мало обосновано.

Вполнѣ аналогично роли вторыхъ палатъ такъ называемое право veto главы государства, которое заключается въ правѣ отвергать не нравящіеся монарху или президенту законопроекты, хотя бы они и были приняты обѣими палатами. Это право veto можетъ быть или абсолютнымъ или только задерживающимъ.

Въ Англіи право veto не было примѣняемо уже въ теченіе 200 лѣтъ; въ Италіи и Франціи главы государствъ тоже не пользуются имъ. Даже „въ Пруссіи, которая не является парламентскимъ государствомъ,—какъ сообщаетъ Еллинекъ,—не было ни одного такого случая почти за 60 лѣтъ существованія нынѣшней прусской конституціи“ [1]). Весьма рѣдки случаи примѣненія права veto и въ другихъ государствахъ, за исключеніемъ Соед. Штатовъ, гдѣ избранный народомъ президентъ отваживается чаще, чѣмъ гдѣ бы то ни было, отвергать законопроекты, принятые обѣими палатами. Относительно часто примѣненіе права veto со стороны англійской короны къ законопроектамъ англійскихъ колоній. Но, можно сказать, что право veto, вообще, отмираетъ, хотя формально юридически не упразднено. Причина ясна: главѣ государства неудобно протестовать противъ законовъ, принятыхъ обѣими палатами, то-есть вступать въ открытую борьбу съ народнымъ представительствомъ. Значеніе права veto хорошо разъясняется самимъ Еллинекомъ въ слѣдующихъ словахъ: „Каковы бы ни были причины, говорящія противъ примѣненія права veto... все же это право остается политической силой громаднѣйшаго значенія. Уже одна допустимость veto такъ опредѣляетъ весь процессъ законодательства, что въ громадномъ большинствѣ случаевъ достаточно, чтобы предвидѣлась возможность примѣненія его, и уже будутъ приняты мѣры къ устраненію этой возможности, въ особенности тамъ, гдѣ функціонируетъ двухпалатная система. Поэтому veto можетъ совсѣмъ не примѣняться и все-таки дѣйствовать безпрерывно. Въ такихъ монархіяхъ, какъ Австрія и Пруссія, это не приходится спеціально доказывать. Но даже въ самой Англіи, несмотря на то, что veto тамъ никогда не примѣняется, оно не окончательно утратило свое значеніе, какъ средство, тормазящее законодательство. Тамъ оно даетъ коронѣ власть вмѣшиваться въ ранніе стадіи процесса законодательства, такъ какъ король можетъ поставить внесеніе билля въ зависимость отъ своего согласія“ (стр. 47, 48).

---

[1]) Еллинекъ, „Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія“, съ пред. Б. Кистяковскаго, ст. 44.

Въ виду такого значенія права veto, интересы демократическихъ группъ населенія требуютъ его уничтоженія.

XI.

Парламентаризмъ [1]).

Желая ознакомиться съ тѣмъ, что такое парламентарный строй, обратимся прежде всего къ классической странѣ парламентаризма, Англіи, а затѣмъ перейдемъ къ видоизмѣненіямъ этой формы правленія во Франціи и другихъ странахъ.

„Слово парламентъ, — говоритъ Дайси, — означаетъ въ устахъ юриста короля, палату лордовъ и палату общинъ. Это—три части, дѣйствующія совмѣстно и удачно опредѣляемыя выраженіемъ „король въ парламентѣ“. Разсмотримъ взаимное отношеніе трехъ частей англійскаго парламента между собою. Роль одной изъ этихъ частей—короля—весьма скромная: будучи, такъ сказать, почетнымъ главой государства, онъ „царствуетъ, но не управляетъ“. Тѣ небольшія полномочія, которыя предоставлены ему по закону, значительно уже атрофировались вслѣдствіе того, что англійскіе короли лишены возможности примѣнять ихъ. Эти полномочія выяснятся дальше, равно какъ и полномочія палаты лордовъ, которая тоже представляетъ изъ себя учрежденіе, пользующееся весьма небольшимъ значеніемъ, и, если вопросъ объ ея совершенномъ упраздненіи не поставленъ въ Англіи на очередь, то во всякомъ случаѣ ее подвергнутъ въ ближайшемъ будущемъ реформѣ, которая окончательно обезвредитъ это учрежденіе, тормазящее дѣятельность либеральныхъ министерствъ. Мы подошли, такимъ образомъ, къ вопросу о значеніи третьей части парламента—палаты общинъ или нижней палаты—и отвѣтственнаго передъ нею правительства, кабинета министровъ. Сущность парламентаризма въ узкомъ смыслѣ слова и заключается въ полной отвѣтственности исполнительной власти передъ законо-

---

[1]) Литература: *Дайси.* Основы государственнаго права Англіи, 44—203, 402—426, 488—503. *Лоу.* Госуд. строй Англіи. *Беджготъ.* Госуд. строй Англіи, 61—95, *Эсменъ.* Общія основанія конституціоннаго права, стр. 66—118, 244—264. *Его же.* Основныя начала госуд. права, т. II, стр. 106—135, 166—192, 346—359. *Дюги.* 458—537, 560—585. *Дюпріе.* Государство и роль министровъ въ Англіи. *Его же.* Госуд. и роль министровъ во Франціи. *А. Лоуэлъ.* Правительства и политическія партіи въ госуд. Зап. Европы, стр. 1—98. *Леруа.* Эволюція государственной власти. *Этьенъ Фландренъ.* Политическія учрежденія современной Европы. Англія, Бельгія. *Мижуевъ.* Парламентаризмъ и представительная форма правленія. *Его же.* Главныя федераціи современнаго міра. Ст. Гурвича въ сборникѣ изд. Глаголева. Государственный строй и политическія партіи въ Зап. Евр. и Сѣверо-Америк. Соед. Штатахъ. *Ф. Моро.* Въ защиту парламентаризма. *Вудро Вильсонъ.* Госуд. строй Соед. Штатовъ. *Мижуевъ.* Глава государства. Ср. *Горенберга.* „Глава государства“ въ Сбрн. Конституціонное государство. *Лазаревскій.* Конст. право, стр. 22—52, 129—254, 361—381. Проф. *Алексѣевъ.* Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. *Новгородцевъ.* Кризисъ современнаго правосознанія, стр. 162—169.

дательной. Первая находится въ Англіи въ рукахъ кабинета министровъ, вторая—преимущественно въ рукахъ нижней палаты. Ихъ взаимозависимость и совмѣстное управленіе Англіей и будутъ сейчасъ разсмотрѣны нами; побочно же выяснится и роль неуправляющаго короля и палаты лордовъ, раздѣляющей вмѣстѣ съ нижней бразды правленія.

Управлять въ Англіи можетъ только такой кабинетъ, который пользуется довѣріемъ палаты общинъ. Отсюда слѣдуетъ, что „министерство должно выходить въ отставку, если результаты голосованія показываютъ, что оно болѣе не пользуется довѣріемъ палаты общинъ“. Если бы министерство вздумало не подчиниться этому правилу, то палата общинъ могла бы принудить его къ этому, отвергнувъ бюджетъ или отказавши въ средствахъ на содержаніе арміи. А такъ какъ англійскіе министры знаютъ, что всѣ граждане Англіи поддержатъ палату общинъ, то они не могутъ ослушаться ея воли. У министровъ есть, впрочемъ, одно средство избѣжать отставки: если они убѣждены, что направленное противъ нихъ постановленіе палаты не одобряется избирателями, то возможенъ роспускъ палаты и назначеніе новыхъ выборовъ. Въ этомъ случаѣ выступаетъ на сцену и король, отъ имени котораго и производится роспускъ палаты. Этотъ роспускъ, какъ подчеркиваетъ Дайси, имѣетъ значеніе обращенія отъ суверена юридическаго къ суверену политическому, то-есть къ избирателямъ. Въ конституціонныхъ монархіяхъ, гдѣ нѣтъ парламентаризма, право роспуска принадлежитъ монарху, но, какъ вѣрно указываетъ проф. Моро, „тутъ роспускъ является просто остаткомъ абсолютной власти, а отнюдь не повѣркой народнаго настроенія... Тутъ къ роспуску прибѣгаютъ, какъ къ средству собрать палату, отличающуюся отъ предыдущей“ (стр. 52, 152 и 188—190 указ. соч.) Роспускъ этого рода практикуется въ Германіи и Россіи.

Отличіе парламентской исполнительной власти отъ непарламентской Дайси опредѣляетъ ближе такъ: „при одной формѣ представительнаго правленія законодательное учрежденіе, или, пожалуй, выборная часть его (палата общинъ, а не лордовъ. А. Н.), назначаетъ и смѣщаетъ представителей исполнительной власти, которые при такихъ условіяхъ обыкновенно берутся изъ членовъ законодательнаго учрежденія. Такую исполнительную власть вполнѣ удачно можно назвать „парламентской исполнительной властью“ [1]). При другой формѣ представительнаго правленія исполнительная власть, будь то императоръ и его министры, или президентъ и его кабинетъ, не назначается законодательнымъ учрежденіемъ. Такую исполнительную власть я называю „не парламентскою“ [2]). Парламентское правленіе въ полномъ смыслѣ слова не существуетъ до тѣхъ поръ, пока члены исполнительной власти не будутъ занимать своей должности по усмотрѣнію

---

[1]) Кромѣ Англіи, Дайси усматриваетъ таковую въ Бельгіи, Италіи и Франціи, стр. 488—90.

[2]) Въ Соед. Штатахъ, Германской имперіи, Россіи.

парламента и пока они не будутъ оставаться въ должности только по усмотрѣнію парламента,—это значитъ, что парламентское правленіе достигло своего полнаго развитія и превратилось въ правленіе парламента". При англійской парламентской системѣ, говоритъ Лоуэль, „направленіе законодательства и завѣдываніе исполнительной властью находится въ рукахъ вожаковъ большинства палаты общинъ. Они обязаны отдавать отчетъ въ примѣненіи своихъ полномочій непосредственно палатѣ общинъ, которая можетъ потребовать у нихъ отчета во всякое время; а сама палата общинъ отвѣтственна передъ народомъ, и онъ произноситъ свой приговоръ всякій разъ, когда конецъ срока существованія парламента или распущеніе его приводятъ къ общимъ выборамъ" (стр. 4). Нужно замѣтить, что нарисованная Лоуэлемъ картина отношеній между кабинетомъ и палатой общинъ не вполнѣ соотвѣтствуетъ дѣйствительности, хотя и вѣрна съ юридической точки зрѣнія.

Чтобы получить болѣе точное представленіе о функціонированіи парламентарнаго строя въ Англіи, познакомимся ближе съ составомъ и ролью кабинета министровъ. „Англійскіе министры, говоритъ де-Франквилль, никогда не выбираются изъ кадровъ администраціи или спеціалистовъ: во главѣ военнаго министерства никогда не стоитъ офицеръ, а во главѣ морского—морякъ; портфель министра иностранныхъ дѣлъ только въ исключительныхъ случаяхъ получаетъ дипломатъ; министромъ финансовъ никогда не бываетъ банкиръ, а министромъ торговли—инженеръ или негоціантъ" [1]). Только канцлеръ, прибавляетъ Дюпріе, „долженъ быть юристомъ, и этотъ постъ всегда предоставляется выдающемуся адвокату. Вообще же, къ управленію министерствомъ ведетъ единственно парламентская карьера". Кабинетъ составляется первымъ министромъ, лидеромъ партіи, имѣющей въ нижней палатѣ большинство, изъ товарищей по партіи, друзей и пріятелей, почему Сидней Лоу въ правѣ былъ сказать: „правительство Англіи *это правительство любителей*" (стр. 172 указ. соч.). [2]). Какова же роль кабинета? Есть ли онъ только комиссія законодательнаго учрежденія, избранная въ качествѣ исполнительнаго органа,—хотя и самая важная комиссія въ числѣ прочихъ, выдѣляемыхъ нижней палатой, какъ это думалъ Беджготъ (стр. 71). Нѣтъ, и это отмѣчено самимъ Беджготомъ въ словахъ: „англійская система состоитъ не въ поглощеніи законодательной властью исполнительной, а въ сліяніи ихъ. Кабинетъ или законодательствуетъ и дѣйствуетъ, или распускаетъ. Онъ созданъ, но у него есть власть уничтожать своихъ творцовъ [3])".—„Тамъ, гдѣ существуетъ кабинетъ",—подтверждаетъ и Дюпріе,—раздѣленіе законодательной и исполнительной власти является пустымъ звукомъ.

---

[1]) Цит. у Дюпріе, „Госуд. и роль министровъ въ Англіи", стр. 29.

[2]) Министръ въ Англіи имѣетъ двухъ помощниковъ: парламентскаго, выходящаго съ нимъ въ отставку, и постояннаго—чиновника, который руководитъ и наблюдаетъ за обычными дѣлами, ходъ которыхъ благодаря этому не прерывается.

[3]) Тамъ же, стр. 75—6.

Сосредоточивая въ себѣ дѣятельность обѣихъ этихъ властей, осуществляя одну изъ нихъ и руководя другой, кабинетъ поддерживаетъ между ними гармонію, а если онъ не можетъ этого достигнуть, то передаетъ бремя власти другой группѣ лицъ, которая болѣе способна обезпечить требуемый результатъ... По закону, министры пользуются въ парламентѣ не бо́льшими правами, чѣмъ всѣ остальные его члены; но фактически, будучи вождями большинства, они имѣютъ на него огромное вліяніе; къ впечатлѣнію, производимому ихъ талантомъ и авторитетомъ, присоединяется еще знаніе государственныхъ тайнъ и правительственныхъ нуждъ, что придаетъ еще больше вѣса ихъ словамъ. Кромѣ того, они на дѣлѣ почти присвоили себѣ монополію права иниціативы, и, наконецъ, ихъ мнѣніе почти всегда имѣетъ рѣшающее значеніе на результатъ голосованія“ (стр. 39).

Чѣмъ же, спрашивается, объяснить такую большую роль какую играетъ въ Англіи кабинетъ министровъ,—этотъ, по выраженію Гладстона, паразитарный органъ власти, почти монополизировавшій въ своихъ рукахъ и всю законодательную иниціативу. Секретъ того, что въ наше время власть палаты общинъ непрерывно переходитъ къ кабинету и къ избирателямъ, заключается, по словамъ Лоу, какъ въ томъ, что кабинетъ, это—комитетъ, избранный однимъ членомъ одной партіи въ парламентѣ изъ числа остальныхъ членовъ партіи, такъ и въ томъ, что члены палаты общинъ некомпетентны въ массѣ вопросовъ законодательства и управленія (стр. 178, 179). Большинство палаты или господствующая въ немъ партія не могутъ быть суровой къ кабинету, вышедшему изъ его же рядовъ. Выразить ему недовѣріе, значитъ часто передать власть въ руки парламентскаго меньшинства,—противной партіи. Съ другой стороны, для кабинета министровъ гораздо важнѣе знать, какъ относится къ его дѣятельности общественное мнѣніе—пресса и избиратели, чѣмъ большинство палаты депутатовъ. Послѣднее кабинетъ всегда можетъ заставить голосовать, какъ ему угодно, угрозою роспуска и назначенія новыхъ выборовъ, каковое удовольствіе обойдется каждому депутату въ нѣсколько тысячъ рублей на предвыборную агитацію. Члены палаты общинъ хорошо знаютъ это, а потому и не могутъ особенно будировать противъ кабинета. Но подобная эволюція парламентаризма въ Англіи отнюдь не обозначаетъ усиленія исполнительной власти на счетъ законодательной, а только, такъ сказать, отмираніе парламента и перемѣщеніе центра тяжести управленія къ политическому самодержцу—избирателямъ, передъ которыми и устанавливается какъ бы прямая отвѣтственность исполнительной власти путемъ, какъ выражается Лоу, министерскаго референдума, то-есть опроса министрами избирателей, какого мнѣнія они о дѣятельности правительства [1]).

---

[1]) См. С. Лоу, указ. соч., стр. 90 — 96, ср. Дюги: „Правительство можетъ и должно распустить парламентъ, разъ оно убѣждено, что преслѣдуемая имъ политика не отвѣчаетъ волѣ страны; такимъ образомъ, оно совершаетъ настоящій референдумъ: оно должно созвать избирателей и подчинить ихъ приговору“. (Стр. 575). Существуетъ впрочемъ и другое мнѣніе—Максима Л[illegible]

Скажемъ теперь нѣсколько словъ о роли парламентарнаго короля. Вся полнота верховной власти принадлежитъ ему лишь въ промежуткѣ между увольненіемъ въ отставку одного кабинета и сформированіемъ другого. При существованіи же кабинета, король, какъ говорятъ въ Англіи, „не можетъ быть неправъ“ или „король не можетъ дѣлать зла“. Эта фикція становится понятной, если мы примемъ во вниманіе, что англійскій глава исполнительной власти не можетъ издать ни одного распоряженія безъ подписи главы кабинета, которая знаменуетъ собою солидарную отвѣтственность всего кабинета за его дѣйствія передъ палатой общинъ и избирателями.

Усвоенная и нѣмецкой политической литературой, эта фикція, по словамъ проф. Алексѣева, представляетъ тамъ „скорѣе политическій принципъ, чѣмъ юридическій институтъ“ (стр. 16); это и понятно, въ виду отсутствія въ Германіи парламентаризма. Проф. Алексѣевъ возсталъ противъ этой фикціи и обосновываетъ безотвѣтственность главы государства тѣмъ, что послѣдній—одинъ изъ верховныхъ органовъ государства, которые не могутъ быть отвѣтственны; отсюда слѣдуетъ, что „монархъ не можетъ отправлять отвѣтственныхъ функцій“, которыя должны поручаться связанному законами органу—отвѣтственному министерству (стр. 20).

Парламентское правленіе во Франціи установилось съ хартіей 1814 года, хотя эта хартія, какъ указываетъ Эсменъ, не содержитъ въ себѣ постановленій о политической отвѣтственности министровъ, а только объ уголовной (за измѣну и лихоимство); но тѣмъ не менѣе это не вводило никого въ заблужденіе [1]). Роль парламентарнаго короля играетъ теперь президентъ республики, имѣющій, впрочемъ, право распускать палату депутатовъ только съ согласія сената—верхней палаты, но тоже выбираемой [2]). Кабинетъ министровъ политически отвѣтственъ не только передъ нижней палатой, какъ въ Англіи, но, повидимому, и передъ выборнымъ сенатомъ; впрочемъ, на практикѣ господствуетъ то же самое, что и въ Англіи (стр. 193). Контроль палатъ за дѣятельностью министровъ выражается или въ формѣ вопросовъ имъ, или такъ называемыхъ интерпелляцій, которыя, по опредѣленію Эсмена, представляютъ не что иное, какъ требованіе, заявленное отъ лица одного или нѣсколькихъ членовъ собранія, открыть пренія по вопросу объ общей политикѣ министерства или по поводу какого-либо отдѣльнаго акта одного изъ министровъ. Въ этой формѣ во Франціи, въ отличіе отъ Англіи, чаще всего ставится вопросъ о политической отвѣтственности министровъ [3]), и вызывается въ случаѣ неблагопріятнаго голосованія выходъ въ от-

---

ніе: едва ли достаточно сознаютъ, какъ огромно это право. Существуетъ народное представительство: казалось бы, оно одно должно служить голосомъ страны. Между тѣмъ конституція предоставляетъ президенту право имѣть мнѣнія, несогласныя съ рѣшеніями большинства палаты. Это „остатокъ монархической власти въ демократическомъ государствѣ“. „Эволюція государ. власти“, стр. 41,2.

[1]) „Общія основанія констит. права“, стр. 103 и слѣд.

[2]) Эсменъ. „Основныя начала госуд. права“, стр. 129.

[3]) Тамъ же, стр. 349—351, ср. Лоуель, указ. соч., стр. 80—81.

ставку или всего кабинета или отдѣльныхъ министровъ (въ Англіи случаи выхода въ отставку отдѣльныхъ министровъ весьма рѣдки). Кромѣ того, обѣ палаты имѣютъ право назначать парламентскія слѣдственныя комиссіи изъ среды своихъ членовъ, каковой обычай заимствованъ у Англіи, причемъ въ результатѣ работъ такой комиссіи палата депутатовъ можетъ призвать „къ отвѣтственности министровъ за ошибки или злоупотребленія, которыя будутъ обнаружены слѣдствіемъ“ (стр. 357).

Остановимся на фигурѣ президента республики—главы исполнительной власти во Франціи. Попытку создать въ его лицѣ ненаслѣдственнаго „короля въ парламентѣ, не могущаго творить зла“ нужно считать неудавшейся. Какъ и англійскій король, онъ имѣетъ право почина и право задерживающаго veto въ законодательныхъ дѣлахъ и считается политически неотвѣтственнымъ, по конституціи 1875 года. Но, несмотря на всѣ эти постановленія, по словамъ Дюги: „Франція не осуществляетъ парламентарной системы“, сущность которой Дюги усматриваетъ, главнымъ образомъ, въ равенствѣ „парламента и правительства въ престижѣ и вліяніи, каково бы ни было происхожденіе обоихъ органовъ“ (стр. 569). „А во Франціи, по мнѣнію Дюги, политическій перевѣсъ принадлежитъ исключительно парламенту, а въ парламентѣ—палатѣ депутатовъ. Президентъ республики фактически разсматривается... какъ простой исполнитель, простой служитель парламента. Право роспуска, право veto стали мертвой буквой, и съ 1877 года ни одинъ президентъ не рѣшался заговорить объ осуществленіи этихъ правъ. Наконецъ, правило политической безотвѣтственности главы государства часто нарушалось, ибо изъ шести смѣнившихся у власти послѣ 1875 года президентовъ три (Макъ-Магонъ, Греви и Казиміръ Перье) вынуждены были удалиться до истеченія законнаго срока ихъ мандата. Такимъ образомъ, конституція 1875 года, не будучи явно нарушенной, стала неузнаваемой: она устанавливала парламентскій режимъ, мы же живемъ подъ нѣкотораго рода олигархическимъ режимомъ, гдѣ вся власть принадлежитъ группѣ политиковъ, не представляющихъ даже численнаго большинства избирательнаго корпуса“ (стр. 587).

Слабость президентской власти во Франціи объясняется тѣмъ, что президентъ избирается обѣими палатами и потому фактически зависитъ отъ нихъ. „Если, по словамъ Тьера, конституціонный король царствуетъ, но не управляетъ; если, по словамъ сэра Генри Мэна, президентъ Соед. Штатовъ правитъ, но не царствуетъ, то президенту французской республики дано въ удѣлъ и не царствовать и не править“ [1]). Разъ мы примемъ во вниманіе ту массу зла, которую принесла Франціи даже въ новое время монархія, будетъ понятно, почему французы создали такого слабаго главу исполнительной власти. Вѣроятная будущность этой должности, какъ намъ кажется, это—упраздненіе ея за ненадобностью.

---

[1]) Цит. у Лоуэля, указ. соч., стр. 20.

Нельзя видѣть вмѣстѣ съ Дюги сущность парламентаризма въ равновѣсіи законодательной власти (палатъ) и фиктивнаго главы исполнительной власти (короля, президента), ибо тогда нѣтъ парламентаризма не только во Франціи, но и въ Англіи, хотя англійскій король и пользуется неизмѣримо большимъ реномэ, чѣмъ французскіе президенты: вѣдь еще Бэджготъ указывалъ, что „въ британской конституціи первый министръ есть главная исполнительная власть, а государь лишь зубецъ въ механизмѣ“ (стр. 120).

Намъ нужно теперь присмотрѣться поближе къ тому, какъ выполняетъ свою роль французскій кабинетъ министровъ, и что онъ изъ себя представляетъ. Дѣло въ томъ, что ему приходится дѣйствовать въ совершенно другой обстановкѣ, чѣмъ англійскому кабинету; поэтому онъ мало похожъ на своего могущественнаго товарища. Въ Англіи, по крайней мѣрѣ до послѣдняго времени, парламентское большинство принадлежало то вигамъ (либераламъ, защитникамъ интересовъ преимущественно буржуазіи), то тори (консерваторамъ, защитникамъ интересовъ преимущественно земельной аристократіи), откуда и создалась теорія о томъ, будто „раздѣленіе на двѣ партіи есть не только нормальный результатъ парламентарной системы, но также и главное условіе ея успѣха [1]). Теперь, съ появленіемъ ирландцевъ-гомрулеровъ, либераловъ-юніонистовъ и, главное, внушительной группы англійскихъ трудовиковъ, какъ называетъ представителей рабочей партіи Н. Кудринъ [2]), прежней парламентской идилліи въ Англіи приходитъ конецъ. Французская же палата, въ которой существуетъ болѣе двухъ десятковъ разныхъ фракцій буржуазныхъ и соціалистическихъ партій, представляетъ, конечно, очень пестрый конгломератъ частныхъ интересовъ различныхъ общественныхъ группъ. Поэтому, когда президентъ республики приглашаетъ кого-либо изъ депутатовъ составить кабинетъ, то первому министру „нужно распредѣлить портфели такимъ образомъ, чтобы каждый министръ принесъ въ кабинетъ поддержку какой-нибудь категоріи приверженцевъ, и чтобы всѣ эти категоріи, взятыя вмѣстѣ, составили большинство“ [3]). „Кабинетъ, образованный коалиціей различныхъ элементовъ, разрывающійся между самыми противоположными стремленіями, не можетъ поддерживать себя иначе, какъ ежедневными уступками и отреченіями“ (стр. 64). Первый министръ играетъ роль представителя кабинета передъ палатами и поддерживаетъ согласіе между его членами; но въ виду разнородности ихъ, конечно, онъ не можетъ пользоваться такимъ огромнымъ вліяніемъ среди нихъ, какъ англійскій премьеръ въ своемъ кабинетѣ. Отношеніе французскаго кабинета къ палатамъ, по словамъ Дюпріе, таково:

1) Министерство выполняетъ функціи исполнительной власти подъ строгимъ и постояннымъ надзоромъ недовѣряющихъ ему палатъ, каждой парламентской группы и каждаго члена

---

[1]) Лоуэль, стр. 49.
[2]) См. Русск. Богатство за 1908 г. № 11, стр. 92.
[3]) См. Дюпріе, „Госуд. и роль министровъ во Франціи“, стр. 59.

парламента. Здѣсь главное поле министерской дѣятельности. Однако и въ этой области, которая находится подъ полной его отвѣтственностью, непрерывное вмѣшательство палатъ, группъ и депутатовъ стѣсняетъ свободу министерства и ограничиваетъ его иниціативу.

2) Оно должно подготовлять и руководить работами законодательной власти. Но у него почти никогда нѣтъ авторитета, необходимаго для выполненія этой возложенной на него обязанности. Передъ парламентомъ дѣятельность его тормазится спеціальными комиссіями (о нихъ ниже), которыя слишкомъ часто превращаются въ соперничающій съ нимъ органъ.

3) Благодаря учрежденію министерства, взятаго изъ состава парламента, устанавливается согласіе между законодательной и исполнительной властью. Но это согласіе добыто путемъ полнаго подчиненія одной власти другой, цѣною поглощенія второй власти первой. Нѣтъ больше раздѣленія и независимости властей; очень часто палаты даже какъ будто не видятъ никакого различія между этими властями (Дюпріе, стр. 69, 70).

Насколько сильно у депутатовъ стремленіе управлять, видно изъ слѣдующихъ словъ Лафитта: „для депутатовъ мало—создавать законы: они хотятъ сами приводить ихъ въ исполненіе; они входятъ въ подробности управленія; они желаютъ знать все и изо дня въ день; нужно, чтобы все происходило въ самомъ парламентѣ...; большинство желаетъ править, а не совѣтовать; исполнять, а не контролировать [1]). Закономъ 17 ноября 1902 года палата депутатовъ установила, что „въ началѣ каждой законодательной сессіи она раздѣляется на 16 большихъ постоянныхъ комиссій, независимо отъ другихъ спеціальныхъ или постоянныхъ комиссій, которыя она можетъ признать нужнымъ образовать“. Но это стремленіе управлять, созданіе всевозможныхъ комиссій, постоянное обращеніе депутатовъ къ услугамъ спеціалистовъ-чиновниковъ — измѣнило самый характеръ дѣятельности высшаго законодательнаго учрежденія и привело, между прочимъ, къ тому, что палата принуждена была ограничить себя въ правѣ интерпелляцій и въ правѣ финансовой иниціативы [2]). Все это даетъ поводъ Леруа заявить: „мы стоимъ передъ новой политической конституціей: парламентъ, въ своей зависимости отъ администраціи, зашелъ такъ далеко, ихъ взаимное сотрудничество такъ интимно, что суверенъ исчезъ, превратившись въ... чиновника. По мнѣнію сенатора Дюбоста, „контроль бюджета является фикціей“, такъ какъ члены палатъ депутатовъ некомпетентны, чтобы разбираться въ его статьяхъ. По словамъ Мишу, „министры имѣютъ по отношенію къ членамъ парламента настоящую монополію редактировать законы“, такъ что министерскія канцеляріи, по мнѣнію Леруа, подготовляющія законы, имѣютъ

---

[1]) P. Lafitte. Le suffrage universel et le régime parlementaire, p. 49, цит. у Дюпріе, стр. 117.

[2]) Ср. у Штурма „Бюджетъ“, стр. 50—3 или въ моихъ „Основахъ финансовой науки и политики“, стр. 157.

тенденцію стать истинными законодателями“ (стр. 122—3). Эта эволюція будетъ понятна, если признать вмѣстѣ съ Леруа и Лоу что парламенты становятся некомпетентными въ виду того, что имъ приходится рѣшать все больше и больше задачъ чисто техническаго характера.

Въ самомъ дѣлѣ, „государство дѣлаетъ и продаетъ сигары, порохъ, предметы искусства, оружіе; оно строитъ дороги, каналы, пароходы; оно является транспортеромъ, комиссіонеромъ, почтаремъ, телефонистомъ, телеграфистомъ; оно выступаетъ, какъ журналистъ, библіотекарь, врачъ, филантропъ, коллекціонеръ, школьный учитель, мануфактуристъ, архитекторъ, судохозяинъ и даже, какъ устроитель скачекъ; наконецъ, оно является богатымъ собственникомъ движимаго и недвижимаго имущества, обширныхъ лѣсовъ, доходныхъ домовъ и увеселительныхъ замковъ“ (стр. 20). Не оказывая неуваженія къ парламенту и министрамъ, говоритъ далѣе Леруа, нужно сказать, что и тотъ и другіе, по общему правилу, некомпетенты, такъ какъ „это политики по профессіи, не имѣющіе необходимыхъ качествъ для обсужденія вопросовъ техническаго устройства“ (стр. 21—2).

Однако, замѣчаетъ Леруа, „изъ демократической эволюціи не слѣдуетъ выводить ни уничтоженія закона, ни исчезновенія парламента; но слѣдуетъ только заключить, что наростаетъ новое пониманіе (концепція) закона, а слѣдовательно и парламента.

Каково это новое пониманіе въ догадкахъ Леруа,—на этомъ мы остановимся ниже въ главѣ, посвященной вопросу о будущности государства, а пока подчеркнемъ лишь то общее въ эволюціи парламентаризма англійскаго и французскаго типа, что отмѣчается какъ Лоу, такъ и Леруа. Оба эти изслѣдователя, исходящіе изъ совершенно различныхъ точекъ зрѣнія, устанавливаютъ прежде всего перемѣщеніе законодательной иниціативы въ руки исполнительной власти, затѣмъ фиктивность парламентскаго контроля надъ дѣятельностью этой власти вслѣдствіе некомпетентности народныхъ представителей; наконецъ, увеличеніе значенія общественнаго мнѣнія и избирателей на государственную власть. При этомъ въ Англіи палата депутатовъ превращается въ учрежденіе, которое все болѣе и болѣе ограничивается тѣмъ, что даетъ формальную санкцію путемъ голосованія начинаніямъ дѣйствительной исполнительной власти, находящейся въ рукахъ кабинета, а во Франціи—палата депутатовъ поглощаетъ исполнительную власть чуть ли не до полнаго сліянія съ нею вслѣдствіе того, что парламентъ начинаетъ все болѣе и болѣе управлять. Отсюда—жалобы на тиранію законодательной власти во Франціи и такъ называемое синдикальное движеніе среди служащихъ и чиновниковъ государства — главнымъ образомъ, низшихъ и среднихъ—трѣбующихъ права „дѣлать указанія объ измѣненіяхъ, внушаемыхъ имъ ихъ ежедневной практикой“ (стр. 21). Леруа и является ученымъ идеологомъ притязаній этой общественной группы, болѣе всего, пожалуй, страдающей отъ партійности правительствъ и депутатовъ. Несомнѣнно, что это движеніе не можетъ не отразиться на организаціи государствен-

ной власти, но объ этомъ, какъ уже сказано, будетъ рѣчь ниже.

Изъ сказаннаго выше по поводу взаимныхъ отношеній между законодательной и исполнительной властью, видно, что парламентарный строй есть форма сотрудничества этихъ властей, а не раздѣленія ихъ, какъ объ этомъ учили, когда начинался процессъ ограниченія власти абсолютнаго монарха. Во время расцвѣта абсолютной монархіи, король былъ верховнымъ законодателемъ, правителемъ и судьей. Но уже англійскіе левеллеры (уравнители), затѣмъ Локкъ и Монтескье создали ученіе о раздѣленіи властей, какъ основѣ благоустроеннаго государственнаго общежитія. Однимъ изъ государствъ, которое попыталось раздѣлить эти власти на практикѣ, являются сѣверо-американскіе Соединенные Штаты. Тамъ „установленный конституціей способъ избранія президента республики (на 4 года) сводится къ избранію президента народомъ черезъ посредство выборщиковъ“ [1]). Такимъ образомъ, онъ, какъ глава исполнительной федеральной власти, становится независимымъ отъ законодательной власти. Но ему предоставлено право задерживающаго veto по отношенію къ законамъ, принятымъ конгрессомъ (палатой депутатовъ и сенатомъ), пока послѣдній не утвердитъ ихъ снова „въ каждой палатѣ большинствомъ двухъ третей голосовъ“ [2]). Въ лицѣ его создана теоретически весьма сильная власть,—сильная своей независимостью отъ законодательной, но въ мирное время она не велика, такъ какъ „онъ на каждомъ шагу стѣсненъ необходимостью угождать той партіи“, отъ которой онъ прошелъ на выборахъ [3]). Президенту предоставлено право назначать министровъ изъ какихъ угодно ему лицъ, и, такимъ образомъ, создана черезъ президента отвѣтственность ихъ передъ народомъ—избирателями. Передъ палатами конгресса они неотвѣтственны. Поэтому, хотя „каждая изъ двухъ палатъ можетъ потребовать отъ своихъ комитетовъ (на которые раздѣляется она. А. Н.) вызова и допроса кого-либо изъ министровъ и хотя „министры всегда являются на такіе вызовы, комитеты могутъ обращаться къ министрамъ только съ вопросами, а министры могутъ уклоняться отъ нихъ [4]), какъ отвѣтственные только передъ президентомъ. Такова теорія, но надо имѣть въ виду, что па самомъ дѣлѣ значеніе 60-ти комитетовъ въ палатѣ представителей и свыше 40 въ сенатѣ (въ 1900 г.) настолько велико, что Вильсонъ еще въ 1884 году могъ писать: „наша система управленія есть система управленія при посредствѣ постоянныхъ комитетовъ конгресса [5])... Американская конституціонная система раздѣленія властей является въ большей своей части лишь иллюзіей“ (стр. 50). Парламентаризмъ такимъ образомъ установился обходнымъ путемъ, и открылась возмож-

---

[1]) Брайсъ, „Американская республика“, Т. I, стр. 42 или Вильсонъ „Госуд. строй. С. Ш.“, стр. 204 и слѣд.
[2]) Тамъ же, стр. 52 или Вильсонъ, указ. соч., стр. 214, 219.
[3]) Тамъ же, стр. 67; о выборахъ президента, см. и во II томѣ, стр. 470 и слѣд.
[4]) Тамъ же, стр. 234, ср. у Вильсона, стр. 221, 238.
[5]) См. его „Госуд. строй Соед. Шт., стр. 53, 88, 109.

ность сотрудничества строго раздѣленныхъ въ теоріи власте Безъ этого конфликты между президентомъ и конгрессомъ мог бы разрѣшаться только новыми выборами президента или обѣ ихъ палатъ, такъ что всякое разрѣшеніе этихъ конфликтовъ зависило бы въ концѣ концовъ отъ избирателей. Это и бывало иног да, но въ обычное время возможность расхожденія между президентомъ и конгрессомъ устраняется тѣмъ, что президентъ принадлежитъ къ той же партіи, которая имѣетъ большинство въ палатахъ конгресса. Надо еще подчеркнуть, что въ Соед. Штатахъ „президентъ фактически является главой исполнительной власти“, тогда какъ во Франціи и Англіи фактическими главами исполнительной власти являются первые министры“ [1]). Подчиненность ему министровъ не ведетъ здѣсь, какъ въ Пруссіи и Германской имперіи, къ усиленію главы правительственной власти такъ какъ этотъ глава здѣсь выборный. Ростъ и значеніе его власти послѣ успѣшной войны съ Испаніей Вильсонъ объясняетъ такъ: „когда дѣла внѣшнихъ сношеній играютъ значительную роль въ государственной жизни и политикѣ націи, то исполнительная власть по необходимости должна стать руководящей“ [2]).

Систему раздѣленія властей характеризуютъ часто, какъ систему сдержекъ и противовѣсовъ, которыми должна быть вооружена одна власть противъ другой, чтобы воспрепятствовать какой-либо власти—законодательной, исполнительной или судебной угнетать гражданъ. Принявъ это во вниманіе мы поймемъ и одну своеобразную функцію Верховнаго Суда, члены котораго назначаются пожизненно президентомъ республики. Этотъ судъ слѣдитъ затѣмъ, чтобы обыкновенные законы были согласны съ конституціонными, и, имѣя право отмѣнить любое постановленіе палатъ конгресса подъ предлогомъ его неконституціонности, онъ въ теоріи охраняетъ самодержавіе народа, создавшаго конституцію; но, такъ какъ члены его назначаются главой исполнительной власти, то рѣшенія его партійны и пристрастны въ высшей степени; кромѣ того они направлены на защиту интересовъ буржуазіи противъ рабочаго класса [3]). Въ сущности, этотъ судъ и является верховнымъ законодателемъ и сувереномъ въ Соед. Штатахъ. Съ другой стороны, американскія политическія партіи за исключеніемъ пока еще невліятельной соціалистической, суть, по свидѣтельству Гурвича, „организаціи политикановъ съ цѣлью распредѣленія общественныхъ должностей между ея членами“. Эти-то партіи и захватили въ свои руки и конгрессъ, и президента, и Верховный Судъ, такъ что и тутъ мы имѣемъ, говоря словами Лоу, управленіе любителей. Оно возможно потому, что „въ своей частной жизни обыватель Соед. Штатовъ лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ приходитъ въ соприкосновеніе съ государствомъ. Вслѣдствіе этого у него нѣтъ побудительнаго сти-

---

[1]) См. предисловіе къ „Госуд. строю Соед. Штатовъ“, стр. 5, 6.
[2]) Вильсонъ „Государство“, стр. 507 русск. перев.
[3]) См. о верховномъ судѣ не только у Брайса, Т. I., но и въ статьѣ Гурвича въ сборникѣ изд. Глаголева указ. выше, Т. III, стр. 159—164 и 203 а т же ст. Рубинова, „Президентскіе выборы въ Соед. Шт.“, Русск. Б(

мула мѣшаться въ политику и онъ, — по словамъ Гурвича, — предоставляетъ ее спеціалистамъ (стр. 200). „Вырожденіе представительнаго правленія въ партійную олигархію, — продолжаетъ тотъ же авторъ, — всесило въ широкихъ кругахъ оппозиціи убѣжденіе въ совершенной невозможности преобразованія существующаго политическаго строя на демократическихъ началахъ при помощи представительнаго законодательнаго собранія. Американскій политическій радикализмъ ищетъ выхода въ возвратѣ къ началу прямого законодательства. Сосредоточеніе населенія въ большихъ городахъ сдѣлало неудобоисполнимымъ рѣшеніе общественныхъ дѣлъ на сходѣ избирателей. На смѣну этой первобытной формѣ прямого законодательства явился референдумъ“. Мы уже знакомы съ новыми формами прямого законодательства, и намъ осталось разсмотрѣть эволюцію парламентаризма въ Австралазіи.

Помимо вопроса объ упраздненіи верхнихъ палатъ, говоритъ Уокеръ „въ Австралазіи указываютъ пять реформъ, необходимыхъ для того, чтобы парламентскій механизмъ сталъ въ должныя отношенія къ народу...: *министерство должно быть выбираемо непосредственно нижней палатой* (курсивъ нашъ); слѣдуетъ обезпечить непрерывность состава этой палаты и для этого раздѣлить страну на избирательные округа, посылающіе каждый по два депутата, и періодически переизбирать половину палаты; ввести швейцарскую систему законодательной иниціативы народа и референдума; признать право за опредѣленнымъ числомъ депутатовъ требовать созыва спеціальной сессіи парламента и признать право за абсолютнымъ большинствомъ избирателей каждаго округа, требовать отставки избраннаго ими члена парламента... Первое и второе изъ этихъ требованій включены въ министерскую программу въ Южной Австраліи... Въ нижнюю палату Новой Зеландіи былъ внесенъ билль объ установленіи выборнаго министерства, и билль этотъ получилъ значительную поддержку въ палатѣ, *несмотря на то, что премьеръ и лидеръ оппозиціи высказались противъ него* (курсивъ нашъ). Вообще, идея эта овладѣла умами членовъ рабочихъ партій всѣхъ колоній“ [1]). Такъ какъ усиленіе вліянія рабочихъ партій, вслѣдствіе ихъ роста, несомнѣнный фактъ въ молодыхъ демократіяхъ Австралазіи, то осуществленіе ихъ политической платформы является только вопросомъ времени. Намъ кажется, между прочимъ, характернымъ требованіе кабинета, избираемаго всѣми членами палатъ, такъ какъ осуществленіе его сдѣлаетъ дѣйствительнаго главу исполнительной власти — кабинетъ (и перваго министра) — еще болѣе независимымъ отъ фиктивнаго главы ея, какимъ въ каждой австралазійской колоніи Англіи является англійскій губернаторъ, играющій тамъ роль „короля въ параламентѣ“. Съ другой стороны, такое избраніе министерства можетъ, при наличности, по крайней мѣрѣ, трехъ партій, положить конецъ партійности правительствъ, неизбѣжной при господствѣ только двухъ партій, и тѣмъ самымъ сдѣлать

---

[1]) „Развитіе австралійской демократіи“, стр. 277.

болѣе дѣйствительнымъ парламентскій контроль, который, какъ мы видѣли на примѣрѣ Англіи, сильно хромаетъ при этой, какъ насъ увѣряютъ, лучшей системѣ парламентаризма. Требованіе избранія министровъ на опредѣленный срокъ объясняется, по свидѣтельству де-Уокера, тѣмъ, что „министры отказываются оставлять свои портфели, если имъ не выражается прямое недовѣріе въ палатѣ“; оно „находитъ поддержку и въ желаніи палаты свалить часть своихъ законодательныхъ функцій на плечи исполнительной власти“, а именно парламентъ хочетъ ограничиться намѣченіемъ общихъ началъ реформъ, а выработку деталей предоставить исполнительной власти (стр. 278,9) Если избраніе министровъ палатой станетъ въ Австралазіи фактомъ, то это обстоятельство лишній разъ подчеркнетъ вмѣстѣ съ тѣмъ ненужность фиктивнаго главы исполнительной власти, т.-е. англійскаго губернатора, такъ какъ это упразднитъ его функцію по составленію кабинета.

Въ заключеніе главы, посвященной парламентарному строю, мы можемъ сказать вмѣстѣ съ Н. Кудринымъ: „являясь громаднымъ шагомъ впередъ по сравненію съ прежними режимами, парламентаризмъ не можетъ считаться окончательной идеальной формой политическаго общежитія: въ рамкахъ его развиваются и зрѣютъ элементы болѣе живого и непосредственнаго участія людей въ коллективной жизни и дѣятельности“. Такъ говоритъ нашъ авторъ, находящій, что „всѣ возраженія противъ парламентаризма являются въ сущности возраженіями противъ классоваго характера общества, основаннаго на борьбѣ интересовъ, и что представительный строй даже и здѣсь, въ смыслѣ искренности итоговъ такой борьбы, имѣетъ рѣшительное преимущество передъ предшествовавшими ему режимами“ [1]

XI.

Охрана правъ личности.

Какъ мы уже знаемъ, современное государство носитъ названіе правового, чѣмъ подчеркивается въ немъ господство права, какъ въ смыслѣ закона, передъ которымъ формально равны всѣ

Литература. *Вейнгартенъ.* „Народная реформація въ Англіи XVII столѣтія“. Пер. Шамонина и Покровскаго. Ст. *М. Ковалевскаго* „Родоначальники англійскаго радикализма“ въ „Русской Мысли“ за 1892 г. (I, II и III книги). *Еллинекъ.* Декларація правъ человѣка и гражданина. Пер. подъ ред. Вормса, 3 изд. *Дюги.* Конституціонное право, стр. 672.—906. *Дайси.* Основы госуд. права Англіи, стр. 204—340 , 359—402, 504—549. *Горбуновъ.* Гарантіи личной свободы въ Англіи. Ст. *Дживелегова.* „Конституція и гражданская свобода“, въ сборникѣ „Конституціонное государство“. *В. Марковъ.* Личность въ правѣ. *Гессенъ.* Возрожденіе естественнаго права. *К. Арсеньевъ.* Свобода совѣсти и вѣротерпимость. *М. Рейснеръ.* Государство и вѣрующая личность. *С. Мельгуновъ.* Церковь и государство въ Россіи (къ вопросу о свободѣ совѣсти). *А. Зиминъ.* Церковь и государство (послѣднія 4 книги заслуживаютъ особаго вниманія русскаго читателя).

[1]) См. его „Очерки современной Франціи“ 2 изд., гл. „Франц. парламентаризмъ и его критики“.

граждане, такъ и въ смыслѣ признанія за ними цѣлаго ряда правъ [1]), съ которыми намъ и предстоитъ теперь познакомиться поближе. Но прежде чѣмъ перейти къ описанію этихъ правъ и ихъ сравнительному значенію, слѣдуетъ остановиться немного на вопросѣ о провозглашеніи и происхожденіи этихъ правъ, изъ которыхъ мы упомянемъ пока о свободѣ совѣсти и правѣ личной неприкосновенности.

Въ настоящее время можно считать установленнымъ изслѣдованіями Вейнгартена, Максима Ковалевскаго и Еллинека тотъ фактъ, что происхожденіе идей, составляющихъ содержаніе „Декларацiи правъ человѣка и гражданина“ слѣдуетъ искать не въ раціоналистической философіи и у теоретиковъ естественнаго права XVIII вѣка, а у англійскихъ сектантовъ XVI и XVII вѣка.

„Прежде чѣмъ сойти со сцены, левеллеры и ихъ руководитель Лильборнъ, эти родоначальники англійскаго радикализма,— какъ называетъ ихъ М. Ковалевскій, — составляютъ нѣчто похожее на политическо завѣщаніе — памфлетъ озаглавленный: „*Основные законы и вольности Англіи*“. „Памлетъ этотъ... замѣчательный документъ, на полтора столѣтія опередившій собою американскія и французскія „декларацiи правъ человѣка и гражданина“. Свобода физическихъ и нравственныхъ проявленій личности, верховенство націи и начало раздѣленія властей возводятся въ немъ на степень необходимыхъ основъ народнаго представительства. На ряду съ этимъ, мы видимъ полное признаніе избирательнаго принципа по отношенію ко всѣмъ должностямъ, не исключая и военныхъ. Равенство всѣхъ передъ закономъ объявлено не допускающимъ никакихъ изъятій“. Въ виду такого радикализма, эта „декларація долгое время оставалась въ Англіи мертвой буквой, но высказываемые ею принципы нашли себѣ признаніе и сдѣлались жизненными началами политической жизни въ тѣхъ сѣверо-американскихъ колоніяхъ, въ которыя, начиная съ XVI столѣтія, стали стекаться представители передовыхъ теченій въ религіозной, государственной и соціальной жизни Европы... Декларація Джефферсона, какъ и самый текстъ американской конституціи, являются только послѣдними по времени выраженіями тѣхъ началъ, изъ-за признанія которыхъ боролись левеллеры“ [2]).

Къ аналогичнымъ выводамъ пришелъ тремя годами позднѣе и Еллинекъ, что видно изъ слѣдующихъ словъ его: „установить законодательнымъ путемъ рядъ неотчуждаемыхъ, прирожденныхъ, священныхъ правъ индивида,—это мысль не политическаго, а религіознаго происхожденія: что до сихъ поръ считали послѣдствіемъ революціи, на самомъ дѣлѣ было плодомъ реформаціи и вызванной ею борьбы; первымъ апостоломъ этой мысли былъ не Лафайетъ, а тотъ Роджеръ Вильямсъ, который, воодушевленный

---

[1]) Съ тѣми оговорками, которыя были сдѣланы въ главѣ „Конституціонное, правовое и соціалистическое государство“ на счетъ господства права въ современномъ государствѣ.

[2]) См. Русск. Мысль. 1892 г. кн. II, стр. 57—60.

могучей, глубокой вѣрою, удалился въ пустыню, чтобы основать новое государство и въ немъ осуществить полную свободу вѣроисповѣданія,—чье имя американцы понынѣ произносятъ съ глубокимъ благоговѣніемъ“ [1]).

Послѣ того какъ мы познакомились съ тѣмъ, гдѣ и какъ возникли первыя декларації правъ на американскомъ иевропейскомъ материкахъ, обратимся къ исторіи послѣдующихъ провозглашеній правъ человѣка и гражданина.

„Провозглашеніе правъ человѣка и гражданина французскимъ учредительнымъ собраніемъ 26 августа 1879 года,—по словамъ Еллинека,—одно изъ наиболѣе знаменательныхъ событій французской революціи, такъ какъ лишь декларація правъ человѣка создала въ полномъ его объемѣ въ области положительныхъ нормъ, понятіе субъективнаго права отдѣльнаго члена государства по отношенію къ государству, какъ цѣлому,—понятіе, которое раньше знало только естественное право. Раньше всѣхъ формулировала эти права первая французская конституція 3 сентября 1791 г.... Вмѣстѣ съ избирательнымъ правомъ эти права, гарантированныя конституціей, въ послѣдній разъ перечисленныя въ конституціи 4 ноября 1848 года, понынѣ лежатъ въ основѣ французской теоріи и практики въ области публичныхъ правъ индивида. Подъ вліяніемъ этой же французской декларації въ конституціи всѣхъ другихъ континентальныхъ государствъ включены подобные перечни правъ, отдѣльныя положенія и выраженія которыхъ болѣе или менѣе приноровлены къ особенностямъ данной стороны. По своему содержанію они нерѣдко далеко уклоняются другъ отъ друга. Въ Германіи уже большинство конституцій эпохи, предшествовавшей 1848 году, содержали особый раздѣлъ о правахъ подданныхъ... Замѣчательное исключеніе, правда, представляютъ учредительный актъ сѣверо-германскаго союза 26 іюля 1867 года и конституція Германской имперіи 16 апрѣля 1871 года, которыя совсѣмъ не содержатъ отдѣла объ основныхъ правахъ гражданъ“ [2]). Впрочемъ, послѣднее объясняется Еллинекомъ преимущественно тѣмъ, что „эти права были уже включены въ конституціи отдѣльныхъ государствъ — членовъ союза“. Въ Россіи есть глава 2-ая „Основныхъ законовъ“, толкующая „о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ“. Въ то время, какъ обязанности, устанавливаемыя этой главой, весьма реальны, права, предоставляемыя ст. 30—39 этой главы,—весьма проблематичны. Эта проблематичность усиливается въ высшей степени ст. 41, которая гласитъ: „изъятія изъ дѣйствія изложенныхъ въ сей главѣ постановленій въ отношеніи мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи и въ положеніи исключительномъ, опредѣлены особыми законами“. Но оставимъ нашу хартію реальныхъ обязанностей и фантастическихъ правъ и перей-

---

[1]) См. его „Декларацію правъ“... стр. 60. Дальнѣйшая литература вопроса объ этомъ вліяніи на Декларацію 1789 года указана А. Вормсомъ въ предисловіи къ монографіи Еллинека. См. также Оларъ, „Политич. исторія французской рев.“ 2-ое изд., русск. пер. Кончевской, стр. 23,—4.

[2]) Еллинекъ, „Декларація правъ“, стр. 1—4.

демъ къ классификаціи правъ, подлежащихъ нашему разсмотрѣнію. Опредѣливъ, что „субъектомъ правъ является тотъ, кто можетъ въ своемъ интересѣ привести въ движеніе правопорядокъ“, Еллинекъ подраздѣляетъ субъективныя публичныя права на три группы: 1) притязанія на свободу отъ государства, 2) притязанія на положительныя услуги со стороны государства и 3) притязанія на услуги для государства [1]). Что касается первой группы, то въ нее входятъ два подвида правъ, а именно: 1) права личности или личной свободы, какъ-то: неприкосновенность личности и жилища, обезпеченіе тайны переписки (и разговоровъ по телефону), свобода выбора профессіональныхъ занятій и передвиженія, и 2) права общественной свободы, какъ-то: свобода совѣсти, мысли, убѣжденій (религіозныхъ, научныхъ, политическихъ), свободы слова, печати, собраній, союзовъ и стачекъ. Всѣ эти права гарантируютъ личности невмѣшательство государства въ опредѣленныя сферы ея дѣятельности.

Вторую группу составляютъ такія права, которыя могутъ обезпечить личности нѣкоторыя весьма существенныя услуги со стороны государства. Сюда можно отнести право на существованіе, право на трудъ, право на полный продуктъ труда [2]), право призрѣнія или обезпеченія на случай старости, инвалидности, болѣзни, право личности на полное развитіе своихъ нормальныхъ потребностей. Особенность правъ этой группы та, что большинство ихъ не признается современнымъ буржуазнымъ государствомъ, такъ какъ цѣль ихъ—обезпечить насущные интересы широкихъ рабочихъ массъ и, вообще, малоимущихъ общественныхъ группъ. Они будутъ реализованы отчасти только съ демократизаціей государственной власти, а самыя существенныя изъ нихъ могутъ быть осуществлены только въ соціалистическомъ обществѣ. Третью группу субъективныхъ публичныхъ правъ составляютъ политическія права, которыя мы уже разсмотрѣли выше, какъ-то: активное и пассивное избирательное право, разныя права непосредственнаго участія въ законодательной дѣятельности (референдумъ, народная инициатива), право петицій, право на занятіе должностей въ судѣ и управленіи (административныхъ) или на отправленіе опредѣленныхъ функцій (напр. выбирать судью или быть избраннымъ въ судьи, быть присяжнымъ засѣдателемъ, обвинителемъ, истцомъ, защитникомъ, свидѣтелемъ).

„Чтобы дополнить этотъ перечень субъективныхъ публичныхъ правъ, намѣренно опущенныхъ или случайно пропущенныхъ въ системѣ Еллинека, благодаря неточности признака, лежащаго въ основаніи самой классификаціи,—мы должны,—пишетъ г. Марковъ,—включить въ первую категорію субъективныхъ публичныхъ правъ: право на вооруженіе и на самозащиту, во вторую—: право на пользованіе извѣстными культурными благами (образованіемъ,

---

[1]) См. „Право совр. государства“, стр. 272—279.

[2]) Разсмотрѣнію трехъ названныхъ правъ посвящена интересная книга А. Менгера: „Право на полный продуктъ труда“.

судомъ, просвѣтительными учрежденіями, путями сообщенія, медицинской помощью, санитарно-гигіеническими мѣрами, погребеніемъ, освѣщеніемъ, водоснабженіемъ, продовольственной агрономической помощью и т. п.), и наконецъ, въ третью—: такъ называемое право на самоуправленіе (національное, профессіональное и территоріальное), право избирать, смѣнять, предавать суду всѣхъ должностныхъ лицъ (въ томъ числѣ судей, депутатовъ и проч.) [1]). На нѣкоторыхъ изъ правъ, перечисляемыхъ г. Марковымъ, мы остановимся ниже, а пока отмѣтимъ слѣдующее обстоятельство: каталогъ естественныхъ правъ современнаго человѣка и гражданина все растетъ и растетъ и пополняется новыми правами. Отсюда понятно, почему современные представители науки о государствѣ и общей теоріи права начали говорить о естественномъ правѣ съ измѣнчивымъ содержаніемъ и находить, что „старые теоретики права заблуждались, когда отыскивали такое опредѣленное право, которое имѣло бы абсолютное значеніе“ [2]). По словамъ Еллинека, естественное право—не что иное, какъ совокупность требованій, предъявляемыхъ измѣнившимся съ теченіемъ времени обществомъ или отдѣльными его классами къ правотворческой власти“. Такимъ образомъ, естественное право—форма, въ которую разныя эпохи вливаютъ разное содержаніе. „Въ эпоху французской революціи,—пишетъ г. Гессенъ,—принципы естественнаго права имѣли, по преимуществу политическій характеръ; таковы были принципы политической свободы, политическаго равенства, неотъемлемыхъ правъ гражданина и человѣка и т. д. Въ настоящее время, когда въ З. Европѣ идеалы политической реформы болѣе или менѣе осуществлены, содержаніе естественнаго права дается соціальной и, прежде всего, экономической жизнью. „Право на существованіе“, право на трудъ, право на короткій рабочій день и т. д.—таково содержаніе современнаго каталога „соціальныхъ естественныхъ правъ гражданина и человѣка“, существенно отличныхъ отъ „политическихъ естественныхъ правъ“ раціоналистической философіи“ [3]).

Замѣтимъ еще, что сфера субъективныхъ публичныхъ правъ имѣетъ тенденцію къ расширенію, и перейдемъ къ описанію правъ первой группы, касающихся личной и общественной свободы. Остановимся сначала на правахъ личной свободы, которыя признавались и въ средніе вѣка, но только по отношенію къ свободному населенію. Еще 39 ст. Великой Хартіи Вольностей въ Англіи установила, что ни одинъ свободный человѣкъ не будетъ схваченъ, посаженъ въ тюрьму, лишенъ имущества, поставленъ внѣ закона, изгнанъ и какимъ-либо образомъ подвергнутъ убытку; „мы (т.-е. король) не пойдемъ противъ него и не пошлемъ на него иначе, какъ по законному приговору его пэ-

---

[1]) См. его „Личность въ правѣ“, стр. 48, 9. П. Вихляевъ причисляетъ къ категоріи субъективныхъ публичныхъ правъ и „право на землю“ (см. брошюру того же названія) стр. 38.

[2]) См. Р. Штаммлеръ, „Хозяйство и право“. Перев. подъ ред. І. Давыдова, т. І. стр. 196.

[3]) „Возрожденіе естеств. права“, стр. 26, 7.

ровъ или по закону земли“ [1]). Въ настоящее время англичане имѣютъ два средства противъ произвольныхъ арестовъ, а именно: уголовное преслѣдованіе съ присоединеніемъ гражданскаго иска и освобожденіе отъ незаконнаго заключенія посредствомъ указа, носящаго названіе Habeas Corpus (буквально „доставь тѣло“ задержаннаго въ судъ — къ судьѣ). Требованіе примѣнить къ себѣ Habeas Corpus Act даетъ всякому задержанному возможность объяснить немедленно послѣ ареста судьѣ, за что онъ задержанъ и посаженъ въ тюрьму, послѣ чего судья можетъ или освободить арестованнаго или же подвергнуть немедленному суду. Этотъ актъ охраняетъ англичанъ отъ напраснаго сидѣнія по тюрьмамъ и неизмѣримо важнѣе права преслѣдовать кого-либо за незаконный арестъ и права получить за это вознагражденіе съ лица, которое подвергло его такому аресту. „Всякое неповиновеніе указу грозитъ ослушнику наказаніемъ за презрѣніе къ суду, а также во многихъ случаяхъ большимъ штрафомъ, который получаетъ потерпѣвшій“ [2]). Если судья не потребуетъ къ себѣ немедленно арестованнаго, то онъ тоже подлежитъ штрафу. Всѣ эти постановленія весьма практичны: они избавляютъ гражданина—и притомъ немедленно—отъ незаконнаго ареста, способствуютъ отпуску его на поруки и обезпечиваютъ скорость правосудія. Но и въ весьма рѣдкихъ случаяхъ пріостановки дѣйствія Habeas Corpus Act'a, „единственнымъ непосредственнымъ и прямымъ результатомъ этой пріостановки является, — по свидѣтельству Дайси, — слѣдующее: министерство можетъ въ продолженіе періода, пока актъ о пріостановкѣ находится въ силѣ, постоянно откладывать судъ надъ лицами, заключенными по обвиненію въ измѣнѣ (государственной. А. Н.). Это усиленіе исполнительной власти (въ періодъ политическихъ смутъ. А. Н.) не маловажно, но отъ него далеко до того, что въ нѣкоторыхъ государствахъ называется „пріостановкой конституціонныхъ гарантій“, а во Франціи—„объявленіемъ государства въ осадномъ положеніи“ (стр. 257). „Но, такъ какъ цѣль пріостановки Habeas Corpus Act'a дать правительству возможность совершать поступки, хотя и полезные, — по мнѣнію Дайси,—но въ политическомъ отношеніи иногда не вполнѣ законные“, то за пріостановкой Habeas Corpus Act'a слѣдуетъ обычно парламентскій актъ о снятіи отвѣтственности, который освобождаетъ отъ отвѣтственности тѣхъ лицъ, которыя дѣйствовали добросовѣстно во время исключительныхъ полномочій и пріостановки Habeas Corpus Act'a (стр. 262,3).

Неприкосновенность личности въ Соед. Штатахъ Сѣв. Америки защищается постановленіями, аналогичными англійскимъ. Въ конституціонныхъ государствахъ Европы она гарантирована соотвѣтственными статьями конституцій. Такъ, напр., ст. 7 бельгійской конституціи гласитъ: „Личная свобода гарантирована.

---

[1]) Цит. по пер. въ книгѣ Дайси, стр. 23.

[2]) Дайси, тамъ же, стр. 241. Вопросу о „Habeas Corpus Act“ и его пріостановкѣ по англійскому праву“ посвящена подъ такимъ названіемъ книга В. Дерижинскаго.

Никто не можетъ подвергнуться судебному преслѣдованію иначе, какъ въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, и въ формѣ, имъ предписанной. Кромѣ случаевъ захвата на мѣстѣ преступленія, никто не можетъ быть арестованъ иначе, какъ въ силу мотивированнаго приказа судьи, который долженъ быть предъявленъ или въ моментъ ареста или до истеченія 24 часовъ со времени его". Во Франціи аналогичныя постановленія содержитъ конституція 1791 г. и ст. 7. декларації правъ и другія конституціи и декларації [1]), и личная свобода гарантируется § 3 ст. 93 уголовнаго кодекса, устанавливающаго отвѣтственность тюремщиковъ, начальниковъ домовъ задержанія или ареста и прокуроровъ за неправильный арестъ кого бы то ни было. Но ни въ Бельгіи, ни во Франціи нѣтъ у гражданъ Habeas Corpus Act'a. Кромѣ того, во Франціи введеніе осаднаго положенія устраняетъ „нормальныя гарантіи индивидуальной свободы". И то обстоятельство, что по закону 3 апрѣля 1878 года оно можетъ быть введено не правительствомъ, а законодательнымъ путемъ, только ослабляетъ зло, а не уничтожаетъ его [2]). Вообще, во Франціи традиціи стараго порядка даютъ себя чувствовать и до сихъ поръ. Впрочемъ, онѣ едва ли не болѣе выражены въ другихъ государствахъ континентальной Европы.

Остановимся теперь на неприкосновенности жилища, которая, по Дюги, есть послѣдствіе и какъ бы продолженіе индивидуальной свободы (стр. 746—9). Этотъ принципъ Дюги формулируетъ такъ: „никто не можетъ проникнуть въ жилище индивида, безъ согласія этого послѣдняго: даже правительственные агенты могутъ, въ принципѣ, проникнуть лишь въ силу рѣшенія судебной власти, при условіяхъ и въ формахъ, опредѣленныхъ закономъ". Согласно ст. 76 конституціи, во Франціи „ночью никто, даже правительственные агенты, снабженные судебнымъ приказомъ, не имѣютъ право проникать внутрь дома, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда это дѣлается по требованію изнутри дома, или въ случаѣ неодолимой силы (пожаръ, наводненіе и т. п.). Въ Англіи и днемъ полицейскій не имѣетъ права взойти въ жилище „даже для выполненія приказа объ арестѣ", если только туда не спрятался убійца, или тамъ не произошло убійство. Поэтому въ Англіи дома гражданъ дѣйствительно неприступныя для правительства крѣпости. Другія конституціи гарантируютъ эту неприступность слабѣе, чѣмъ англійская.

Что касается права всякаго гражданина, чтобы его письма и телеграммы не читалъ никто, кромѣ адресата, то, хотя большинство конституцій и обезпечиваютъ тайну почтовой корреспонденціи, однако, въ силу существованія повсюду „черныхъ кабинетовъ", занимающихся перлюстраціей писемъ, только въ одной Англіи, по мѣткому выраженію, „письмо на почтѣ—все равно, что евангеліе въ алтарѣ"; впрочемъ, и въ этой странѣ распечатаніе чужихъ писемъ агентами правительства въ политическихъ цѣ-

---

[1]) См. у Дюги, стр. 711 и слѣд.
[2]) См. у Дюги, 727,8 стр.

ляхъ имѣетъ, къ сожалѣнію, мѣсто, хотя и чрезвычайно рѣдк Менѣе всего ограждена тайна почтовой переписки въ Россіи.

Изъ свободы личности вытекаютъ далѣе свобода передвиже нія и свобода выбора профессіональныхъ занятій и въ частност отмѣна паспортной системы, какъ стѣсняющей особенно свободу передвиженія и свободу выбора профессіи. Отмѣна паспортной системы и свобода передвиженія имѣетъ особенное значеніе для всѣхъ трудящихся, вынужденныхъ постоянно бродить въ поискахъ за работой въ разные концы страны. Свободѣ выбора профессіи не противорѣчитъ ограниченіе ея въ формѣ предварительнаго разрѣшенія на устройство того или иного промысла, фабрики, завода, производство или отбросы которыхъ сопровождаются вредными послѣдствіями для здоровья какъ лицъ, занятыхъ въ самомъ процессѣ производства, такъ и живущихъ по сосѣдству въ опредѣленномъ районѣ. Съ указанными ограниченіями свобода выбора профессіи признается нынѣ повсюду. Кромѣ того, занятіе нѣкоторыхъ должностей по администраціи, суду, въ государственныхъ, общественныхъ и частныхъ предпріятіяхъ ограничивается контингентомъ лицъ, обладающихъ дипломами объ окончаніи опредѣленныхъ учебныхъ заведеній. Исторически нынѣшнюю свободу профессій можно разсматривать, какъ протестъ противъ цехового строя и цеховыхъ привилегій, протестъ, провозглашенный буржуазіей великой французской революціи.

Разсмотримъ теперь права общественной свободы и прежде всего свободу совѣсти — начало, которое развилось постепенно изъ простой вѣротерпимости. Подъ свободой совѣсти разумѣютъ право держаться какихъ угодно убѣжденій религіозныхъ, научныхъ и политическихъ, а также распространять ихъ письменно или устно. Останавливаясь ближе на религіозныхъ убѣжденіяхъ, замѣтимъ, что начало свободы совѣсти предоставляетъ одинаково право, какъ вѣрить въ Бога, такъ и не вѣрить въ Него. Слѣдствіемъ изъ принципа свободы религіозной совѣсти является отдѣленіе церкви отъ государства. Наиболѣе послѣдовательно проведено начало свободы совѣсти въ союзной конституціи Соед. Штатовъ и въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ Сѣв. Америки. Такъ, § 3 ст. VI союзной конституціи гласитъ, что „никакое вѣроисповѣданіе никогда не должно требоваться, какъ условіе для занятія какой-либо должности или для исполненія какой-нибудь общественной службы въ Соед. Штатахъ“, а ст. I-ая поправокъ конституціи говоритъ, что „конгрессъ не долженъ издавать никакого закона, которымъ вводилась бы государственная религія“ [1]). Въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ содержится еще цѣлый рядъ болѣе опредѣленныхъ постановленій, касающихся отдѣленія церкви отъ государства: „никто не обязанъ принадлежать къ какой-нибудь церкви и можетъ выйти изъ той, къ которой принадлежитъ; дѣти могутъ быть воспитываемы въ какой угодно религіи, могутъ остаться и совсѣмъ безъ религіи; никто не обязанъ платить налоговъ на содержаніе церкви

---

[1]) Цит. по переводу, прил. къ книгѣ Вильсона, „Государство“ стр. 1

и церковныхъ служителей; каждый можетъ открыто исповѣдывать и защищать свои религіозныя воззрѣнія и отправлять соотвѣтствующіе религіозные обряды; никто не терпитъ ограниченій въ гражданскихъ и политическихъ правахъ изъ-за вопросовъ религіозныхъ; ни одна изъ церквей не пользуется никакими преимуществами“ [1]). Кромѣ Соед. Штатовъ отдѣленіе церкви отъ государства осуществлено въ Мексикѣ и части швейцарскихъ кантоновъ. Во Франціи отдѣленіе церкви отъ государства установлено закономъ 9 декабря 1905 года, титулъ I котораго гласитъ: „Республика обезпечиваетъ свободу совѣсти. Она гарантируетъ свободное отправленіе культа съ единственными ограниченіями, которыя будутъ изданы впослѣдствіи въ интересѣ общественнаго порядка. Республика не признаетъ, не оплачиваетъ и не субсидируетъ никакого культа“... [2]). Этотъ законъ заслуживаетъ вниманія потому, что онъ принятъ въ католической Франціи и, такимъ образомъ, символизируетъ торжество свѣтскаго общества надъ церковнымъ. „Религія,—говоритъ Дюги въ полномъ согласіи съ современнымъ демократическимъ и соціалистическимъ правосознаніемъ,— есть индивидуальное и частное дѣло, къ которому государство должно остаться вполнѣ чуждымъ; для него нѣтъ ни католиковъ, ни протестантовъ, ни евреевъ, ни мусульманъ, ни буддистовъ, а есть лишь французы, или, лучше сказать, люди, вѣрованія которыхъ оно должно уважать“ [3]).

Съ другой стороны, отдѣленіе церкви отъ государства сопровождается обычно отказомъ содержать какую-либо церковь на счетъ казны, и это вполнѣ соотвѣтствуетъ началу свободы совѣсти, которое не мирится съ тѣмъ, чтобы средства, даваемыя плательщиками налоговъ, шли на поддержаніе церкви, ученіе которой они считаютъ ложнымъ. „Свободномыслящій,— говоритъ Дюги,— считающій, что всѣ религіи лишь ложь и колдовство, результатъ невѣжества и предразсудковъ, что нужно энергически работать надъ освобожденіемъ человѣчества отъ ихъ зловреднаго вліянія, вынужденъ оплачивать въ своей налоговой долѣ служителей этихъ религій. Подобный режимъ не можетъ быть режимомъ религіозной свободы тамъ, гдѣ церковь еще не отдѣлена отъ государства“ (стр. 850). Въ Бельгіи отдѣленіе церкви отъ государства проведено еще въ 30 годахъ XIX вѣка, но вслѣдствіе могущества католической церкви, настолько своеобразно, что „свѣтское общество лишалось всякой власти и контроля надъ обществомъ церковнымъ... Правительство совершенно не вмѣши-

---

[1]) См. ст. *Лазаревскаго* въ сборникѣ „Конст. госуд.“, гдѣ даны нѣкоторыя указанія на отклоненія отъ послѣдовательнаго примѣненія начала свободы совѣсти. Ср также у Брайса, „Американская республика“, Т. II, стр. 31.

[2]) Цит. у Дюги, указ. соч., стр. 854,5.

[3]) Тамъ же, стр. 859; впрочемъ, въ послѣднее время формула „религія — частное дѣло“ страстно, но, на нашъ взглядъ, неубѣдительно оспаривается синдикалистомъ Оливетти, который находитъ, что оно „нелогична, противорѣчитъ сущности соціализма, носитъ въ высшей степени безнравственный и іезуитскій характеръ“. См. его „Проблемы современнаго соціализма“, стр. 73—80 и слѣд. Русск. пер. подъ ред. Шулятикова, 1908 г.

вается въ дѣла церкви. Взамѣнъ этого церковь не лишалась ни одной привилегіи, какими она пользовалась до отдѣленія [1]).

Свобода совѣсти въ той или иной степени осуществлена и въ другихъ государствахъ, и притомъ, какъ это ни странно, въ реакціонной въ другихъ отношеніяхъ Германской Имперіи это начало нашло болѣе существенное выраженіе, чѣмъ въ другихъ странахъ, и въ большей степени, чѣмъ въ деистически настроенной Англіи, гдѣ англиканское духовенство пользуется особыми привилегіями. У насъ никакой свободы совѣсти нѣтъ, а есть лишь вѣротерпимость и разрѣшеніе переходить изъ одного христіанскаго вѣроисповѣданія въ другое; запрещеніе перехода въ нехристіанство осталось; евреи ограничены въ правахъ и ссылаются за свою религію въ черту осѣдлости. Православная церковь субсидируется государствомъ и имѣетъ неизмѣримо больше привилегій, чѣмъ какая-либо другая церковь, такъ что даже равноправности церковныхъ обществъ не существуетъ: насиліе надъ вѣрой и совѣстью осталось: нельзя вѣрить, во что хочешь [2]).

Дальнѣйшимъ слѣдствіемъ изъ принципа свободы совѣсти являются свобода научныхъ убѣжденій и свобода преподаванія академическаго и школьнаго. Свобода науки и научнаго изслѣдованія признается въ принципѣ повсюду, но свобода академическаго преподаванія стѣсняется. Мы уже не будемъ говорить про Россію, гдѣ не только невозможны профессора-республиканцы, соціалисты, анархисты и атеисты, но гдѣ даже принимаются мѣры для преслѣдованія профессоровъ, принадлежащихъ къ партіи народной свободы, а укажемъ, что и въ Германіи возможны такіе случаи, какъ увольненіе приватъ-доцента соціалдемократа Аронса, читавшаго лекціи по... физикѣ. Академическая свобода заключается не въ томъ только, что университеты (и вообще высшія учебныя заведенія) обращаются въ самоуправляющіяся корпораціи, а и въ томъ, что преподаваніе должно быть совершенно свободнымъ, то есть каждый профессоръ, доцентъ и т. д. долженъ имѣть право учить тому, что ему кажется по совѣсти наиболѣе всего убѣдительнымъ. Отсюда слѣдуетъ, что государство можетъ только ассигновать средства на содержаніе высшихъ учебныхъ заведеній и устраивать государственные экзамены для лицъ, желающихъ получить права для поступленія на государственную службу, при условіи, конечно, чтобы экзаменовали сами профессора. Вся же внутренняя жизнь высшихъ учебныхъ заведеній—ученая, учебная, административная, студенческая—должны находиться въ рукахъ академической семьи. Свободная высшая школа въ свободномъ государствѣ — вотъ лозунгъ современной демократіи. Только въ этомъ случаѣ и учащіеся въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ получаютъ возможность выбирать себѣ учителей изъ числа тѣхъ, кто пользуется ихъ довѣріемъ.

---

[1]) См. подробнѣе у Фландена. „Политич. учрежденія совр. Европы“, стр. 236 или у Сеньобоса. „Политич. исторія совр. Европы“, т. I, стр. 218,9.

[2]) См. подробнѣе у Рейснера, „Государство и вѣрующая личность“, стр. 390—423 о „свободѣ совѣсти и законѣ 17 апр. 1905 года“.

Вопросъ о свободѣ преподаванія заключаетъ въ себѣ, по словамъ Дюги, два вопроса: о правѣ: преподаванія и о правѣ обученія. Первый изъ нихъ сводится къ тому, „имѣетъ ли каждый индивидъ право преподавать другимъ публично, даромъ или за плату, то, что онъ знаетъ или полагаетъ, что знаетъ“, безъ ограниченія этого права государствомъ. Вопросъ о правѣ обученія заключается не въ томъ, имѣетъ ли всякій право учиться тому, чему онъ хочетъ, каковое право не оспаривается, а въ томъ, имѣетъ ли онъ право выбирать себѣ какихъ угодно учителей, опять таки безъ ограниченій со стороны государства. Дюги признаетъ это право за взрослыми (стр. 795). Право не можетъ, конечно, быть предоставлено дѣтямъ въ низшей и средней школахъ, такъ какъ на самомъ дѣлѣ рѣшали бы этотъ вопросъ не дѣти, а родители, и это право стало бы фиктивнымъ (стр. 797). Государство не можетъ далѣе. по убѣжденію Дюги, „ни запретить, ни сдѣлать обязательнымъ преподаваніе въ школѣ какой нибудь доктрины“, напр. обязательныхъ уроковъ Закона Божія. „Свѣтскій характеръ школы есть логическое послѣдствіе обязательности“ (обученія въ народныхъ школахъ во Франціи); тоже надо сказать, по мнѣнію Дюги, „и о мудромъ постановленіи закона 1882 года, запретившаго религіозное обученіе внутри школы“, но зато постановившаго, что „государственныя первоначальныя школы бездѣйствуютъ одинъ день въ недѣлю, кромѣ воскресенья, дабы позволить родителямъ дать, если они хотятъ, своимъ дѣтямъ религіозное образованіе внѣ школьныхъ зданій. Религіозное обученіе свободно въ частныхъ школахъ“ (стр. 808). Такъ проводится начало свободы совѣсти въ преподаваніе въ начальныхъ школахъ. Обязательность обученія при такихъ условіяхъ не противорѣчитъ принципу свободы совѣсти. Признаніе за каждымъ ребенкомъ права на извѣстный минимумъ образованія, который даетъ народная школа, влечетъ за собой неизбѣжно безплатность первоначальнаго обученія, съ цѣлью дать возможность пользоваться этимъ правомъ дѣтямъ бѣдныхъ родителей. Принужденіе же посылать дѣтей въ школу неизбѣжно, разъ хотя бы часть родителей не понимаетъ пользы образованія.

Здѣсь умѣстно отмѣтить, что, когда консерваторы въ Англіи провели чрезъ парламентъ школьный законъ 1902 года, то „конфессіональныя школы очутились въ рукахъ господствующей (англиканской) церкви. Тогда нонконформисты запротестовали, заявивъ, что съ нихъ собираютъ деньги на содержаніе школъ, въ которыхъ преподается катехизисъ другой секты. Такъ какъ такимъ образомъ нарушалась, по мнѣнію диссентеровъ, свобода совѣсти, гарантированная конституціей, то они отказались платить школьный налогъ. Началось пассивное сопротивленіе школьному закону 1902 года, которое въ Уэльсѣ достигло колоссальныхъ размѣровъ. Всѣ графскіе совѣты Уэльса отказались привести законъ въ исполненіе“ [1]). Въ 1906 году либеральное

---

[1]) См. подробнѣе въ ст. Діонео. Русск. Бог. февраль 1908 г., стр. 20, 1, 2. Конфессіональными называются школы съ преподаваніемъ Закона Божія. Нон-

министерство внесло поэтому въ парламентъ новый школьный билль, но онъ былъ отвергнутъ палатой лордовъ. Свободныя церкви и рабочіе стоятъ за такое положеніе дѣлъ, которое было до 1902 года, то-есть за школы свѣтскія и конфессіональныя, при чемъ послѣднія могутъ быть субсидируемы только изъ казны, но не на счетъ мѣстныхъ налоговъ. А рабочіе, сорганизованные въ тредъюніоны, требуютъ кромѣ того: 1) воспитанія и содержанія дѣтей въ школахъ за счетъ государства; 2) національной системы воспитанія подъ полнымъ народнымъ контролемъ, безплатной и свѣтской отъ начальной школы до университета, и 3) техническаго образованія, которое входило бы въ каждую школьную программу.

Свобода совѣсти требуетъ свободы проповѣди, преподаванія, пропаганды; слѣдовательно, она требуетъ, другими словами, прежде всего свободы слова. Эта свобода слова подвергается сравнительно съ другими свободами, такъ сказать, случайнымъ ограниченіямъ, такъ какъ никакое государство не въ состояніи услѣдить за всякимъ свободнымъ словомъ, вырывающимся то здѣсь, то тамъ, за свободной рѣчью, льющейся и на собраніяхъ, и въ школѣ, и на улицѣ, и въ семьѣ. Но свобода слова можетъ проявляться и въ письменной формѣ, а также въ печатныхъ произведеніяхъ (книгахъ, газетахъ, журналахъ). Тутъ уже есть полная возможность бороться съ ней путемъ такъ называемой цензуры, которая и свирѣпствовала повсюду въ эпоху абсолютныхъ монархій и полицейскаго государства. Впрочемъ, честь ея изобрѣтенія, относимаго къ 1471 году, принадлежитъ римскимъ папамъ, которые уже черезъ тридцать лѣтъ послѣ изобрѣтенія книгопечатанія создаютъ „указатель запрещенныхъ книгъ“ и вводятъ предварительную цензуру. Свѣтскія государства охотно прибѣгли къ этому изобрѣтенію, и оно получило распространеніе на всемъ материкѣ Европы и перекочевало въ Англію, гдѣ величайшій поэтъ своего времени Мильтонъ такъ защищалъ въ своей Ареопагитикѣ — парламентской рѣчи, произнесенной въ 1644 г. — свободу печати отъ цензуры, введенной „звѣздной палатой“ въ 1637 году и подтвержденной парламентскими постановленіями 1641, 1642 и 1643 года.

„Убить хорошую книгу—то же что, убить хорошаго человѣка. Если гоненіе простирается на всю печать, тутъ уже является головное избіеніе, въ которомъ отнимается не только земная жизнь, но гибнетъ духъ самаго разума...

„Первое установленіе цензуры порождено самымъ противохристіанскимъ учрежденіемъ — инквизиціей, наиболѣе тираническимъ изъ всѣхъ судилищъ, когда-либо существовавшихъ. До тѣхъ поръ книги могли такъ же свободно появляться, какъ и все рождаемое на свѣтѣ: произведенія мозга также не стѣснялись, какъ и произведенія чрева: никакая завистливая Юнона не сидѣла со скрещенными ногами, когда у человѣка выходило на

конформисты, диссентеры—сектанты, отдѣлившіеся отъ господствующей (англиканской) церкви.

свѣтъ его духовное дитя... Цензура представляетъ собой злѣйшее насиліе и оскорбленіе, какое только можетъ быть нанесено наукѣ и ученымъ людямъ. Тотъ, кто пишетъ для печати, призываетъ себѣ на помощь весь свой разумъ и способность къ разсужденію; онъ изслѣдуетъ, размышляетъ, работаетъ, обращается за совѣтомъ и мнѣніемъ къ своимъ компетентнымъ друзьямъ. Совершивъ все это, онъ считаетъ себя настолько же знающимъ то, о чемъ онъ пишетъ, насколько это могло быть извѣстно всѣмъ, писавшимъ до него. И если въ этомъ полнѣйшемъ выраженіи его добросовѣстности и силы ума ни лѣта, ни трудолюбіе, ни прежнія доказательства его дарованія не могутъ поставить его на ту степень зрѣлости, на которой должно быть снято съ него недовѣріе и подозрѣніе,—если онъ долженъ подвергать свой трудъ, сопряженный съ ночными бдѣніями при свѣтѣ ученой лампады, поверхностному суду заваленнаго дѣлами цензора, быть можетъ, болѣе юнаго годами, быть можетъ, стоящаго далеко ниже его по развитію, быть можетъ, никогда не испытывавшаго, что значитъ писать ученыя сочиненія, — если трудъ его, не будучи отвергнутъ или уничтоженъ, долженъ появиться въ печати не иначе, какъ въ видѣ мальчика, сопровождаемаго своимъ дядькой, съ помѣткой цензора на оборотѣ заглавнаго листа, служащей ручательствомъ и гарантіей, что авторъ не идіотъ и не распространитель разврата,– развѣ все это не безчестіе и не униженіе для автора, для его сочиненій, для самаго права и достоинства науки?...

„Истина и разумъ не такого рода товары, на которые можетъ существовать монополія и которыми можно торговать при посредствѣ ярлыковъ, торговыхъ уставовъ и указныхъ мѣръ...

„Свобода устнаго и печатнаго слова можетъ принести большую пользу выясненію тѣхъ вопросовъ, которые составляютъ предметъ споровъ и волненія.... Пусть по землѣ дуютъ вѣтры всевозможныхъ ученій, но когда Истина выходитъ на борьбу, мы оскорбляемъ ее, заставляя съ помощью цензуры и запрещеній сомнѣваться въ ея силѣ. Предоставьте ей бороться съ ложью свободно и открыто. Это—наилучшій и вѣрнѣйшій способъ опроверженія лжи...

„Увертываться же, устраивать засады и ставить цензурныя заграждения тамъ, гдѣ противникъ долженъ пройти,—все, что позволительно въ обыкновенной войнѣ, будетъ трусостью и низостью въ войнѣ за истину. Кто же не знаетъ, что истина сильна сама по себѣ, подобно Всемогущему; чтобы побѣдить, она не нуждается ни въ уловкахъ, ни въ военныхъ хитростяхъ, ни въ цензурѣ.... Если всѣ не могутъ думать одинаково, то, безъ сомнѣнія, гораздо полезнѣе, благоразумнѣе и соотвѣтственнѣе духу христіанства— относиться съ терпимостью къ этимъ отпавшимъ частямъ, нежели стремиться къ ихъ насильственному сліянію.... Къ какому прекрасному и цѣлостному строю жизни привело бы насъ покорное единодушіе! Все оказалось бы такъ прочно замороженнымъ, какъ это бываетъ только въ январскіе морозы“ [1]). Такъ бичевалъ цен-

---

[1]) См. русск. перев. „Ареопагитики“ въ изд. „Свѣточа“, стр. 12, 18, 33, 34, 36, 50, 51, 52.

зуру Мильтонъ. Но когда послѣ январскихъ морозовъ абсолютизма наступила со времени великой французской революціи весна политическаго возрожденія народовъ, цензура стала понемногу отмѣняться, и въ теченіе XIX вѣка пала почти повсюду за исключеніемъ Россіи, гдѣ введеніе конституціи послѣ двухъ—трехъ мѣсяцевъ фактической свободы слова и печати сопровождалось переименованіемъ прежнихъ „цензурныхъ комитетовъ“ въ „комитеты по дѣламъ печати“, а отмѣна предварительной цензуры съ лихвой возмѣщена системой штрафовъ, налагаемыхъ на основаніи исключительныхъ положеній и системой закрытія газетъ и конфискаціи книгъ въ порядкѣ того же административнаго произвола въ качествѣ временной мѣры и по постановленію суда въ качествѣ окончательной мѣры. Между тѣмъ „Декларація правъ человѣка и гражданина“ болѣе ста лѣтъ тому назадъ провозглашала, что „свободное выраженіе мыслей и мнѣній есть одно изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ человѣка; итакъ, каждый гражданинъ можетъ говорить, писать и печатать свободно, подвергаясь отвѣтственности за злоупотребленіе этой свободой только въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ“. (ст. 11).

Въ настоящее время во Франціи дѣйствуетъ нѣсколько законовъ о свободѣ печати, причемъ нарушеніе ихъ карается по общему правилу судомъ присяжныхъ, потому что, какъ говоритъ Дюги, преступленія по дѣламъ печати являются преступленіями мнѣнія въ томъ смыслѣ, что печать... составляетъ по преимуществу органъ общественнаго мнѣнія. Отсюда вытекаетъ, что слѣдуетъ предоставить самому общественному мнѣнію судить, превышаетъ ли такой-то писатель свои права. Единственнымъ же судомъ, являющимся выраженіемъ общественнаго мнѣнія, является судъ присяжныхъ, ибо онъ составляется изъ простыхъ гражданъ, выбранныхъ по жребію. Сводоба печати,—прибавляетъ Дюги,—заключаетъ въ себѣ двѣ другія свободы, являющіяся одновременно ея послѣдствіями и ея условіями: свободу распространенія печатныхъ произведеній и свободу афишированія (расклейку афишъ, политическихъ воззваній и т. п. А. Н.); та и другая провозглашены и гарантированы во Франціи закономъ 29 іюля 1881 г. (стр. 814, 5).

Ст. 18 бельгійской конституціи гласитъ: „печать свободна; цензуры не должно быть; отъ авторовъ, издателей или типографовъ не должно требовать залога. Если авторъ извѣстенъ и живетъ въ Бельгіи, то издатель, типографъ или лицо, распространяющее изданіе, не могутъ подвергаться преслѣдованію“. Что касается Англіи, то „въ ней никогда не провозглашалось право свободы мысли или свободы слова. Истинное положеніе вещей опредѣляется въ ней слѣдующими словами Оджера: „наше право позволяетъ всякому говорить, писать и печатать все, что угодно; но, если кто злоупотребитъ этой свободой, онъ подлежитъ наказанію. Если кто-нибудь несправедливо обвинитъ въ чемъ-нибудь другого, то оклеветанный можетъ предъявить къ нему искъ объ убыткахъ. Съ другой стороны, если будутъ написаны или напечатаны слова, распространяющія измѣну или безнравственность,

то виновный можетъ быть преданъ суду за проступокъ по частному или офиціальному обвиненію“ [1]). По словамъ Дайси, „въ Англіи свобода слова есть не болѣе, какъ право говорить и писать только то, что присяжные, какіе-нибудь двѣнадцать лавочниковъ, сочтутъ удобнымъ. Такая „свобода“ можетъ, конечно, мѣняться, смотря по времени, переходя отъ безграничней свободы къ очень строгому ограниченію (стр. 267,8). Въ Англіи нѣтъ никакой цензуры, и преступленія въ печати разбираются т о л ь к о обыкновенными *судами страны, то-есть судьей и присяжными*. Несмотря на своеобразіе условій, въ которыя поставлена печать Англіи, она, пожалуй, болѣе свободна, чѣмъ гдѣ бы то ни было.

„Личная свобода, говоритъ Дюги, заключаетъ въ себѣ свободу ассоціацій или союзовъ. Если человѣкъ имѣетъ право свободно развивать свою дѣятельность, онъ долженъ имѣть право свободно соединять ее съ дѣятельностью другихъ“ (стр. 875), и растущее съ каждымъ днемъ образованіе союзовъ не стремится уменьшить или поглотить человѣческую индивидуальность; оно, напротивъ, благопріятствуетъ ея болѣе широкому развитію. Въ самомъ дѣлѣ, индивидуальность человѣка дѣлается тѣмъ болѣе сложной и содержательной, чѣмъ большаго числа соціальныхъ группъ она составляетъ часть. Великая ошибка либеральной и чисто индивидуалистической школы заключается въ утвержденіи, что индивидуальность человѣка теряется въ корпоративныхъ группахъ“ (стр. 877). Еще ярче выражаетъ Дюги свою мысль въ послѣдующихъ словахъ: „индивидъ тѣмъ болѣе человѣкъ, чѣмъ болѣе онъ общественъ, т.-е. чѣмъ большаго количества группъ онъ является составною частью“ [2]).

Тѣ союзы, которые образуютъ граждане современныхъ государствъ, имѣютъ самый разнообразный характеръ, въ зависимости отъ того, какія цѣли преслѣдуютъ они,—политическія, религіозныя, экономическія, культурно-просвѣтительныя и т. д. Съ точки зрѣнія интересовъ демократическихъ группъ населенія, наиболѣе важенъ вопросъ, какъ современное конституціонное государство относится къ организаціи массъ въ союзы политическаго и профессіональнаго характера, которые особенно возросли за послѣднія тридцать лѣтъ, внушая буржуазному государству различныя опасенія. Коротко говоря, эти опасенія сводятся къ тому, какъ бы эти ассоціаціи, поскольку онѣ захватываютъ широкіе круги населенія, не оказались бы въ состояніи оказывать сильное давленіе на государственную власть.

Поэтому мы находимъ во всѣхъ современныхъ государствахъ рядъ ограниченій для свободнаго образованія союзовъ. Общая черта ихъ—это недопущеніе тайныхъ союзовъ (съ исключеніемъ для масонскихъ ложъ). Лучше всего, пожалуй, обстоитъ дѣло со свободой союзовъ въ Англіи, гдѣ ассоціаціи могутъ образовы-

---

[1]) Цит. у Дайси, указ. соч., стр. 269.

[2]) См. его Le droit social. etc. p. 122. Цит. по русск. пер. г. Ященко съ пред. проф. Алексѣева: „Соціальное право, индивидуальное право и преобразованіе государства“, стр. 121,2. Однородныя мысли мы находимъ у Зиммеля „Соціальная дифференціація“. Русскій переводъ подъ редакціей Б. Кистяковскаго.

ваться, за немногими исключеніями, явочнымъ порядкомъ. Во Франціи право ассоціаціи провозглашено еще конституціей 1848 года, но свобода ассоціацій установлена только закономъ 1 іюля 1901 года, согласно которому союзы могутъ образовываться явочнымъ порядкомъ. Главнымъ недостаткомъ этого закона, по мнѣнію Дюги, является то, что ассоціаціи не обладаютъ полной правоспособностью юридическаго лица, такъ какъ, если онѣ не признаны правительствомъ общественно-полезными, то онѣ не могутъ пріобрѣтать имущество безмездными способами (стр. 880—2). Въ то же время ассоціаціи, по общему правилу, могутъ быть распущены по опредѣленнымъ основаніямъ только судебной властью, чѣмъ дается членамъ обществъ гарантія, что примѣненіе права распущенія не будетъ произвольнымъ. Къ сожалѣнію, и французское законодательство допускаетъ исключенія изъ этого правила, которыя, по мнѣнію Дюги, „широко открываютъ двери для правительственнаго произвола“. Такъ, совѣтъ министровъ можетъ распускать общества, большинство членовъ которыхъ иностранцы, общества, „дѣйствія которыхъ въ состояніи повліять на финансовый рынокъ (это въ интересахъ кредиторовъ государства) или угрожать внутренней или внѣшней безопасности“. Затѣмъ, цѣлый рядъ законовъ ограничиваетъ образованіе и дѣятельность конгрегацій — религіозныхъ католическихъ обществъ, что составляетъ, по словамъ Дюги, „прямое нарушеніе принциповъ свободы ассоціацій, свободы обученія и гражданскаго равенства“. Современная демократія можетъ считать дѣятельность такихъ обществъ вредной для своихъ интересовъ, но цѣлесообразная борьба съ ними и вредомъ, ими причиняемымъ, можетъ вестись только уничтоженіемъ всякихъ стѣсненій для общественныхъ организацій—политическихъ и профессіональныхъ, и для свободы слова и печати, необходимыхъ для уничтожающей критики тѣхъ взглядовъ, которые распространяютъ въ массахъ клерикальныя организаціи.

Свобода профессіональныхъ организацій (синдикатовъ) признана во Франціи закономъ 1884 г., который, по словамъ Поля Луи, „призналъ за рабочими союзами право на существованіе при условіи надлежащаго заявленія и установилъ для нихъ ограниченную правоспособность и разрѣшилъ судамъ распускать ихъ“ [1]). Это видъ свободы ассоціацій, имѣющей громадное значеніе для пролетаріата, завоеванъ имъ путемъ продолжительной борьбы. Но эта свобода профессіональныхъ союзовъ, хотя и признана всѣми государствами, однако подвергается покушеніямъ со стороны буржуазіи въ разныхъ формахъ. Наиболѣе популярнымъ пріемомъ въ послѣднее время является (въ Англіи, Соед. Штатахъ) предъявленіе профессіональнымъ союзамъ исковъ о возмѣщеніи фабрикантамъ убытковъ за стачки, поскольку таковыя происходятъ съ одобренія профессіональныхъ союзовъ. По-

---

[1]) П. Луи, „Рабочій и Государство“. Русск. изд. Саблина, стр. 182 и вся глава VI, гдѣ указано, какъ обстоитъ дѣло со свободой профес. орг. въ другихъ странахъ.

этому признаніе рабочихъ союзовъ юридическими лицами должно сопровождаться спеціальной оговоркой, что ихъ кассы и имущество отнюдь не могутъ служить для покрытія какихъ-либо убытковъ предпринимателей.

Не меньшее значеніе, чѣмъ свобода союзовъ, имѣетъ для рабочаго класса свобода стачекъ, которыя могутъ быть подраздѣлены на частныя, массовыя и всеобщія, а по цѣли, преслѣдуемой ими,—на экономическія, политическія и, если угодно, соціальныя [1]). Свобода стачекъ—разумѣется, частныхъ—признается съ нѣкоторыми ограниченіями всѣми государствами [2]), но это не мѣшаетъ буржуазнымъ правительствамъ преслѣдовать подъ разными предлогами рабочихъ за массовыя и всеобщія забастовки и стараться подавить ихъ всѣми возможными средствами административной, полицейской и военной репрессіи. Но, несомнѣнно, разъ какое законодательство признало свободу стачекъ, то правительство не имѣетъ права препятствовать рабочимъ устраивать массовыя и всеобщія стачки, потому что послѣднія представляютъ частный случай стачки.

Нѣкоторыя изъ ограниченій свободы союзовъ и стачекъ заслуживаютъ особаго вниманія. Поэтому мы остановимся на нихъ, поскольку позволяетъ мѣсто. Есть цѣлый рядъ предпріятій,—какъ напр., желѣзныя дороги, почта, телеграфъ и телефонъ,—забастовки служащихъ и рабочихъ въ которыхъ не могутъ, конечно, не сопровождаться цѣлымъ рядомъ неудобствъ для тѣхъ, кто ими пользуется [3]). При этомъ неважно, кому принадлежатъ такія предпріятія,—государству, муниципалитету (городу, земству) или частнымъ лицамъ. Въ случаѣ, если служащіе и рабочіе подобныхъ предпріятій образовываютъ профессіональные союзы и прибѣгаютъ для защиты, хотя бы своихъ узкихъ, профессіональныхъ интересовъ, къ стачкамъ, то собственники этихъ предпріятій могутъ быть легче вынуждены на уступки всякаго рода, чѣмъ хозяева другихъ предпріятій, не имѣющихъ такого большого общественнаго значенія. Часть государствъ (напр. Соед. Штаты, Германія, Голландія) не признаютъ ни свободы союзовъ, ни свободы стачекъ для служащихъ, занятыхъ въ общественно-полезныхъ или общественно-важныхъ предпріятіяхъ. Но это понятіе настолько растяжимо, что подъ него можно подвести при желаніи какой угодно разрядъ предпріятій, а потому соціалистическія и рабочія партіи во всѣхъ странахъ борются противъ

---

[1]) Наиболѣе обстоятельное разсмотрѣніе вопроса о массовыхъ экономическихъ, политическихъ и соціально-экономическихъ стачкахъ читатель найдетъ въ книгѣ Роландъ Гольстъ. „Всеобщая стачка и соціалдемократія“. Затѣмъ у Бюиссона, „Всеобщая стачка“—съ приложеніемъ ст. Н. Кудрина. Дальнѣйшія литер. указ. у Борового. „Попул. курсъ политич. экономіи“, стр. 307 и стр. 281.

[2]) Краткое разсмотрѣніе дѣйствующаго законодательства о стачкахъ и ограниченія ихъ можно найти въ упомянутой книгѣ П. Луи, стр. 213—73.

[3]) См. по этому вопросу кромѣ указанной книги М. Леруа, „Эволюція госуд. власти (синдикаты чиновниковъ)“, книгу Дюги, „Соціальное право“, затѣмъ ст. Н. Кудрина въ Русск. Бог. (мартъ 1907 г.). „Синдикаты и стачки госуд. служащихъ во Франціи“. Ср. Дюги, Конст. право, стр. 591—672. (Французская литература указана у Дюги, стр. 607 и разбирается у Леруа).

подобныхъ ограниченій свободы союзовъ и стачекъ. Во Франціи государство и наука нѣсколько либеральнѣе въ этомъ отношеніи. По господствующему мнѣнію (проф. Бартелеми, Бургона, Нэзара и др.), всѣ чиновники государства подраздѣляются на *чиновниковъ власти*, въ каковую категорію заносятся всѣ чиновники, обладающіе хотя бы крупицей государственной принудительной власти, и *чиновниковъ исполненія*, которые „просто отдаютъ свое время и свои силы на службу государству при условіяхъ, тожественныхъ съ тѣми, въ какихъ находятся служащіе частныхъ лицъ“, всѣ тѣ, которые осуществляютъ какія-либо техническія, промышленныя или коммерческія функціи [1]). Къ числу первыхъ относятъ префектовъ полиціи, губернаторовъ колоній, судей и т. д., къ числу вторыхъ—служащихъ министерствъ, инженеровъ, желѣзнодорожныхъ служащихъ, учителей и профессоровъ, почтово-телеграфныхъ и телефонныхъ чиновниковъ и служащихъ и т. д. „Если, говоря вообще, для послѣдней категоріи допустимо право вступать въ профессіональныя организаціи (именно синдикаты, обладающіе правомъ стачекъ А. Н.), то его немыслимо дать первой категоріи“,—такъ разсуждаютъ правящія сферы Франціи. „Но это разсужденіе признается ими,—по свидѣтельству г. Кудрина,—дѣйствительно лишь „говоря вообще“; и строго держась второй половины, они поминутно отступаютъ отъ первой“. Особенно удобна для оправданія такой правительственной практики теорія Дюги, который находитъ, что различіе между чиновниками власти и чиновниками исполненія—мнимое различіе, потому что, между прочимъ, многіе чиновники отправляютъ въ одно и то же время и функціи власти и функціи исполненія, а главное потому, что „послѣдствія, вытекающія изъ различія агентовъ исполненія и агентовъ власти были бы смертнымъ приговоромъ для государства“, (стр. 60). Дюги подразумѣваетъ, что, въ случаѣ признанія этого различія положительнымъ закономъ, получатъ возможность объединиться въ синдикаты и устраивать стачки вся указанная выше вторая категорія служащихъ, почти всѣ чиновники, собирающіе налоги, солдаты. Поэтому Дюги различаетъ лишь чиновниковъ (какъ власти, такъ и исполненія), коимъ синдикаты и стачки должны быть воспрещены, и просто служащихъ, которымъ можно разрѣшать и то, и другое (стр. 593). „Всѣ споры, возникающіе между государствомъ и его чиновниками, относятся,—по свидѣтельству Дюги,—къ компетенціи административныхъ судовъ; наоборотъ, процессы между государствомъ и его служащими относятся къ компетенціи судебныхъ учрежденій“. Очевидно, что административная юстиція не даетъ чиновникамъ никакой гарантіи правосудія. Благодаря растяжимости понятій чиновника и просто служащаго, правительства во Франціи постоянно подводятъ подъ первую рубрику служащихъ второй категоріи и лишаютъ послѣднихъ права образовывать синдикаты (по закону 1884 года), а предоставляютъ имъ право образовывать только ассоціаціи по закону 1901 г. Для служащихъ же гораздо выгоднѣе имѣть право образо-

---

[1]) См. у Дюги, стр 601, у Леруа, стр. 88, у Кудрина, стр. 51.

вывать синдикаты, потому что послѣдніе имѣютъ гораздо больше правъ и свободы отъ опеки государства, чѣмъ тѣ изъ ассоціацій, которыя признаются закономъ 1901 года общественно-полезными.

И въ то время, какъ во Франціи всякія министерства, одно за другимъ, преслѣдовали низшихъ почтово-телеграфныхъ служащихъ за образованіе синдиката, въ Англіи, какъ указывали эти служащіе, „смѣна консервативнаго кабинета либеральнымъ принесла почтовымъ служащимъ полнѣйшую свободу образовывать синдикаты и сноситься съ начальствомъ при помощи этихъ коллективныхъ рабочихъ органовъ [1]). Чтобы понять, въ чемъ заключаются причины преслѣдованія чиновниковъ за профессіональныя организаціи со стороны современныхъ правительствъ, мы приведемъ слова наиболѣе сознательныхъ идеологовъ новаго движенія изъ среды ораторовъ меньшинства на 6-мъ конгрессѣ „Всеобщей ассоціаціи агентовъ почтъ и телеграфовъ“, бывшемъ во Франціи 7—9 іюня 1906 года. Эти ораторы заявляли между прочимъ: „Мы хотимъ, чтобы съ нами обращались, какъ съ обыкновенными наемными рабочими. Мы хотимъ снять съ себя офиціальную ливрею. Мы не хотимъ больше принадлежать и тѣломъ и душею государству. Мы хотимъ, чтобы на насъ смотрѣли, какъ на свободныхъ гражданъ, а вовсе не какъ на делегатовъ государства, основаннаго на принципѣ власти (Etat-pouvoir), государства классоваго, этого заклятаго врага рабочихъ организацій. Чтобы сопротивляться произволу этого *Классоваго государства*, чтобы вступить въ борьбу съ чудовищными силами, порабощающими всѣхъ производителей, необходимо... самое тѣсное объединеніе, слитіе (fusion intime) всѣхъ группъ почтовыхъ работниковъ и присоединеніе этого цѣльнаго синдиката ко Всеобщей Конфедераціи труда“ [2]). Менѣе сознательная и болѣе умѣренная часть чиновничества во Франціи борется противъ чиновной іерархіи, противъ злоупотребленій въ назначеніи и увольненіи чиновниковъ, противъ преслѣдованія ихъ правительствами за ихъ политическія убѣжденія и т. д., словомъ, за охрану правъ личности чиновника. Подобное же движеніе среди чиновниковъ особенно ярко проявляется въ Италіи, а также и въ другихъ государствахъ, почему намъ и пришлось посвятить ему нѣсколько строкъ [3]). Все значеніе этого движенія еще въ будущемъ. „По мнѣнію многихъ выдающихся умовъ,—говоритъ Дюги,—синдикализмъ чиновниковъ представляетъ глубокое и непреодолимое движеніе, подготовляющее будущее общество, когда централизованная іерархія государства будетъ замѣщена федераціей синдикатовъ, обезпечивающихъ выполненіе соціальной миссіи, которая нынѣ лежитъ

---

[1]) См. La Voix du Peuple, № 282 (11—18 марта 1906 г.), цит. по ст. Кудрина,—стр. 53.

[2]) Стр. 53. Всеобщ. конф. труда объединяетъ профессіональные союзы (синдикаты) рабочихъ и биржи труда. Подробнѣе у „П. Луи „Исторія синдикализма во Франціи“

[3]) Съ текущаго года оно весьма усилилось въ Бельгіи среди желѣзно-дорожныхъ, почтово-телеграфныхъ и телефонныхъ служащихъ.

на обязанности государства“ [1]). Но самъ Дюги, какъ уже было отмѣчено, не хочетъ признать за чиновниками права синдикатовъ и стачекъ по соображеніямъ, можетъ быть, и убѣдительнымъ для сторонниковъ современнаго классоваго государства, но отнюдь не имѣющимъ значенія для тѣхъ, кто думаетъ, что государство можетъ существовать, имѣя подъ собою совершенно иныя соціальныя отношенія.

Познакомившись съ тѣмъ, какъ современныя государства относятся къ свободѣ союзовъ и стачекъ, мы не удивимся, встрѣтивъ еще болѣе щепетильное отношеніе съ ихъ стороны къ свободѣ собраній, митинговъ или сходокъ. Различіе между союзами и собраніями заключается въ томъ, что первые имѣютъ постоянную цѣль, постоянный составъ членовъ и постоянный (обычно выборный) совѣтъ для управленія текущими дѣлами, а собранія носятъ почти во всѣхъ указанныхъ отношеніяхъ случайный характеръ. Кромѣ того, надо различать собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ и собранія на открытомъ воздухѣ, такъ какъ современныя законодательства еще болѣе ограничиваютъ вторыя, чѣмъ первыя; наконецъ, собранія неподвижныя—происходящія на одномъ опредѣленномъ мѣстѣ, и подвижныя—шествія, манифестаціи, демонстраціи. Посмотримъ, какъ обстоитъ дѣло со свободой собраній въ разныхъ странахъ.

Англійская конституція не признаетъ особаго права митинговъ, но, такъ какъ въ Англіи нѣтъ законовъ, которые препятствовали бы гражданамъ собираться или ходить процессіей, гдѣ угодно, то фактически англичане пользуются этой свободой въ большей степени, чѣмъ граждане любого государства материка Европы. Митингъ считается въ Англіи незаконнымъ лишь въ томъ случаѣ, если его цѣль противорѣчитъ законамъ. Другія правила, регулирующія митинги въ Англіи, гласятъ въ формулировкѣ Дайси такъ: „собраніе, возбуждающее незаконную оппозицію, не считается незаконнымъ“, т.-е., если косвеннымъ послѣдствіемъ даннаго собранія будутъ незаконные поступки другихъ лицъ не изъ состава даннаго собранія; „собраніе не становится незаконнымъ вслѣдствіе того, что правительство объявитъ его таковымъ; собраніе можетъ быть законнымъ, даже если вредитъ интересамъ общества“ [2]).

Въ Соед. Штатахъ (на осн. поправки къ федеральной конституціи) конгрессу запрещается издавать законы, которыми ограничивалось бы „право народа—мирно собираться“. Собранія подъ открытымъ небомъ разрѣшаются и большинствомъ южноамериканскихъ республикъ. Въ Европѣ ст. 19 бельгійской конституціи гласитъ: „бельгійцы имѣютъ право собираться мирно и безъ оружія, сообразуясь съ законами, регулирующими пользованіе этимъ правомъ, но не испрашивая предварительнаго разрѣшенія. Это положеніе не примѣняется къ собраніямъ на от-

---

[1]) Мы остановимся на взглядахъ Дюги по этому вопросу подробнѣе ниже, въ главѣ о будущемъ государствѣ.

[2]) См. у Дайси, указ. соч., гл. VII, а также прибавленія V и VI.

крытомъ воздухѣ, которыя вполнѣ подчиняются полицейскимъ законамъ". Однородный характеръ носитъ ст. 29 прусской и ст. 32 итальянской, а также нѣкоторыхъ другихъ конституцій. Во Франціи свобода собраній безъ предварительнаго разрѣшенія администраціи установлена лишь закономъ 30 іюня 1881 года. Но „собранія не могутъ происходить на публичномъ пути и продолжаться позже часа, установленнаго для закрытія публичныхъ учрежденій" [1]). При этомъ, какъ въ Италіи и Пруссіи, всякому публичному собранію должно предшествовать заявленіе съ указаніемъ мѣста, дня и часа собранія, подаваемое представителямъ администраціи и подписанное двумя лицами (одно должно быть мѣстнымъ жителемъ). При этомъ во Франціи на всякое собраніе можетъ быть посланъ чиновникъ полиціи или суда, и мозолить своимъ присутствіемъ глаза собравшихся. Въ Пруссіи до послѣдняго времени полицейскіе присутствовали только на соціалдемократическихъ собраніяхъ, такъ какъ правительство не находило нужнымъ украшать ими собранія буржуазіи.

Въ заключеніе отдѣла объ охранѣ правъ личности въ современномъ государствѣ остановимся на вопросѣ о судебныхъ гарантіяхъ правъ свободы. Эти права могутъ быть нарушены: рѣшеніями судовъ, постановленіями парламентовъ и распоряженіями администраціи [2]). Противъ рѣшеній послѣднихъ инстанцій суда—верховныхъ судовъ и постановленій парламента—граждане беззащитны, такъ какъ эти рѣшенія и постановленія нельзя оспаривать передъ судами. Впрочемъ, тамъ, гдѣ, какъ напримѣръ, въ Соед. Штатахъ, суды имѣютъ право контролировать обычное законодательство съ точки зрѣнія соотвѣтствія его конституціоннымъ законамъ, граждане могутъ обжаловать постановленія парламентовъ передъ судомъ. Къ сожалѣнію, американскіе суды „разъясняютъ" законы въ родѣ нашего Сената, особенно если они задѣваютъ интересы капиталистовъ [3]). Дѣлается это подъ предлогомъ, будто бы они несогласны съ конституціей, такъ что въ современномъ государствѣ эта гарантія весьма сомнительнаго характера. Что касается обжалованія распоряженій чиновниковъ государства, нарушающихъ права свободы гражданъ, то это возможно сдѣлать въ каждомъ государствѣ. Но, если рѣшаетъ дѣло не независимый отъ администраціи судъ, а административные же суды, какъ во Франціи, и—съ нѣкоторыми ограниченіями, какъ въ Германіи и, въ полной мѣрѣ, въ Россіи, то признаніе законодательствомъ отвѣтственности администраціи сводится на нѣтъ. Въ Англіи,—гдѣ, по свидѣтельству Дайси,—нѣтъ ничего, соотвѣтствующаго французскому „административному праву" или „административнымъ судамъ" (стр. 227), всякое „должностное лицо, начиная отъ перваго министра и кончая послѣднимъ полицей-

---

[1]) Ср. замѣчанія Орландо въ его „Принципахъ конст. права", стр. 277.

[2]) См. указ. сочин. Орландо, стр. 285—8 и 240—6; Дюги, цит. сочин., стр. 915—941.

[3]) См. рядъ прекрасныхъ иллюстрацій этого въ новѣйшее время, описанный въ ст. Рубинова „Рабочій вопросъ въ американскомъ законодательствѣ" въ Русск. Бог., сентябрь 1908 г.

скимъ или сборщикомъ податей, подлежитъ такой же отвѣтственности, какъ и всякій другой гражданинъ, за проступокъ, не оправдываемый закономъ", передъ обыкновеннымъ судомъ [1]). Поэтому права свободы англійскихъ гражданъ лучше гарантированы отъ нарушеній ихъ со стороны администраціи, чѣмъ гдѣ бы то ни было.

Наконецъ, во всѣхъ государствахъ бываютъ моменты (въ случаѣ войны, народныхъ волненій), когда правительствамъ предоставляется право вводить исключительные законы, военныя или осадныя положенія, иногда съ разрѣшенія только законодательной власти. Это называется пріостановкой конституціонныхъ гарантій разныхъ свободъ. „Мы едва ли ошибемся,—пишетъ Дайси,—говоря, что во время этой пріостановки обыкновеннаго права всякій человѣкъ можетъ быть арестованъ, посаженъ въ тюрьму или казненъ по волѣ военнаго суда, состоящаго изъ нѣсколькихъ офицеровъ, страсти которыхъ, естественно, возбуждены гражданской войной (стр. 320). Такъ обстоитъ дѣло на континентѣ Европы. Но „этотъ родъ военнаго права совершенно незнакомъ англійской конституціи. Солдаты могутъ усмирять бунтъ такъ же, какъ могутъ отражать иноземное вторженіе; они могутъ сражаться съ бунтовщиками, какъ съ непріятелемъ, но не имѣютъ никакого законнаго права наказывать за бунтъ или возмущеніе.., и всякая казнь (независимо отъ военныхъ законовъ), назначенная военнымъ судомъ, незаконна и съ юридической точки зрѣнія является убійствомъ" (стр. 321). Въ Англіи (и въ Соед. Штатахъ) возможны только пріостановки Habeas Corpus Act'овъ, но объ этомъ мы говорили выше.

Пальма первенства въ дѣлѣ исключительныхъ положеній принадлежитъ въ Европѣ Россіи, гдѣ, кромѣ ежедневно совершаемыхъ казней по приговорамъ военныхъ судовъ, учреждаемыхъ на основаніи усиленныхъ и чрезвычайныхъ охранъ, и военныхъ положеній, которыя вводятся безъ предварительнаго одобренія или послѣдующаго утвержденія со стороны законодательныхъ учрежденій, практикуются и разстрѣлы безъ всякаго суда. Достаточно указать хотя бы на дошедшую до разсмотрѣнія Сената жалобу варшавскихъ присяжныхъ повѣренныхъ и помощниковъ ихъ на разстрѣлъ въ Царствѣ Польскомъ 17 лицъ (въ томъ числѣ и малолѣтнихъ) безо всякаго суда [2]).

---

[1]) Стр. 217, ср. также прибавл. X и XI объ административномъ правѣ.

[2]) Вопросу объ „исключительномъ положеніи" посвящена у насъ весьма содержательная и притомъ доступно написанная книга того же имени В.М. Гессена. Напрасно только авторъ утверждаетъ, что „въ правѣ объявленія исключительнаго положенія заключается implicite (включеннымъ. А. Н.) право опредѣленія его содержанія и объема" (см. примѣч. на стр. 177). Правильное мнѣніе у Н. Лазаревскаго, „Конст. право", Т. I. стр. 217 и предыдущія.

XII.

Соединенія государствъ и расчлененіе единаго государства.

Если мы присмотримся къ современнымъ государствамъ, то увидимъ, что они или состоятъ изъ нѣсколькихъ отдѣльныхъ государствъ, напр. Швейцарія, Соед. Штаты Сѣв. Америки, Германія, или же представляютъ единое государство, какъ напр., Франція, Бельгія, Россія. Соединенія государствъ представляютъ изъ себя нѣсколько типовъ въ зависимости отъ того, какъ организована союзная власть, и какую степень самостоятельности сохраняютъ за собою государства, ведущія совмѣстное существованіе.

Мы не будемъ останавливаться на такихъ формахъ соединенія государствъ, какъ такъ называемая инкорпорація, представляющая либо полное поглощеніе одного государства другимъ, либо полное сліяніе нѣсколькихъ государствъ въ единое послѣ присоединенія ихъ другъ къ другу (Италія). Мы пройдемъ также мимо такихъ вымирающихъ соединеній, какъ личная и реальная унія. Въ случаѣ личной уніи соединеніе государствъ происходитъ случайно, напримѣръ, когда монархъ одного государства становится неожиданно наслѣдникомъ престола въ другомъ государствѣ, или, если граждане какого-либо государства изберутъ себѣ королемъ монарха другого государства. Что касается реальной уніи, то она имѣетъ мѣсто тамъ, гдѣ высшимъ органомъ союза двухъ или нѣсколькихъ государствъ является по договору между ними общій монархъ. Примѣромъ реальной уніи, которой предшествовала личная, можетъ служить союзъ между Австріей и Венгріей. Реальная же унія между Швеціей и Норвегіей была недавно уничтожена послѣдней. Оставимъ въ сторонѣ также и протекторатъ болѣе сильнаго государства надъ болѣе слабымъ— эту форму эксплоатаціи современнымъ буржуазнымъ государствомъ болѣе некультурнаго подъ предлогомъ защиты его, каковая форма протекціи предшествуетъ обычно полному присоединенію въ качествѣ колоніи къ протежирующему государству. Оставимъ безъ вниманія и разныя формы вассальнаго подчиненія въ опредѣленныхъ отношеніяхъ однихъ государствъ другимъ— сюзеренамъ, почему этотъ видъ соединенія извѣстенъ подъ именемъ сюзеренитета. Будучи въ нѣкоторыхъ случаяхъ аналогиченъ протекторату, сюзеренитетъ является иногда формой распаденія современныхъ государствахъ, основанныхъ на завоеваніи. Такимъ вассальнымъ государствомъ Турціи была, напр., до послѣдняго времени Болгарія, нынѣ отложившаяся отъ своего сюзерена. Всѣ выше отмѣченныя формы государственныхъ соединеній представляютъ весьма незначительный интересъ, по сравненію съ такими жизненными явленіями въ этой области, какъ конфедерація и федерація, и, наконецъ, единое государство съ различными формами автономіи, централизаціи или децентрализаціи законодательства, управленія и суда.

Посмотримъ каково различіе между конфедераціей, федераціей и единымъ государствомъ. „Политическіе союзы,—пишетъ въ своемъ изслѣдованіи г. Ященко,—могутъ, организуясь, принимать различныя формы; разсматривая эти формы съ точки зрѣнія отношенія части и цѣлаго, то-есть съ точки зрѣнія организаціи власти, мы получаемъ три основныхъ типа политическаго построенія: аморфный, федеративный и централистическій. При аморфіи (безформенности. А. Н.) политическія отношенія не выливаются въ опредѣленную организацію, а сохраняютъ самопроизвольный характеръ; въ федеративныхъ образованіяхъ отношеніе между цѣлымъ и частями устанавливается ихъ соглашеніемъ, причемъ въ конфедераціяхъ сохраненіе союза зависитъ одинаково и отъ воли всего союза и отъ воли каждой его части, а въ федераціяхъ условія соединенія устанавливаются и видоизмѣняются согласнымъ дѣйствіемъ цѣлаго и частей; въ централистическомъ союзѣ та или иная организація власти и ея компетенція (сфера дѣятельности) зависятъ исключительно отъ воли всего союза; возможно, что отдѣльныя части союза пользуются широкой долей самостоятельности и автономности, но если эти самостоятельность и автономность находятся въ зависимости исключительно отъ воли всего союза, то на лицо имѣется централистическое политическое образованіе“ [1]).

Такіе виды соединеній, какъ аморфія, конфедерація, федерація, автономія и централизація могутъ быть примѣнены, по мнѣнію г. Ященко, „ко всякимъ человѣческимъ союзамъ, индивидуальнымъ, групповымъ, областнымъ, государственнымъ, международнымъ“. Но мы можемъ разсматривать здѣсь только политическія формы соединеній, которыя эволюціонируютъ отъ аморфіи къ федерализму и, пожалуй, къ единому государству.

Что касается въ частности конфедерализма, то онъ, по выраженію г. Ященко, есть „организованный юридически индивидуализмъ“. Теорія его разработана анархистами-конфедералистами и, главнымъ образомъ, Прудономъ [1]). „Конфедерація,—продолжаетъ далѣе г. Ященко,—въ точномъ смыслѣ слова не государство; это—группа суверенныхъ и независимыхъ союзовъ, соединенныхъ договоромъ взаимной гарантіи“; при этомъ главною особенностью конфедераціи съ юридической точки зрѣнія, является то, что „соединеніе сохраняетъ свой свободный договорный характеръ, и компетенція союза надъ своими частями очень ограничена“. Конфедерація не есть устойчивая форма соединенія, такъ какъ „суверенитетъ членовъ конфедераціи, право отмѣны (рѣшеній союзной власти отдѣльными членами въ случаѣ спора о компетенціи. А. Н.) и отдѣленія (выхода изъ союза. А. Н.) и требованіе единогласія для всякихъ измѣненій договора составляетъ

---

[1]) См. А. Ященко. „Международный федерализмъ“, стр. 354 и слѣд.

[2]) Со взглядами Прудона (а также Годвина, Штирнера, Бакунина, Кропоткина, Тукера и Толстого) можно познакомиться въ сжатомъ изложеніи у Эльцбахера, „Анархизмъ“.

анархическую сторону конфедераціи“ [1]). Обычно конфедерацію относятъ къ образованіямъ международнаго права въ отличіе отъ федераціи, которую считаютъ соединеніемъ государственно-правового характера, и находятъ, что въ федераціи—(союзномъ государствѣ) суверенитетъ — (верховная власть) принадлежитъ союзной власти и только ей одной. Однако, г. Ященко находитъ, что „въ федераціи суверенитетъ не принадлежитъ въ цѣлости ни отдѣльнымъ государствамъ—членамъ, ни всему союзу въ цѣломъ; онъ принадлежитъ тому и другимъ въ ихъ соединеніи въ неразрывное цѣлое. Въ этомъ сотрудничествѣ цѣлаго и частей заключается своеобразная особенность федеративнаго государства. Суверенитетъ не принадлежитъ союзной власти, такъ какъ при этомъ теряется всякое различіе между федераціей и автономіей, и мы видимъ, что фактически расширеніе компетенціи не принадлежитъ одной союзной власти; суверенитетъ не принадлежитъ отдѣльному государству, такъ какъ при этомъ теряется всякое различіе между федераціей и конфедераціей и такъ какъ въ существующихъ федераціяхъ нельзя говорить о суверенитетѣ отдѣльныхъ государствъ....“ словомъ, „суверенитетъ принадлежитъ союзной власти и власти отдѣльныхъ государствъ, дѣйствующихъ согласно..“

Въ федераціи самостоятельность центральной союзной власти обезпечивается тѣмъ, что, во-1-хъ, она въ границахъ своей компетенціи имѣетъ дѣло непосредственно съ населеніемъ всего союза, а не съ отдѣльными государствами, составляющими его; во-2-хъ, она располагаетъ самостоятельными финансовыми и военными средствами, необходимыми для осуществленія ея задачъ; въ 3-хъ, создается особая центральная власть—законодательныя палаты и правительство, а также независимый союзный судъ.

Что же касается свободы отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ федерацію, то она обезпечивается мѣстными государственными властями и точнымъ положительнымъ опредѣленіемъ правъ союзной власти.

Подчеркнемъ теперь отличіе федераціи отъ единаго государства; оно заключается въ томъ, что въ единомъ государствѣ сфера компетенціи центральной власти устанавливается и измѣняется ею самой, тогда какъ въ федераціи, какъ мы только что видѣли, центральная власть ограничена въ своей компетенціи, и послѣдняя не можетъ быть измѣнена ею безъ согласія съ членами союза.

Главными федераціями въ настоящее время являются Германія, Швейцарія и Соед. Штаты Сѣверной Америки. Всѣ эти три союзныхъ государства представляли ранѣе союзы государствъ или конфедераціи. Остановимся въ немногихъ словахъ на ихъ государственномъ устройствѣ [2]). Что касается Германіи, то это союзъ 25 государствъ, изъ которыхъ каждое пользуется и фак-

---

[1]) Ященко, указ. соч., стр. 360; ср. у Елиннека, „Право совр. госуд.“, стр. 510—515.

[2]) Болѣе подробно можно ознакомиться съ этими государствами по книгѣ Мижуева, „Главныя федераціи современнаго міра“.

тически и юридически (въ силу союзной конституціи) не одинаковой степенью самостоятельности, такъ какъ всѣ они весьма разнятся другъ отъ друга и по площади, ими занимаемой, и по количеству населенія, и по положенію монарха (4 королевства, 6 великихъ и 5 простыхъ герцогствъ, 7 княжествъ и 3 вольныхъ города). Одна Пруссія занимаетъ въ союзѣ двѣ третьихъ территоріи его, въ ней живетъ болѣе $^3/_5$ всѣхъ гражданъ союза, почему она и играетъ въ союзѣ доминирующую роль. Центральная государственная власть находится въ рукахъ рейхстага, избираемаго всеобщимъ голосованіемъ, и союзнаго Совѣта, состоящаго изъ 58 членовъ-делегатовъ правительствъ отдѣльныхъ государствъ. Болѣе половины депутатовъ рейхстага (около 240 изъ 400) и около $^1/_3$ членовъ Союзнаго Совѣта приходится на долю Пруссіи. Король прусскій является императоромъ германскимъ, главой имперской исполнительной власти, главнокомандующимъ арміей и флотомъ союза и высшимъ представителемъ его во внѣшнихъ сношеніяхъ. Несмотря на то, что сфера компетенціи союзной власти обширнѣе, чѣмъ въ Соед. Штатахъ и Швейцаріи, она продолжаетъ расти. Кромѣ того, что вся внѣшняя политика и верховное распоряженіе сухопутными и морскими силами государства принадлежитъ имперской власти; она имѣетъ свой бюджетъ, особые источники обложенія, получаетъ часть выручки отъ налоговъ отдѣльныхъ государствъ. Ей подвѣдомственны почти на всей территоріи (за исключеніемъ Баваріи и Виртемберга) почта и телеграфъ; далѣе, она имѣетъ право издавать законы о печати, ассоціаціяхъ (союзахъ) и обществахъ, страховые, объ эмиграціи, охранѣ литературной собственности, паспортахъ, торговомъ мореплаваніи, банковомъ дѣлѣ, устанавливать единицы—денежную, мѣръ и вѣсовъ и т. д. Въ этой сферѣ имперскіе законы стоятъ выше законовъ „отдѣльныхъ странъ“, то-есть отмѣняютъ бывшіе ранѣе законы послѣднихъ.

Важнѣйшими сферами самостоятельной компетенціи государствъ-членовъ союза, на которыя не распространяется союзная власть, являются: 1) конституціи отдѣльныхъ государствъ; 2) народное просвѣщеніе; 3) законы, касающіеся положенія церкви въ государствахъ; 4) государственное обложеніе, исключая имперскіе налоги; 5) мѣстное самоуправленіе и т. д. Сравнивая особенности германскаго федерализма съ американскимъ, Лоуэль нашелъ, что, хотя сфера компетенціи союзной власти въ Германіи больше, чѣмъ въ Соед. Штатахъ, однако федеральное правительство имѣетъ въ Соед. Штатахъ и чиновниковъ, которые приводятъ въ исполненіе законы, издаваемые имъ, тогда какъ въ Германіи законодательство имперскаго правительства приводится въ исполненіе чиновниками, состоящими на службѣ у отдѣльныъ государствъ. Поэтому возможно такое любопытное явленіе. Положимъ, какое-либо государство откажется исполнять имперскій законъ. Располагая весьма ничтожнымъ количествомъ чиновникомъ, имперское правительство можетъ побудить его къ этому, послѣ того какъ оно не подчинится и рѣшенію Союзнаго Совѣта, рѣшающаго споры этого рода, только экзекуціей, то-есть

войной. Но это средство безсильно противъ Пруссіи. Пруссія кромѣ того обладаетъ еще правомъ veto относительно тѣхъ новыхъ законопроектовъ, которые касаются арміи, флота и имперскихъ доходовъ, въ случаѣ, если при обсужденіи ихъ возникнетъ разногласіе между нею и другими государствами. Неравенство правъ отдѣльныхъ государствъ союза—другая особенность германскаго федерализма по сравненію съ американскимъ. Поэтому Лоуэль остроумно говоритъ, что союзная конституція походитъ на договоръ между львомъ (Пруссіей), полудюжиной лисицъ и парой десятковъ мышей, а Лабандъ давно еще писалъ, что отдѣльныя „государства лишь по милости имперіи сохраняютъ свои политическія права и что они обладаютъ ими лишь временно“ [1]). Поэтому, какъ намъ кажется, вопросъ о превращеніи Германской имперіи въ единое государство, это только вопросъ времени. Замѣтимъ еще, что Союзный Совѣтъ, какъ говоритъ Дюпріе, „по своему составу не палата, а скорѣе дипломатическая конференція полномочныхъ посланниковъ, которые подаютъ свой голосъ, руководствуясь инструкціями своихъ правительствъ по существу, но такое же орудіе императора, какъ палата господъ въ рукахъ прусскаго короля“ [2]).

Посмотримъ теперь, что представляетъ изъ себя федерація 22 швейцарскихъ кантоновъ (французскихъ, нѣмецкихъ и итальянскихъ) [3]). Центральная государственная власть находится въ рукахъ Федеральнаго Собранія, состоящаго изъ двухъ палатъ: Національнаго Совѣта и Совѣта Штатовъ или государствъ. Депутаты въ первый избираются всѣмъ взрослымъ (старше 21 года) населеніемъ мужского пола штатовъ въ числѣ, пропорціональномъ количеству населенія каждаго государства (по 1 депутату на 20,000 жит.). Депутаты во второй избираются независимо отъ числа населенія по два отъ каждаго штата и притомъ,—то законодательными собраніями штатовъ, то тоже всеобщей и прямой подачей голосовъ, причемъ послѣдній способъ избранія получаетъ все большее распространеніе. Обѣ палаты федеральнаго собранія пользуются одинаковыми правами, чѣмъ, въ связи со способомъ избранія въ Совѣтъ Штатовъ, ограждаются права небольшихъ кантоновъ; но на самомъ дѣлѣ значеніе Національнаго Совѣта больше, чѣмъ значеніе Совѣта Штатовъ. Въ Германіи и Соед. Штатахъ Союзный Совѣтъ и Сенатъ пользуются соотвѣтственно большимъ вліяніемъ, чѣмъ рейхстагъ и палата депутатовъ. Исполнительная власть въ Швейцаріи находится въ рукахъ Федеральнаго Совѣта, состоящаго изъ 7 членовъ, избираемыхъ на три года въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ Федеральнаго Собранія; президентъ швейцарскаго союза,—по существу, не глава государства, а только предсѣдатель Федеральнаго Совѣта—избирается въ такомъ же соединенномъ засѣданіи указанныхъ

---

[1]) Laband, „Das Staatsrecht des deutschen Rechtes“, 2 Auf. B. I, p. 102.
[2]) Дюпріе, „Госуд. и роль Канцлера въ Германіи“, русск. пер., стр. 81—2.
[3]) Литература, посвященная госуд. строю Швейцаріи, была указана нами выше.

палатъ на годъ. Весь этотъ Федеральный Совѣтъ, подобно парламентскому министерству, коллективно отвѣтствененъ за свои дѣйствія передъ обѣими палатами, но члены его не обязаны выходить въ отставку и обычно не выходятъ если разойдутся въ чемъ-либо съ законодательной властью [1]). Познакомившись съ организаціей союзной власти въ Швейцаріи, обратимся къ тому, каковы взаимныя отношенія кантональныхъ властей къ союзной и наоборотъ. Ст. 3-я конституціи 1774 года говоритъ, что „кантоны суверенны постольку, поскольку ихъ суверенитетъ не ограниченъ федеральной конституціей, и въ качествѣ таковыхъ пользуются всѣми правами, которыя не переданы федеральной власти“ [2]). Что касается сферы компетенціи союзной власти, то она не такъ велика, какъ въ Германіи, но значительно больше, чѣмъ въ Соед. Штатахъ. Вообще, швейцарская федерація ближе къ сѣверо-американской, чѣмъ къ германской, съ которой, пожалуй, имѣетъ только одну общую черту: исполненіе союзныхъ законовъ находится въ рукахъ кантональной, а не федеральной администраціи, такъ какъ федеральное правительство имѣетъ чиновниковъ лишь по взиманію таможенныхъ налоговъ, винной монополіи, почтѣ и телеграфу и вѣдомству иностранныхъ дѣлъ. Ст. 5 конституціи гласитъ, что „союзъ гарантируетъ кантонамъ ихъ территоріи, суверенитетъ въ предѣлахъ, опредѣленныхъ ст. 3-ей, ихъ конституціи, свободу и права народа, конституціонныя права гражданъ, а равно и права и полномочія, предоставленныя властямъ народомъ (населеніемъ кантоновъ). Конституціи гарантируются, между прочимъ (ст. 6), лишь при условіи сохраненія республиканскаго строя. Ст. 8 только союзу предоставляетъ право объявлять войну и заключать миръ, вступать въ таможенные и торговые договоры и союзы; союзу же предоставлено вести сношенія съ другими государствами (ст. 10); впрочемъ, ст. 9 устанавливаетъ нѣкоторыя исключенія въ пользу кантоновъ. Ст. 13-я запрещаетъ союзу содержать постоянныя войска, чѣмъ ставитъ его въ довольно безпомощное положеніе, если бы какой-либо кантонъ вздумалъ не подчиниться законнымъ предписаніямъ федеральной власти, и потребовалось бы, согласно 16 ст., вмѣшательство ея въ дѣла кантона. Ст. 19, 20, 21 регулируютъ права союза и кантоновъ въ дѣлѣ распоряженія арміей.

Къ сферѣ компетенціи союзной власти относится также организація высшаго образованія, общественныхъ работъ, надзоръ за рѣчными запрудами и лѣсной полиціей, регулированіе рыбной ловли и охоты, постройка и эксплоатація желѣзныхъ дорогъ, таможенное дѣло, фабричное законодательство, страхованіе отъ болѣзней и несчастныхъ случаевъ, почта и телеграфъ, монетная регалія, выпускъ банкнотъ [3]), установленіе мѣръ и вѣсовъ и т. д. Что касается судовъ, то организація ихъ и судебнаго процесса

---

[1]) См. подробнѣе у Лоуэля или Мижуева.
[2]) Цит. по пер. под. ред. В. Водовозова.
[3]) См. объясненіе понятія въ моихъ „Основахъ финансовой науки и политики“ стр. 233 и слѣд.

находится въ рукахъ кантоновъ. Въ Швейцаріи тоже, какъ и въ Германіи, замѣчается процессъ въ сторону дальнѣйшаго усиленія союзной власти, облегчаемый тѣмъ, что въ союзную конституцію довольно легко проникаютъ подъ видомъ поправокъ, о чемъ мы говорили выше, разные обыкновенные законы совершенно неконституціоннаго характера. Разсматриваемые съ такой точки зрѣнія референдумъ и народная инициатива несомнѣнно способствуютъ дальнѣйшему развитію союзной власти. Небольшіе размѣры швейцарской территоріи тоже должны способствовать централизаціи государственной власти.

Разсматримъ теперь организацію власти въ Соед. Штатахъ, чтобы познакомиться съ тѣмъ типомъ федераціи, которая была установлена ими еще въ 1787 году. Законодательная власть возложена тамъ на двѣ палаты, „не въ подражаніе англійской системѣ“—говоритъ Вильсонъ,—такъ какъ „въ Америкѣ въ то время не было соотвѣтствующаго матеріала для образованія палаты лордовъ“, а потому, что въ Сенатѣ хотѣли равно представить отдѣльные штаты, а въ палатѣ представителей—дать пропорціональное числу жителей каждаго штата представительство народа [1]). Обѣ палаты составляютъ въ настоящее время Конгрессъ. Сенатъ состоитъ изъ представителей (по два) отъ каждаго штата, выбираемыхъ на 6 лѣтъ законодательными собраніями штатовъ, и обновляется каждые два года на одну треть своего состава. Сенаторы не получаютъ инструкцій, какъ члены Союзнаго Совѣта въ Германіи. Избирательное право въ Палату представителей, которая состоитъ изъ депутатовъ, выбираемыхъ на два года, регламентируется законодательствомъ каждаго отдѣльнаго штата, и весь составъ палаты обновляется черезъ каждые два года. Исполнительная власть ввѣряется, какъ мы уже знаемъ, президенту, избираемому спеціальными выборщиками, слѣдовательно народомъ, путемъ двухстепеннаго голосованія. Отъ президента зависитъ, между прочимъ, назначеніе всѣхъ федеральныхъ чиновниковъ, а съ согласія Сената,—и всѣхъ федеральныхъ судей, которые сохраняютъ свою должность въ зависимости отъ добропорядочности своего поведенія [2]). Администрація союза независима отъ администраціи штатовъ, то-есть союзъ и члены его имѣютъ каждый своихъ чиновниковъ. Остановимся теперь на сферахъ компетенціи союзной законодательной власти и таковой же штатовъ. Конституція Соед. Штатовъ предоставляетъ прежде всего Конгрессу право устанавливать и взимать пошлины, налоги и акцизные сборы на содержаніе правительства союза, на уплату его долговъ, на устройство обороны государства, заключать займы отъ имени Соед. Штатовъ. Но, за исключеніемъ права устанавливать пошлины, налоги и акцизные сборы, отдѣльные штаты тоже имѣютъ аналогичныя финансовыя права. Поэтому отличительныя полномочія Конгресса Вильсонъ усматриваетъ въ слѣдующемъ: „контроль надъ монетной системой страны, содержаніе

---

[1]) Вильсонъ, „Государство“, стр. 410, 11.
[2]) Вильсонъ, указ. соч., стр. 483.

почтовыхъ учрежденій и сообщеній, выдача патентовъ и огражденіе авторскихъ правъ, преслѣдованіе преступленій, совершенныхъ въ морскихъ водахъ, или нарушеній международнаго права, иностранныя сношенія, объявленіе войны и контроль надъ военными силами націи, урегулированіе торговыхъ отношеній, какъ съ иноземными государствами, такъ и между штатами". Кромѣ того, какъ указываетъ Вильсонъ, правительство союза можетъ устанавливать однообразныя правила натурализаціи и законы относительно банкротства; поскольку оно этого не дѣлаетъ, штаты имѣютъ право регулировать обѣ эти сферы своими законами (стр. 420, 1). Всѣ остальныя возможныя полномочія предоставлены и штатамъ за немногими исключеніями,—напр., штаты не могутъ содержать войска и военные суды въ мирное время, издавать законы, имѣющіе обратную силу, учреждать налоги и пошлины безъ согласія Конгресса. Перечислить полномочія, предоставляемыя штатамъ, невозможно, такъ какъ это значило бы,—говоритъ Вильсонъ,—изложить всѣ основанія закона и порядка. Во всякомъ случаѣ, сфера компетенціи отдѣльныхъ государствъ въ Соед. Штатахъ гораздо шире, чѣмъ въ Германіи и Швейцаріи, а сфера компетенціи союзной власти значительно уже, чѣмъ въ послѣднихъ. Мы не имѣемъ возможности останавливаться здѣсь еще подробнѣе на взаимныхъ отношеніяхъ органовъ центральной власти въ Соед. Штатахъ, а потому мы отсылаемъ интересующихся къ указанной работѣ г. Мижуева [1]). Большого вниманія заслуживаетъ молодая федерація австралазійскихъ колоній Англіи, о которой намъ неоднократно приходилось упоминать [2]). Нельзя, наконецъ, не отмѣтить, что недавно образовали федерацію и африканскія колоніи Англіи: Капская колонія, Трансвааль, Наталь и Оранжевая республика.

Если мы обратимся теперь къ любому единому государству, то увидимъ въ свою очередь, что и оно имѣетъ много различныхъ подраздѣленій своей территоріи, которыя, хотя и не составляютъ отдѣльныхъ государствъ, однако находятся въ разной степени самостоятельности и зависимости отъ центральной государственной власти. Смотря по тому, насколько широка сфера компетенціи центральной власти, въ какомъ отношеніи къ ней стоятъ органы мѣстной, зависящей отъ первой власти, мы имѣемъ либо централизованное, либо децентрализованное государство. Децентрализація можетъ выражаться въ созданіи мѣстныхъ законодательныхъ учрежденій или же мѣстныхъ административныхъ учрежденій. Короче говоря, надо отличать децентрализацію законодательства отъ децентрализаціи управленія, областную автономію отъ мѣстнаго самоуправленія.

Въ случаѣ централизованнаго государства сфера компетенціи непосредственныхъ органовъ его (палатъ и короля въ конститу-

---

[1]) Намъ кажется только, что г. Мижуевъ невольно идеализируетъ (вслѣдъ за Брайсомъ) американскій сенатъ.

[2]) См. о ней въ цит. работахъ. Дайси, Тахтарева, Г. де-Уокера, Метэна, Мижуева, 4-го Раббено.

ціонной, монарха въ самодержавной монархіи) распространяется на всю территорію государства, а всѣ посредственные органы — мѣстныя власти—являются органами центральной (казенной) администраціи и всецѣло подчинены центральной власти. Децентрализованное государство можетъ имѣть мѣстные законодательные или административные органы, или тѣ и другіе вмѣстѣ, сфера компетенціи которыхъ опредѣляется центральной властью, послѣ чего они могутъ дѣйствовать въ отмежованной имъ сферѣ самостоятельно, подчиняясь опять-таки въ разной степени контролю центральной власти. Этотъ контроль можетъ быть, напримѣръ, совершенно фиктивнымъ, какъ это мы видимъ въ отношеніяхъ англійскаго парламента къ автономнымъ австралійскимъ колоніямъ [1])

Другимъ примѣромъ государства, состоящаго изъ цѣлаго ряда областныхъ автономныхъ союзовъ съ весьма незначительной законодательной компетенціей является Австрія. Между прочимъ, вопросъ объ областной автономіи имѣетъ большое значеніе для тѣхъ изъ современныхъ государствъ, которыя сложились путемъ завоеванія и имѣютъ разноплеменный составъ населенія. Поскольку отдѣльныя группы населенія, принадлежащія къ одной какой-либо національности, сосредоточены на опредѣленной части государственной территоріи, постольку выдѣленіе этой ея части въ одинъ національно-территоріальный союзъ можетъ способствовать разрѣшенію національнаго вопроса. Но, въ виду того, что часто на одной территоріи или части ея живутъ вперемежку нѣсколько національностей, никакая выкройка національно-однородныхъ территорій не можетъ помочь тому, чтобы права національностей, находящихся въ меньшинствѣ, уважались въ достаточной степени, и были такъ или иначе реально обезпечены интересы небольшихъ народовъ, столь часто попираемые нынѣ господствующими національностями. Между тѣмъ, предоставленіе каждому народу, какъ бы малочисленъ онъ ни былъ, полной возможности національнаго самоопредѣленія необходимо хотя бы потому, что, какъ указалъ это г. Новоторжскій, творчество личности, въ которомъ проходитъ ея жизнь, можетъ быть наиболѣе продуктивнымъ въ родной ей національной обстановкѣ [2]). Ясно почему: „творя, личность нуждается въ матеріалѣ для творчества; у нея подъ рукою находится ближе всего матеріалъ, даваемый культурой той національности, къ которой принадлежитъ она сама“. Насколько важно разрѣшеніе національнаго вопроса въ какихъ-либо иныхъ формахъ, чѣмъ это практикуется сейчасъ, видно изъ того, какимъ тормазящимъ факторомъ для насущнаго обычнаго законодательства являются національныя распри, хотя бы въ австрійскомъ рейсратѣ, въ какія грубыя формы выливается національная борьба (кулачныя расправы, драки депутатовъ и гражданъ и т. д.).

---

[1]) См. подробнѣе у Дайси, „Основы госуд. права совр. Англіи“, стр. 591,2. Ср. у Мижуева, „Передовая демократія“, 2 изд., стр. 80,1.

[2]) См. его „Національный вопросъ, автономія и федерація“, стр. 10.

Это исканіе новыхъ формъ рѣшенія проблемы о возможности совмѣстнаго и раздѣльнаго творчества національностей, разграниченія національныхъ интересовъ и охраны правъ народовъ, составляющихъ меньшинство, привело пока къ установленію понятія національно-культурной автономіи, къ требованію созданія экстерриторіальныхъ національныхъ союзовъ, которые обладали бы правами юридической личности. „Націю нужно конституировать,—говоритъ извѣстный Синоптикусъ (Шпрингеръ),—не какъ территоріальное цѣлое, а какъ союзъ личностей, не какъ государство, а какъ народъ“; нужно организовать національности, облечь ихъ правами и отвѣтственностью, чтобы каждый членъ какой-нибудь націи могъ хотя бы до извѣстной степени пользоваться защитой своей націи и раздѣлять ея повинности и обязанности [1]). „Нужно,—говоритъ тотъ же авторъ,—чтобы „принадлежность къ націи давала гражданину субъективное публичное право, въ содержаніе котораго входили бы (въ краткихъ чертахъ) такіе элементы: 1) право участія въ культурныхъ благахъ ея и обязанность раздѣлять всѣ ея повинности—права по отношенію къ собственной націи; 2) право приносить жалобы, какъ на отдѣльныхъ членовъ другой націи, такъ и на цѣлыя націи, въ случаѣ нарушенія національныхъ правъ, преслѣдованія изъ національной вражды“. (Это право аналогично праву иностранца взыскивать убытки дипломатическимъ путемъ); 3) право защиты своихъ національныхъ правъ отъ посягательства государства въ томъ случаѣ, если сфера вліянія послѣдняго распространяется на правовую область, принадлежащую націи, какъ таковой“ (стр. 47).

Съ другой стороны, каждая нація нуждается, по Шпрингеру, 1) въ правѣ власти надъ территоріей, обитаемой данной національностью; 2) въ правѣ распоряженія матеріальными предметами, находящимися на этой территоріи и, въ частности, въ финансовой власти; 3) власти надъ своими членами въ національныхъ дѣлахъ; наконецъ, 4) въ правѣ назначенія на должности, т.-е. правѣ довѣрять отдѣльнымъ лицамъ представительство общихъ интересовъ (стр. 69—73 и слѣд.). Чтобы яснѣе представить себѣ, чего хочетъ Шпрингеръ, приведемъ здѣсь резолюцію Брюннскаго соціалдемократическаго партейтага 1899 г., въ которой національныя требованія формулированы такъ:

1) Австрія должна быть преобразована въ государство, представляющее демократическій союзъ національностей.

2) Вмѣсто историческихъ коронныхъ земель должны быть образованы національно-отграниченныя самоуправляющіяся административныя единицы, въ каждой изъ которыхъ законодательство и управленіе находились бы въ рукахъ національнаго парламента, избраннаго на основѣ всеобщаго прямого, равнаго и тайнаго голосованія.

---

[1]) См. Синоптикусъ. „Государство и нація“, съ пред. Ратнера, стр. 58. Всестороннее освѣщеніе вопроса и много литературныхъ указаній можно найти также въ ст. г. М. Б. Ратнера „Національный вопросъ въ свѣтѣ соціалистическаго міросозерцанія“. Русск. Бог., № 2, 4, 5, 1908.

3) Самоуправляющіяся области одной и той же націи образуютъ вмѣстѣ одинъ національный союзъ, который рѣшаетъ свои національныя дѣла вполнѣ автономно.

4) Права національныхъ меньшинствъ обезпечеваются особымъ закономъ, издаваемымъ имперскимъ парламентомъ. (Пунктъ въ сущности лишній, какъ это отмѣчаетъ г. Ратнеръ).

5) Мы... отвергаемъ требованіе государственнаго языка; поскольку необходимъ общій языкъ для сношеній, будетъ установлено имперскимъ парламентомъ [1]).

Сущность требованій сторонниковъ экстерриторіальной національной автономіи заключается, по мнѣнію г. Анненскаго, выступившаго критикомъ этихъ взглядовъ, во введеніи „новыхъ принудительныхъ союзовъ“ личнаго характера, вполнѣ обособленныхъ при этомъ отъ общегосударственной организаціи, чѣмъ „внутри государства создаются нѣсколько отдѣльныхъ государствъ-націй“ [2]). Въ своей критикѣ г. Анненскій обращаетъ прежде всего вниманіе на то, что „общая эволюція общественной жизни несомнѣнно идетъ къ ограниченію союзовъ принудительныхъ и, обратно, къ развитію союзовъ свободныхъ“. Поэтому нашему критику непонятно, „почему необходимо и законно требованіе росписать всѣхъ гражданъ по принадлежности къ тѣмъ или другимъ національнымъ союзамъ съ принудительной для нихъ властью“. Вѣдь, подобно тому, какъ нѣкоторые граждане не желаютъ принадлежать ни къ какой церкви, такъ могутъ они и не захотѣть приписаться къ какому-либо національному союзу. Г. Анненскому кажется далѣе, что сторонники экстерриторіальной національной автономіи „перегибаютъ палку въ другую сторону: на мѣсто свободнаго развитія выступаетъ принудительное охраненіе *существующихъ* національностей, а между тѣмъ національность не есть нѣчто застывшее и неподвижное: онѣ складываются и измѣняются въ процессѣ исторической жизни“. Вообще, какъ выражается г. Анненскій, „разбить „культуру“ по національнымъ разгородкамъ и крѣпко забить между ними двери — едва ли въ интересахъ и самихъ охраняющихъ свою индивидуальную физіономію національностей и никакъ ужъ не въ интересахъ общаго прогресса“. Намъ отнюдь не кажется, чтобы возраженія г. Анненскаго были вѣрны въ цѣломъ и деталяхъ, но мы привели ихъ для того, чтобы указать, насколько серьезныя возраженія могутъ быть представлены противъ теорій личной національной и національно-культурной автономіи. Вообще этотъ вопросъ требуетъ спеціальнаго изученія со стороны всякаго, интересующагося имъ [3]).

Познакомившись съ разными формами и теоріями децентрали-

---

[1]) Цитир. по перев. Ратнера, „Русск. Бог.“, 1908. № 2, стр. 62.

[2]) См. въ томъ же № 5 „Русск. Бог.“ за 1908 г. его „Два слова по поводу ст. Ратнера“, стр. 147 и слѣд.

[3]) Литература по національному вопросу весьма обширна. Часть ея указана въ № 5 „Критическаго обозрѣнія“ за 1908 г. г. Борецкимъ-Бергфельдомъ. Послѣ этого обзора вышла въ русскомъ переводѣ книга О. Бауэръ, „Національный вопросъ и соціалъ-демократія“.

заціи законодательной власти, перейдемъ къ децентрализаціи управленія — децентрализаціи адмистративной власти. Всякому почти извѣстна такая децентрализація управленія подъ именемъ мѣстнаго самоуправленія. По опредѣленію г. Лазаревскаго, согласному съ господствующими нынѣ взглядами на этотъ предметъ, „самоуправленіе есть децентрализованное государственное управленіе, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ органовъ обезпечивается системой такого рода юридическихъ гарантій, которыя, создавая дѣйствительность децентрализаціи, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваютъ и тѣсную связь органовъ мѣстнаго государственнаго управленія съ данной мѣстностью и ея населеніемъ“ [1]). Сфера компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія, каковыми въ Россіи, напр., являются земскія собранія и городскія думы, опредѣляется центральной государственной властью; дѣятельность ихъ въ сферѣ отмежованной имъ компетенціи проходитъ свободно, но подъ контролемъ центральной правительственной власти. Сфера этой компетенціи мѣстныхъ союзовъ можетъ быть обширна или узка. Точно также различно и происхожденіе мѣстныхъ союзовъ, величина ихъ территоріи, значеніе ихъ въ жизни государства, внутреннее устройство ихъ (располагаютъ ли они, напримѣръ, выборными органами или нѣтъ). Весьма интересна система мѣстнаго самоуправленія въ Англіи, какъ по своему историческому развитію, своеобразію, такъ и демократичности ея въ настоящее время [2]). Чтобы познакомиться, насколько возможно, съ сущностью дѣла, сдѣлаемъ маленькое отступленіе.

Германская юриспруденція еще въ первой половинѣ XIX вѣка раздѣляла, по свидѣтельству I. Редлиха, естественно-правовую теорію объ исконныхъ правахъ общины по отношенію къ государству и его управленію, теорію... которая составляла главную часть либеральной доктрины того времени“. На основѣ этой теоріи „выросло представленіе о самоуправленіи, какъ освобожденіи общинной жизни гражданъ отъ стискивающей его опеки со стороны олицетвореннаго въ королевской власти централизма въ области внутренняго управленія. Съ этимъ далѣе связано было представленіе, что это желанное состояніе всегда существовало въ Англіи... Весь этотъ ходъ мыслей явился только неизбѣжнымъ слѣдствіемъ того экономическаго переворота, который начиналъ совершаться въ Германіи. Стремленіе къ „самоуправленію, въ противовѣсъ центральности правящей государственной власти германскихъ союзныхъ государствъ, было только частью общихъ политическихъ стремленій среднихъ классовъ Германіи къ самостоятельному и рѣшающему участію въ активной жизни

---

[1]) См. ст. Лазаревскаго въ Сборникѣ „Мелкая Земская единица“ В. I., стр. 51. Литературу см. у него же, и ср. у Еллинека, „Право современнаго государства“, стр. 426—32.

[2]) Въ Англіи не говорятъ теперь о мѣстномъ самоуправленіи, а просто о мѣстномъ управленіи (см. у Редлиха), т. II, стр. 360, 1, 380, 1, 410, 1. Кромѣ лучшей по данному вопросу работы Редлиха „Англійское мѣстное самоуправленіе“ 2 тома въ переводѣ Е. и Б. Ельяшевичей, съ пред. проф. Виноградова, у насъ есть еще перев. книги Вотье, „Мѣстное управленіе въ Англіи“.

государства. Съ самаго начала понятіе „самоуправленія“ выступило въ Германіи какъ *политическое учрежденіе* по преимуществу, и съ полнымъ правомъ: ибо всякая организація внутренняго управленія, по самому своему существу, есть выраженіе даннаго соотношенія политическихъ силъ въ предѣлахъ различныхъ соціальныхъ слоевъ, сословій и классовъ націи [1]). И поэтому,—подчеркиваетъ Редлихъ,—чисто юридическое опредѣленіе „самоуправленія“ никогда не можетъ удовлетворительно объяснить сущность этого государственнаго явленія“ [2])... „По германскимъ воззрѣніямъ (весьма популярнымъ и у насъ. А. Н.), государственное управленіе представлялось издавна тождественнымъ съ такимъ внутреннимъ управленіемъ, которое ведется изъ центра государемъ и его правительствомъ по дискреціонному усмотрѣнію и осуществляется съ помощью провинціальнаго управленія и мѣстныхъ органовъ“ (стр. 416). Отсюда стремленіе выдѣлить часть функцій изъ сферы компетенціи центральной власти и „создать изъ нихъ сферу самостоятельныхъ полномочій общинъ, сферу ихъ „самоуправленія“. Но въ Англіи,—говоритъ Редлихъ,—такая административная государственная власть во внутреннихъ дѣлахъ, въ смыслѣ непосредственной дѣятельности короны или назначеннаго ею правительства, никогда не была безспорна, а въ теченіе послѣднихъ двухъ съ половиной столѣтій и вообще совершенно не существовала... (стр. 417). „Управленіе Англіи *всегда было прежде всего мѣстнымъ управленіемъ*, т.-е. въ немъ... господствовалъ принципъ, что вся внутренне-политическая дѣятельность государства... являлась функціей мѣстныхъ союзовъ... и только мѣнялся способъ юридической организаціи мѣстнаго управленія (стр. 410, 1). Въ настоящее время (какъ и прежде) „парламентарное правленіе и внутреннее управленіе, совершенно локализованное въ мѣстныхъ представительныхъ органахъ, являются функціями одного и того же экономически и политически господствующаго класса. Соотвѣтственно этому... внутреннее управленіе представляетъ изъ себя мѣстное осуществленіе исходящихъ отъ парламента законовъ черезъ представительные органы, по своей структурѣ вполнѣ соотвѣтствующіе и равноцѣнные составу парламента на каждой данной ступени развитія“ (стр. 417). Шедшая,—продолжаетъ далѣе Редлихъ,—наряду съ демократизаціей парламентскаго избирательнаго права шагъ за шагомъ и демократизація управленія сопровождалась полнымъ измѣненіемъ взглядовъ на цѣли внутренняго управленія въ государствѣ: старая идея полицейскаго, охраняющаго и опекающаго управленія *превратилась въ воззрѣніе на управленіе, какъ на творческую дѣятельность центральной государственной власти, воплощенной въ парламентѣ, совмѣстно съ мѣстными союзами, которымъ ввѣрено*

---

[1]) Въ русскихъ условіяхъ рядъ иллюстрацій къ этому можно найти у Б. Веселовскаго, „Къ вопросу о классовыхъ интересахъ въ земствѣ“, а также въ его двутомной „Исторіи земства“; у Гр. Шрейдера „Наше городское общественное управленіе“, у А. Михайловскаго „Реформа городского самоуправленія въ Россіи“.

[2]) Стр. 414, 5 II тома указ. соч. Редлиха.

въ силу конституціи все внутреннее управленіе страны“ [1]). Но, если Гнейстъ, котораго старательно критикуетъ Редлихъ, не видѣлъ въ англійскомъ мѣстномъ самоуправленіи почти ничего, кромѣ аристократическихъ его элементовъ, то самъ Редлихъ считаетъ его болѣе демократичнымъ, чѣмъ оно есть на самомъ дѣлѣ. „Истинное“ самоуправленіе, о которомъ Редлихъ говоритъ и въ I (стр. 267) и во II томѣ (стр. 428) своей работы, установится и въ Англіи не ранѣе, чѣмъ тамъ будетъ введено повсюду всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право, референдумъ, народная инціатива, и само общество станетъ экономически однороднымъ [2]). Но можно согласиться съ Редлихомъ, когда онъ пишетъ: „Участіе широкихъ массъ населенія въ образованіи корпоративныхъ органовъ управленія путемъ всеобщаго [3]) избирательнаго права всѣхъ осѣдлыхъ жителей обезпечило впервые... употребленіе общественныхъ средствъ и осуществленіе публичной власти для поднятія хозяйственныхъ, этическихъ и культурныхъ условій жизни трудящихся классовъ націи“ (стр. 427). Что касается контроля надъ дѣятельностью мѣстныхъ союзовъ въ Англіи, то они подчинены троякому контролю: прежде всего—законодательному и судебному, а потомъ уже—административному, „поскольку недостатки управленія должны были бы итти въ ущербъ общимъ государственнымъ интересамъ“. При этомъ понятіе этого государственнаго интереса измѣнялось въ теченіе XIX столѣтія „вмѣстѣ съ соціальными и экономическими отношеніями“ и неизмѣнно расширялось (стр. 335, 6).

Остановимся теперь на мѣстномъ самоуправленіи въ Россіи, гдѣ органами его являются губернскія и уѣздныя земства и города. Сначала скажемъ о послѣднихъ.

„Исторія нашихъ муниципальныхъ учрежденій,—какъ свидѣтельствуетъ объ этомъ Г. И. Шрейдеръ [4])—діаметрально противоположна англійской; вмѣсто дальнѣйшаго развитія началъ, положенныхъ въ основаніе городской реформы 1870 г., мы повернули вспять, и въ результатѣ получилось: 1) лишеніе большинства населенія избирательнаго права, ограниченнаго при томъ же въ своемъ значеніи установленнымъ наряду съ нимъ началомъ административнаго назначенія гласныхъ; 2) уничтоженіе независимости выборныхъ должностныхъ лицъ столько же началомъ утвержденія ихъ въ должностяхъ, сколько и административнымъ ихъ назначеніемъ; 3) уничтоженіе самостоятельности органовъ городского управленія путемъ замѣны контроля административной опекою и 4) сокращеніе предѣловъ компе-

---

[1]) Курсивъ Редлиха стр. 424., ср. въ I томѣ стр. 7, 265.

[2]) Отмѣтимъ, между прочимъ, что референдумъ имѣетъ мѣсто уже въ богемскомъ городскомъ самоуправленіи. См. въ указ. соч. А. Г. Михайловскаго, стр. 24.

[3]) Въ Англіи нѣтъ всеобщаго избирательнаго права. На стр. 337 II тома Редлихъ выражается точнѣе: *путемъ общаго избранія.*

[4]) Г. И. Шрейдеръ. „Наше городское общественное управленіе“ (лучшая работа по данному вопросу, написанная при томъ весьма живо и популярно. Посвящена обсужденію результатовъ реформы Городового Положенія, произведенной въ 1892 г.).

тенціи городского управленія вопреки умноженію задачъ, которыя ставитъ ему усложняющаяся городская жизнь“ (стр. 252); „соотвѣтственно этому на мѣсто *самоуправленія* стало управленіе мѣстностью на началахъ *казенной правительственной администраціи черезъ состоящихъ на государственной службѣ выборныхъ чиновниковъ*, т.-е. по существу тѣхъ же выборныхъ приказныхъ, приставленныхъ къ „царскому дѣлу“ (стр. 334). Городовое положеніе 1892 года привело „къ превращенію нашихъ городскихъ управленій въ тѣсно замкнутыя самоизбирающіяся корпораціи на подобіе скандальной памяти англійскихъ“, существовавшихъ до реформы 1835 года (стр. 251). Реформа избирательнаго права для выборовъ въ городскія Думы по положенію 1892 года была у насъ такова, что, „устранивъ отъ участія въ городскомъ управленіи наиболѣе энергичные и дѣятельные элементы“, какими были прежде „третій и частью второй разряды избирателей“, она „вмѣстѣ съ тѣмъ закрыла и ту единственную отдушину, черезъ которую проникала въ наши муниципалитеты струя свѣжаго воздуха“ (стр. 27). Новая избирательная система „отдала городскія судьбы въ руки почти вполнѣ однородной въ классовомъ смыслѣ и общностью интересовъ крошечной группы домовладѣльческихъ и торгово-промышленныхъ сливокъ городского населенія“. Это группа настолько „одномастна“, что если среди нея „и наблюдается ожесточенная партійная борьба, то почти всегда это—борьба исключительно обусловленная чисто личными интересами и отношеніями“ (стр. 151).

„Какъ видно изъ сводки, сдѣланной недавно севастопольскимъ городской головой, въ 25 крупнѣйшихъ нашихъ городахъ избирательнымъ правомъ пользуются только 0,77% общаго числа городскихъ жителей, а 99,3% лишены этого права“, и такъ какъ „на выборы является только 27% избирателей“, то можно сказать, что „изъ каждыхъ 500 городскихъ жителей участвуетъ въ городскомъ самоуправленіи только одинъ, а 499 служатъ только объектомъ различныхъ муниципальныхъ предпріятій“ [1]).

Аналогично было развитіе и земскихъ учрежденій, созданныхъ въ 1864 г.—въ эпоху такъ называемыхъ „великихъ“ реформъ [2]). Вмѣсто дальнѣйшей демократизаціи весьма умѣренно-либеральнаго положенія 1864 года новое земское положеніе ухудшило во всѣхъ отношеніяхъ наше земское самоуправленіе. Такъ, напримѣръ, оно сократило общее число гласныхъ и установило представительство по сословіямъ, причемъ гласные отъ крестьянскихъ

---

[1]) Самоуправленіе. № 3, стр. 20.

[2]) Кромѣ отмѣченныхъ выше работъ г. *Веселовскаго*, по вопросу о земскомъ самоуправленіи и реформѣ его, смотри *В. Гессенъ*. Вопросы мѣстнаго управленія. Ст. *Шрейдера* въ Т. I. сб. „Нужды деревни“. *К. Караваева*. Земство и деревня. *С. Закъ*. Демократизація земства. Ст. *Л. Зака*. „Соц. земли и мѣстное самоуправленіе“ въ сборникѣ „Соціализація земли. Изд. Сотрудничество. *А. А. Корниловъ*. Изъ исторіи вопроса объ избирательномъ правѣ въ земствѣ. *Ачадова*. Госуд. власть и мѣстное самоуправленіе. *Его же*. Взгляды соціалистическихъ партій на мѣстное самоуправленіе. *Его же*. Третій элементъ (служащіе по найму въ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ). Дальнѣйшія указ. въ вып. IV. „Критическ. Обозрѣнія“, ст. Авинова.

волостныхъ сходовъ утверждаются губернаторами изъ числа выбранныхъ волостями кандидатовъ. Благодаря этому, составъ земскихъ собраній измѣнился такъ:

	Изъ числа уѣздныхъ гласныхъ было			
	въ 1883—1886 г.		по положенію 1890 г.	
Дворянъ и чиновниковъ . .	5595 чел.	42,4 %	5433 чел.	57,1 %
Разныхъ сословій	2527 „	19,2 „	1273 „	13,3 „
Крестьянъ	5073 „	38,4 „	2817 „	29,6 „
И т о г о [1]) . . .	13.196 чел.	100 %	9523 чел.	100 %

Далѣе, надзоръ за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій былъ пополненъ надзоромъ за цѣлесообразностью, и земства оказались подчиненными не только административному контролю, а и прямо административному произволу. Вообще, административный контроль надъ ними играетъ у насъ первую роль, и самостоятельность земствъ сведена къ минимуму. Также и вмѣшательство администраціи, столь рѣдкое въ Англіи, у насъ носитъ прямо назойливый характеръ. Законъ 12 іюня еще болѣе сузилъ компетенцію земствъ изъятіемъ изъ сферы ея продовольственнаго дѣла, чѣмъ были открыты двери для Лидваліадъ, а съ другой стороны, тѣмъ же закономъ была установлена „предѣльность“ земскаго обложенія, или точнѣе—земствамъ было запрещено увеличивать сборы съ недвижимыхъ имуществъ болѣе чѣмъ на 3% въ годъ до тѣхъ поръ, пока не будетъ произведена переоцѣнка этихъ имуществъ (на осн. зак. 8 іюня 18[illegible] г.), послѣ чего и обѣщано изданіе закона о предѣльности [2]). Утвержденіе членовъ управъ, сообщеніе имъ правъ государственной службы превратило исполнительные органы земствъ въ коллегіи чиновниковъ, зависящихъ отъ центральнаго правительства. Несмотря на то, что земства съ самаго начала были въ рукахъ средняго дворянскаго землевладѣнія, опека и вмѣшательство со стороны центральной бюрократіи, рекрутирующейся, какъ это показалъ Рубакинъ, изъ дворянъ-помѣщиковъ, владѣющихъ болѣе 5000 дес. земли, были настолько надоѣдливы, что до 1905 года въ земствахъ неизмѣнно пребывалъ оппозиціонный духъ по отношенію къ казенной администраціи, центральному правительству и даже абсолютизму. — Особенно усилила его неудачная война. Но онъ сразу исчезъ послѣ народнаго и въ частности „землевольческаго“ движенія 1905 года. Новые выборы послѣ 1905 года передали много земствъ въ руки реакціи. В. Линдъ такъ объясняетъ происшедшую перемѣну: „преобладающимъ элементомъ въ земствѣ всегда было дворянство, по-

---

[1]) Въ число гласныхъ по положенію 1890 г. не включены гласные Вятской, Олонецкой, Вологодской и Пермской губ., но, если считать и съ ними, общая, картина не мѣняется.

[2]) См. прекрасную характеристику его въ указ. соч. Кузьмина-Караваева.

этому составъ земскихъ собраній, особенно губернскихъ, и раньше былъ очень консервативнымъ. Но реакціонная часть земцевъ не отличалась большей частью ни талантливостью, ни работоспособностью. Поэтому и составленіе всякихъ проектовъ, и поддержка ихъ въ собраніяхъ выпадала на долю болѣе либеральной части ихъ, чѣмъ и создавалось совершенно искусственно либеральное направленіе многихъ земствъ. Правительство способствовало этому, огульно относясь съ недовѣріемъ и придирчивостью къ земскимъ собраніямъ вообще и тѣмъ заставляя всѣхъ членовъ его невольно занимать оппозиціонное положеніе. Теперь постановка общегосударственныхъ политическихъ вопросовъ заставила дворянство болѣе ясно опредѣлить свое сословно-партійное положеніе. Большинство его явно примкнуло къ реакціоннымъ партіямъ въ общей политикѣ и рѣзко отдѣлилось въ ней отъ „либераловъ“. А затѣмъ это отдѣленіе и группировка перешли и въ земство. Такимъ образомъ, искусственный и поэтому непрочный либерализмъ дворянскаго земства замѣнился реакціоннымъ направленіемъ, соотвѣтствующимъ дѣйствительному положенію вещей [1]).

Въ результатѣ получилось упраздненіе многими земствами предшествующей культурной работы, и усиленіе расходовъ на полицію, въ цѣляхъ охраны личности и земельныхъ владѣній помѣстнаго дворянства и, вообще, частнаго землевладѣнія всѣхъ сословій. Въ то же время крестьяне выбирали во многихъ мѣстахъ, въ качествѣ своихъ гласныхъ, прогрессивныхъ лицъ и неизмѣнно требовали повсюду демократизаціи избирательнаго права въ земства.

Заканчивая свою характеристику мѣстнаго управленія въ Англіи, Редлихъ усмотрѣлъ полную гармонію мѣстнаго и центральнаго самоуправленія населенія въ этой странѣ. Не меньшую гармонію, но совсѣмъ въ обратномъ смыслѣ, видимъ мы и въ Россіи: безправныя земства и города, безправная Г. Дума и Г. Совѣтъ находятся въ рукахъ преимущественно земельнаго дворянства и отчасти торгово-промышленной крупной и средней буржуазіи, и вся эта масса органовъ во всякомъ случаѣ не народнаго самоуправленія находится подъ надзоромъ и опекой центральнаго правительства и мѣстной администраціи. Споры о правѣ между мѣстными органами самоуправленія и представителями мѣстной и центральной администраціи рѣшаетъ судъ, тоже фактически вполнѣ зависимый отъ правительства.

Эта система всесословнаго управленія дополняется внизу крестьянскимъ сословнымъ управленіемъ подъ надзоромъ земскихъ начальниковъ; волостной и сельскій сходы—органы этого крестьянскаго самоуправленія. Нужно замѣтить, что это крестьянско-сословное завершеніе всесословной (съ преобладаніемъ дворянства) системы бюрократическаго самоуправленія имѣетъ свой особый смыслъ: оно возлагаетъ все бремя мірскихъ сборовъ почти исключительно на крестьянъ, тогда какъ громадная часть выручки отъ нихъ идетъ на нужды всего мѣстнаго населенія.

---

[1]) Самоуправленіе, № 1, стр. 24.

Вся эта система находится нынѣ наканунѣ реформы, и въ нее будетъ введенъ снизу новый членъ въ видѣ мелкой земской единицы. Но, конечно, отъ 3-ей Думы нельзя ожидать ничего, кромѣ небольшой починки этой системы, ибо члены ея состоятъ преимущественно изъ представителей тѣхъ общественныхъ группъ, изъ которыхъ выходятъ и гласные нашихъ земствъ и городовъ.

Касаясь вопроса о децентрализаціи (самоуправленіи) общинъ и областей во Франціи, извѣстный намъ Дюги находитъ, что она „скорѣе видимая, чѣмъ дѣйствительная", и прибавляетъ: „но даже если бы она была и дѣйствительной, она недостаточна", такъ какъ это—форма территоріальной децентрализаціи. Испытавъ на себѣ нынѣ вліяніе со стороны синдикалистически настроенныхъ писателей—М. Леруа, Поля-Бонкура, Берто и др., Дюги обращаетъ свой взоръ къ будущему и говоритъ: „форма децентрализаціи, къ которой мы идемъ, совсѣмъ иная. Она мало-по-малу осуществляется, благодаря корпоративной организаціи чиновниковъ одной и той же отрасли государственной службы. Она является послѣдствіемъ синдикалистскаго движенія, глубину и интенсивность котораго мы признали. Чиновники одного вѣдомства образуютъ корпоративный синдикатъ, который обезпечитъ имъ охрану противъ правительственнаго произвола, противъ незаконныхъ смѣщеній съ должности, противъ фаворитизма, доносовъ и который въ то же время будетъ принимать участіе въ самомъ управленіи вѣдомствомъ. Образованные вначалѣ для защиты профессіональныхъ, классовыхъ интересовъ, синдикаты чиновниковъ мало-по-малу станутъ приводить въ движеніе и управлять порученной имъ государственной службой. Впрочемъ, право дѣйствительнаго контроля и постояннаго надзора должно быть оставлено за правящими лицами и ихъ агентами. Съ другой стороны, эта должностная автономія должна имѣть противовѣсъ въ сильно-организованной и энергично санкціонированной отвѣтственности чиновника по отношенію къ публикѣ. Будучи болѣе охраненнымъ и болѣе независимымъ, чиновникъ долженъ быть и болѣе отвѣтственнымъ [1]).

Это новый типъ децентрализаціи, зачатки которой можно, какъ намъ кажется, видѣть и въ организаціяхъ такъ называемаго третьяго элемента, находящагося на службѣ у нашихъ земствъ и городовъ. Интересно отмѣтить, что затронутое нами явленіе, за которымъ нельзя отрицать будущаго, развивается какъ разъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ наиболѣе сильна централизація власти, казенная администрація, традиціи полицейскаго государства. Мы еще вернемся къ этому вопросу, въ слѣдующей главѣ, гдѣ будемъ говорить о государствѣ будущаго.

---

[1]) Le droit social... etc., p. 141. Цит. по русск. пер. г. Ященко, стр. 138,9. Здѣсь же и литературныя указанія.

XIV.

Государство будущаго.

Въ предыдущихъ главахъ настоящей работы мы старались познакомить читателя съ тѣмъ, что представляетъ изъ себя государство настоящаго. Въ заключеніе, не лишнее попытаться приподнять, насколько возможно, завѣсу будущаго, но не съ тѣмъ, чтобы узнать недоступную для насъ картину государства, скрывающуюся въ этомъ таинственномъ будущемъ, а съ тою цѣлью, чтобы показать, какова можетъ оказаться организація государства въ ближайшее уже время, если получитъ преобладающее развитіе та или иная изъ тенденцій въ развитіи нынѣшняго государства, которыя отмѣчались нами выше, и которыя мы соберемъ здѣсь въ одно цѣлое, чтобы взвѣсить сравнительное значеніе ихъ.

Первой изъ общихъ тенденцій, бросающихся въ глаза, при разсмотрѣніи вопроса объ эволюціи государственной власти, является ея демократизація, которая въ теченіе XIX столѣтія охватила почти всѣ государства и проявляется съ каждымъ днемъ все болѣе и болѣе. Когда мы говоримъ о демократизаціи государственной власти, мы разумѣемъ, главнымъ образомъ, не переходъ отъ абсолютной монархіи къ народному представительству, а постепенное расширеніе числа избирателей—общую тенденцію ко введенію всеобщаго прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права. Такъ, въ текущемъ 1909 году введено такое право для выборовъ въ нижнюю палату въ Швеціи, понижен̈ъ цен̈зъ для выборовъ въ верхнюю палату этой страны, наконецъ, всѣ выборы, какъ въ обѣ палаты, такъ и въ органы мѣстнаго самоуправленія связываются съ системой пропорціональнаго представительства. Шведская соціалдемократія голосовала противъ этого закона, находя, что онъ даетъ весьма мало. Мы должны, далѣе, ожидать, что въ ближайшемъ будущемъ либеральное министерство въ Англіи внесетъ въ нижнюю палату, согласно своему обѣщанію, билль о введеніи въ Англіи всеобщаго избирательнаго права; однако, знаемъ, что кабинетъ станетъ протестовать, если кто-либо изъ депутатовъ палаты общинъ внесетъ поправку, предлагающую даровать это право и женщинамъ. Разъ это осуществится, то мы имѣемъ полное основаніе разсчитывать, что новое избирательное право весьма усилитъ въ англійскомъ парламентѣ представительство интересовъ рабочаго класса; не за горами тамъ также введеніе референдума и упраздненіе палаты лордовъ, которая не можетъ уже работать совмѣстно съ нынѣшнимъ либеральнымъ большинствомъ палаты общинъ. Впрочемъ, относительно возможности появленія въ Англіи референдума приходится сдѣлать одну существенную оговорку: рабочая демократія, по свидѣтельству супруговъ Веббъ, отказывается отъ него постепенно въ тредъ-юніонахъ; мало вѣроятно поэтому, чтобы она

стояла за него въ управленіи государствомъ [1]). Причины отрицательнаго отношенія къ референдуму со стороны рабочихъ союзовъ Англіи ясны изъ слѣдующихъ строкъ Веббовъ. „Если,—пишутъ они,—сущность демократіи состоитъ въ томъ, чтобы все, что „касается всѣхъ, было рѣшаемо всѣми“, и чтобы каждый гражданинъ пользовался равной и тождественной долей участія въ управленіи, то исторія тредъ-юніоновъ ясно указываетъ, къ какому результату неизбѣжно приводитъ эта система. Управленіе посредствомъ такихъ пріемовъ, какъ отбываніе должностей по очереди, массовыя собранія, референдумъ и инициатива, или снабженіе делегатовъ императивными мандатами,—ведетъ прямикомъ либо къ безсилію и распаденію, либо къ безконтрольному господству диктатора или опытной бюрократіи. Этотъ выводъ, хотя не ясно выраженный и почти несознанный, проникъ однако, послѣ столѣтія опытовъ, въ наиболѣе передовые тредъ-юніоны. Старая демократическая теорія остается еще символомъ вѣры и выдвигается всякій разъ, когда хотятъ устраивать какой-нибудь союзъ для совершенно новыхъ цѣлей; но въ конституціяхъ тредъ-юніоновъ произошла незамѣтно цѣлая революція. Старый идеалъ отбыванія должностей по очереди всѣми членами на практикѣ уже оставленъ. Къ общимъ собраніямъ прибѣгаютъ все рѣже и въ менѣе важныхъ случаяхъ. Примѣненіе референдума и инициативы было молча устранено при всѣхъ сложныхъ вопросахъ и ограничено постепенно немногими спеціальными вопросами въ особыхъ случаяхъ. Делегатамъ приходится рѣшать съ каждымъ годомъ все больше вопросовъ и все болѣе важныхъ, и, такимъ образомъ, они неизбѣжно стремятся къ расширенію своей свободы, какъ представителей. Въ концѣ концовъ, мы видимъ, что въ мірѣ тредъ-юніоновъ появляется типичная современная форма демократіи: собраніе выборныхъ представителей, назначающее и контролирующее исполнительный комитетъ, подъ руководствомъ котораго штабъ постоянныхъ должностныхъ лицъ исполняетъ свою работу“ [2]). „Если,—продолжаютъ далѣе г.г. Веббъ,—выводы изъ исторіи тредъ-юніоновъ имѣютъ силу въ болѣе широкой области, то тенденція рабочей демократіи безсознательно идетъ къ увеличенію реальной власти представителя, къ болѣе и болѣе строгой дифференціаціи его функцій отъ функцій обыкновеннаго гражданина съ одной стороны, профессіональнаго администратора—съ другой. Въ будущемъ типичное собраніе представителей будетъ, можно думать, столь же далекимъ отъ современной палаты общинъ, какъ эта палата общинъ далека отъ простого собранія делегатовъ. Мы ушли уже

---

[1]) См. С. и Б. Веббъ, „Теорія и практика англійскаго тредъ-юніонизма“, пер. В. Ильина 1900 г., стр. 1—54, гдѣ содержится интересная критика референдума и народной инициативы. Это критика не принципіальная, а основанная на опытѣ примѣненія указанныхъ началъ въ извѣстной средѣ Поэтому нельзя на основаніи ея относиться отрицательно къ референдуму и народной инициативѣ въ будущемъ. Неудача примѣненія какого-либо учрежденія въ извѣстной культурной обстановкѣ не говоритъ еще, что оно плохо само по себѣ. Наконецъ, современная демократія вовсе не требуетъ замѣщенія должностей по очереди.

[2]) См. Веббъ, указ. соч., стр. 28,9.

далеко отъ того времени, когда выбирали одного человѣка по очереди его мѣста въ спискѣ и посылали его для механической передачи „голосовъ“ всѣхъ членовъ. Мы можемъ въ будущемъ уйти такъ же далеко отъ такихъ порядковъ, при которыхъ члены парламента занимаютъ свое мѣсто почти случайно, благодаря богатству, положенію, извѣстности, при которыхъ они участвуютъ въ рѣшеніи дѣлъ лишь тогда, когда имъ позволяютъ ихъ дѣла или ихъ удовольствія, и рѣшаютъ дѣла такъ, какъ сами считаютъ наиболѣе полезнымъ для націи [1]). На смѣну такого члена парламента мы можемъ ждать появленія все въ большемъ числѣ *профессіональнаго представителя* (курсивъ мой. А. Н.)—человѣка, выбраннаго за его природныя дарованія, систематически подготовленнаго для его новой дѣятельности, какъ для спеціальнаго призванія, посвящающаго все свое время исполненію своихъ многосторонних обязанностей, активно поддерживающаго тѣсную и взаимную связь со своими избирателями. Насколько такая эволюція представителя будетъ совмѣстима съ той системой партій, которую мы видимъ теперь, насколько она повыситъ постоянство и преемственность парламентской дѣятельности, насколько она усилитъ коллективный образъ дѣйствій и умножитъ бюрократію; *насколько*, съ *другой стороны*, она сдѣлаетъ доступной для обыкновеннаго человѣка активную политическую дѣятельность и возстановитъ народное довѣріе къ палатѣ общинъ, насколько она усилитъ дѣйствительный авторитетъ народа надъ собраніемъ представителей, а собранія представителей надъ постоянными чиновниками, насколько она, наконецъ, осуществитъ то соединеніе успѣшнаго управленія съ народнымъ контролемъ, которое является и условіемъ и идеаломъ всякой демократіи—все это вопросы, сообщающіе особый интересъ будущему“ (стр. 54).

Изъ приведенныхъ здѣсь заявленій г.г. Веббовъ мы узнаемъ, что въ концѣ 90-хъ годовъ прошлаго вѣка палата общинъ потеряла довѣріе въ глазахъ рабочихъ массъ. Но, считая на основаніи опыта тредъ-юніоновъ, референдумъ и иниціативу не совсѣмъ подходящимъ средствомъ для борьбы съ недостатками англійскаго парламентаризма, англійскіе рабочіе пошли по дорогѣ завоеванія представительнаго собранія и создали сильную рабочую партію. Насколько представители рабочихъ удовлетворяютъ тѣмъ требованіямъ, которыя предъявляютъ къ народнымъ представителямъ г.г. Веббы, сказать трудно. Но важно не это, а то, что Веббы, чувствуя, что палата общинъ страдаетъ отъ некомпетентности членовъ ея—этого общаго недостатка для всѣхъ нынѣшнихъ представительныхъ учрежденій, предлагаютъ бороться со зломъ путемъ воспитанія спеціально-подготовленныхъ парламентскихъ дѣятелей, депутатовъ-профессіоналовъ. Благочестивое пожеланіе, которое, какъ мы увидимъ ниже, мало бы помогло дѣлу, даже, если бы оно осуществилось, потому что не-

---

[1]) Подтвержденіе, что въ Англіи дѣло обстоитъ именно такимъ образомъ и до сихъ поръ, можно найти въ цитированной выше книгѣ Сиднея Лоу.

возможно быть спеціалистомъ въ рѣшеніи всѣхъ возможныхъ вопросовъ государственной жизни. Это обстоятельство ярко подчеркиваетъ Максимъ Леруа. Но вернемся однако къ вопросу объ эволюціи законодательной власти. Если у англійской рабочей демократіи существуетъ въ извѣстной степени скептическое отношеніе къ референдуму и народной иниціативѣ, которое раздѣлялось прежде и Каутскимъ въ Германіи, то, напримѣръ, соціалистическая партія въ Соед. Штатахъ—эта грядущая сила американской демократіи, выставляетъ въ своей программѣ рядъ такихъ требованій, касающихся государственнаго устройства: „право голоса всѣхъ гражданъ обоего пола; народная иниціатива, плебисцитъ (референдумъ), пропорціональное представительство и право отзыва депутатовъ; уничтоженіе Сената; уничтоженіе права, присвоеннаго себѣ верховнымъ судомъ Соед. Штатовъ, рѣшать относительно конституціонныхъ законовъ, принятыхъ конгрессомъ; возможность поправки конституціи плебисцитомъ“ [1]).

Въ этой блестящей по своей лаконичности и демократичности программѣ мы не только не видимъ скептическаго отношенія къ референдуму и народной иниціативѣ, но, наоборотъ, здѣсь требуется референдумъ въ обѣихъ формахъ—конституціоннаго и обыкновеннаго опроса гражданъ избирателей. Здѣсь выставлено требованіе пропорціональнаго представительства, которое, какъ нами было уже отмѣчено выше, имѣетъ большое значеніе для правильнаго отраженія интересовъ различныхъ общественныхъ группъ въ представительномъ зеркалѣ. Что касается права отзыва депутатовъ, то мы замѣтимъ, въ добавленіе къ сказанному о немъ выше, слѣдующее: оно имѣетъ тѣмъ большее значеніе, чѣмъ долѣе продолжается срокъ полномочій представительнаго собранія. И, такъ какъ современныя соціалистическія и несоціалистическія демократическія группы добиваются сокращенія сроковъ, на которые выбираются палаты депутатовъ,—то это право, какъ намъ кажется, если даже оно будетъ повсюду осуществлено, будетъ рѣдко примѣняться, такъ сказать, за ненадобностью при одно-двухъ-годичныхъ срокахъ парламентскихъ полномочій. Замѣтимъ кстати, что краткосрочные парламенты должны свести съ другой стороны къ минимуму число случаевъ примѣненія и права распущенія ихъ исполнительной властью, такъ какъ это право при частыхъ перевыборахъ всего собранія теряетъ свой смыслъ.

Большое значеніе имѣетъ требованіе „уничтоженія Сената“. Оно показываетъ ясно, что демократія и въ федеральныхъ государствахъ не нуждается во вторыхъ палатахъ, каковыя здѣсь охотно защищаютъ либеральные публицисты. Но и въ средѣ самихъ американцевъ давно существуетъ мнѣніе, что „сенатъ, каковъ бы онъ ни былъ въ началѣ своего существованія, въ настоящее время представляетъ собой высокое собраніе праздныхъ

---

[1]) Цит. по ст. Рубинова „Президентскіе выборы въ Соед. Штатахъ“ въ № 1 „Русск. Богатства“ за 1909 г., стр. 28, 9.

„лѣнтяевъ“ [1]). Скоро или не скоро будетъ уничтоженъ американскій Сенатъ, этотъ вопросъ имѣетъ практическую важность для самой американской демократіи; для насъ же это требованіе интересно съ принципіальной стороны: гласъ народа говоритъ, что это учрежденіе и въ федеративномъ государствѣ совсѣмъ лишнее.

Не менѣе важно, интересно и поучительно требованіе отнять у верховнаго суда право рѣшать вопросъ о томъ, согласны ли съ конституціей обыкновенные законы, издаваемые конгрессомъ, или нѣтъ. Весьма характерно, что у этого суда не конституціонными являются чаще всего такіе, напр., законы, какъ: введеніе прогрессивнаго подоходнаго налога, сокращеніе рабочаго дня и т. д.,—словомъ, мѣры, принятыя хотя бы случайно въ интересахъ рабочихъ и малоимущихъ, но грозящія расходами карману милліонеровъ и милліардеровъ [2]). Лишеніе такого суда захваченной имъ привилегіи высказываться о конституціонности текущаго законодательства,—требованіе вполнѣ понятное, но странно, что соціалистическая партія оставляетъ безъ вниманія организацію этого суда—его зависимость отъ исполнительной власти.

Нельзя также обойти молчаніемъ того обстоятельства, что соціалистическая партія требуетъ ни болѣе, ни менѣе, какъ „абсолютной“ свободы прессы, слова и собраній [3]). Очевидно, американская соціалистическая демократія считаетъ пагубными какія-либо ограниченія указанныхъ свободъ даже въ условіяхъ политической жизни великой американской демократіи. Что изъ этихъ требованій и какъ скоро станетъ официальнымъ правомъ, покажетъ ближайшее будущее; намъ же было интересно отмѣтить эту программу, какъ показатель того направленія, въ которомъ можетъ пойти дальнѣйшее развитіе основъ государственнаго строя въ этой демократіи.

Сводя воедино все, сказанное нами по вопросу объ эволюціи законодательной власти въ разныхъ отдѣлахъ нашей работы, мы *можемъ сказать, что будущее принадлежитъ слѣдующимъ учрежденіямъ*: всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право безъ различія пола, національности, вѣроисповѣданія; пропорціональное представительство; право отозванія депутатовъ, которымъ избиратели смогутъ давать императивные мандаты; референдумъ и народная инициатива въ видѣ дополненія къ народному представительству; законодательная дѣятельность одной палаты представителей въ качествѣ общаго правила; упраздненіе вторыхъ палатъ—палатъ господъ.

Мы должны, впрочемъ, обратить вниманіе на то, что возможная эволюція законодательной власти можетъ оказаться сложнѣе, чѣмъ только что сейчасъ указано, а именно, вѣроятно,

---

[1]) См. Вильсонъ, „Госуд. строй Соед. Шт.“, стр. 161.

[2]) О дѣятельности амер. верх. суда смотри въ цит. выше соч. Брайса, ст. Гурвича въ сб. „Госуд. строй и политич. партіи“: Гл. верх. судъ и стр. 201, 2. и у Вильсона, „Госуд. строй Соед. Шт.“, стр. 38, 9.

[3]) Укажемъ для сравненія, что у насъ былъ выработанъ соціалдемократической фракціей въ 1-й Думѣ аналогичный законопроектъ, двѣ статьи котораго гласили 1) Печать свободна. 2) Всякое покушеніе на свободу печати наказуемо.

что законодательныхъ палатъ будетъ не одна, а нѣсколько, хотя вторыя, третьи и т. д. палаты не будутъ имѣть ничего общаго съ нынѣшними палатами господъ. Предоставимъ здѣсь слово Еллинеку, который пишетъ слѣдующее: „Повсюду все шире и шире развивается неуправляемая никакимъ объединяющимъ центромъ и въ этомъ смыслѣ, такъ сказать, естественно растущая организація народа. Общества и собранія, всякаго рода предпринимательскіе и рабочіе союзы, представительства интересовъ въ самой различной формѣ, образованныя и контролируемыя частью самими заинтересованными лицами, частью государствомъ, создаютъ взамѣнъ атомизированной народной массы сильно дифференцированную, быстро развивающуюся организацію. Эта дифференцированная организація, которой тщетно пытались дать выраженіе въ парламентскомъ избирательномъ правѣ, должна съ неизбѣжной исторической необходимостью воздѣйствовать на государственныя отношенія; это въ настоящее время уже подмѣчаетъ опытный глазъ безпристрастнаго наблюдателя. Мы видимъ уже теперь партійныя организаціи, стоящія внѣ парламента, въ который онѣ, можетъ быть, совсѣмъ или почти совсѣмъ не входятъ,—вспомнимъ хотя бы о рабочихъ партіяхъ въ государствахъ съ ограниченнымъ избирательнымъ правомъ,—но они вліяютъ на правительство, минуя парламентъ. Уже теперь имѣется юридически неоформленная, но несомнѣнно фактически существующая народная инціатива“ [1]). Самые разнообразные человѣческіе интересы, которымъ тщетно хотятъ дать выраженіе при составленіи парламента, все болѣе и болѣе объединяютъ отдѣльныхъ лицъ во множествѣ взаимноперекрещивающихся группъ. Право образованія корпорацій... является самымъ могучимъ средствомъ для группировки гражданскаго общества... Въ этихъ корпораціяхъ идея представительства можетъ получить гораздо болѣе вѣрное выраженіе, чѣмъ въ существующихъ центральныхъ парламентахъ, потому что органы корпорацій предназначены служить лишь болѣе ограниченнымъ интересамъ своихъ членовъ, въ противоположность неосуществимой идеѣ отразить всю жизнь народа въ его представительствѣ“.

„Нѣкоторымъ изъ этихъ корпорацій уже нынѣ открыты легальные пути для воздѣйствія на правительство и законодательство тѣмъ, что имъ предоставлено право петицій и внесенія предложеній, а также и тѣмъ, что имъ вмѣнено въ обязанность давать, когда этого отъ нихъ потребуютъ, свой отзывъ по поводу задуманныхъ законовъ и указовъ. Здѣсь таится,—по мнѣнію Еллинека, — зародышъ новой формы законодательства. „Идея Дж. Ст. Милля (предоставить право составлять законы маленькому законодательному комитету, не превышающему по числу членовъ министерскій кабинетъ и назначенному короной на 5 лѣтъ, и предоставленія парламенту права принимать, отклонять и

---

[1]) „Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія“, стр. 87.

исправлять эти законы) [1]) могла бы получить дальнѣйшее развитіе въ томъ смыслѣ, что *для отдѣльныхъ отраслей законодательства должны были бы быть учреждены спеціальные парламенты на основѣ все рѣзче вырисовывающейся соціальной группировки* (курсивъ мой, А. Н.). Это придало бы государственный характеръ тому, что теперь уже дѣйствуетъ независимо отъ государства въ борьбѣ соціальныхъ группъ. Такъ, современное рабочее законодательство знаетъ явленія, формально возникшія путемъ свободнаго соглашенія, но представляющія по своему соціальному значенію созданіе спеціальнаго права для заинтересованныхъ группъ. Вспомнимъ хотя бы о тарифныхъ соглашеніяхъ при развитомъ профессіональномъ движеніи и о контролѣ надъ этими соглашеніями со стороны профессіональныхъ союзовъ. Такимъ образомъ, теперь уже созданы нормы, которыя—не въ юридическомъ, а въ соціальномъ соглашеніи—дѣйствуютъ наравнѣ, или, по крайней мѣрѣ, подобно законамъ и не вырабатываются въ нормальномъ законодательномъ порядкѣ.

„Такіе спеціальные парламенты, непосредственно созданные группировкой общества, — продолжаетъ Еллинекъ, — могли бы вступать въ прямыя сношенія только (?!) съ правительствомъ. Задача послѣдняго заключалась бы въ томъ, чтобы взвѣшивать требованія отдѣльныхъ народныхъ группъ, а центральный парламентъ, надѣленный значительно меньшей компетенціей, чѣмъ въ настоящее время, долженъ былъ бы уравновѣшивать эти интересы преимущественно путемъ выраженія своего согласія или отказа“ (стр. 92, 3). Такимъ образомъ, Еллинекъ предусматриваетъ возможность образованія наряду съ центральнымъ парламентомъ цѣлаго ряда спеціальныхъ парламентовъ. Посмотримъ теперь, какъ относятся къ идеѣ профессіональнаго представительства другіе авторы.

Эсменъ находитъ, что „принципъ національнаго суверенитета исключаетъ въ политическихъ выборахъ и правахъ то, что называется *представительствомъ интересовъ*... Однако, полезно и желательно, чтобы различные особенные интересы, важныя профессіональныя группы могли выражать и доводить до свѣдѣнія правительства свои желанія и требованія при посредствѣ правильно избранныхъ представителей. Это и приводитъ къ организаціи коллегій, избираемыхъ по этому принципу группами или корпораціями, но только коллегій *совѣщательныхъ*; ихъ назначеніе—давать властямъ нужныя свѣдѣнія и указанія, но вовсе не участвовать въ отправленіи суверенитета“ [2]). Если прибавить къ требованіямъ Эсмена, что эти совѣщательныя коллегіи могутъ „вступать въ прямыя сношенія только съ правительствомъ“ и доставлять, „когда этого отъ нихъ потребуютъ, свой отзывъ о законопроектахъ“, то какъ разъ мы будемъ имѣть чуть ли не спеціальные парламенты Еллинека.

---

[1]) Тамъ же, стр. 78, или у Милля „Представит. правленіе“. Русск. пер. 1897 г., стр. 52 и слѣд.

[2]) „Общія основанія конституціоннаго права“, стр. 150, 1.

Извѣстный намъ Дюги пишетъ, что „если хотятъ обезпечить въ парламентѣ представительство всѣхъ элементовъ національной жизни, слѣдуетъ создать, на ряду съ собраніемъ, избраннымъ индивидами пропорціонально численнымъ силамъ различныхъ партій, собраніе, избранное профессіональными группами“ [1]).

Онъ требуетъ двухъ равноправныхъ палатъ, изъ которыхъ первая представляла бы интересы политическихъ партій, въ рядахъ которыхъ группируются граждане; вторая же—профессіональныя группы. Но какъ? тоже путемъ представленія интересовъ каждой профессіональной группы, пропорціонально ея численности, или нѣтъ? Въ зависимости отъ отвѣта на этотъ вопросъ, остающійся у Дюги открытымъ, можно оцѣнивать его предложеніе насчетъ второй палаты: не новый ли рупоръ капитала предлагается намъ въ лицѣ ея. На этотъ вопросъ мы отвѣтили выше въ утвердительномъ смыслѣ. Но и помимо этого, противъ предложеній Дюги можно сдѣлать тѣ возраженія, которыя дѣлаетъ М. Леруа противъ предложенія Ш. Бенуа [2]). Указанный авторъ хочетъ „палаты депутатовъ, избранной на основаніи всеобщаго прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права всѣми гражданами, но раздѣленными, по профессіямъ, на три или четыре группы, очень широкія, обнимающія все населеніе..., причемъ каждая группа должна выбирать представителей изъ своей среды: что касается Сената, то члены его должны выбираться по три отъ каждаго департамента; при этомъ одинъ изъ сенаторовъ долженъ быть генеральнымъ совѣтникомъ, избраннымъ генеральными совѣтами, другой—муниципальнымъ, избраннымъ муниципальными совѣтами, а третій долженъ избираться делегатами отъ союзовъ, ассоціацій ученыхъ или промышленныхъ обществъ, всякаго рода синдикатовъ, существующихъ въ департаментѣ. Прежде всего поражаетъ сложность и нелѣпость предложеній Бенуа; но не это важно для насъ сейчасъ. „Цѣль г. Бенуа,—говоритъ Леруа,—устраненіе главнаго недостатка современнаго режима—некомпетентности. Но... предлагаемая имъ палата въ своемъ цѣломъ не будетъ компетентнѣе теперешней; можетъ быть, въ ней окажутся нѣсколько компетентныхъ людей, нѣсколько спеціалистовъ... Но изъ этого выйдетъ одно изъ двухъ: или спеціалисты будутъ составлять одинъ законъ, такъ какъ ихъ коллеги будутъ полагаться на ихъ компетентность; тогда къ чему нужны другіе депутаты, которые некомпетентны, мнѣніе которыхъ по существу безполезно, ничтожно, дурно, какъ это имѣетъ мѣсто и теперь? Или спеціалисты будутъ оспариваться ихъ коллегами другихъ спеціальностей: въ такомъ случаѣ, мы впадаемъ въ парламентскій порокъ, который авторомъ объявленъ главнымъ зломъ режима, основаннаго на неограниченномъ избирательномъ правѣ“. Точно также Сенатъ г. Бенуа останется некомпетентнымъ въ своемъ цѣломъ, въ своихъ обсужденіяхъ и общихъ голосованіяхъ. Главную ошибку

---

[1]) „Конст. право“, стр. 530.

[2]) Подробнѣе всего взгляды послѣдняго изложены у Эд. Виллея „Избирательное законодательство въ Европѣ“, стр. 168—172.

Шарля Бенуа Леруа усматриваетъ въ томъ, что „онъ сохраняетъ старыя рамки государственнаго устройства... Старый строй,—это централизованная государственная власть, неизбѣжно некомпетентная въ силу того, что она исключительно представительная, пытающаяся собрать въ рукахъ немногихъ огромную сложность интересовъ и техническихъ пріемовъ; отсюда родится,—по мнѣнію Леруа,—начало властнаго авторитета, который замѣняетъ мѣстную и профессіональную компетентность; государственный строй авторитаренъ именно потому, что онъ некомпетентенъ. Шарль Бенуа хочетъ сдѣлать его компетентнымъ, желая, чтобы онъ все же оставался авторитарнымъ. Но разъ онъ основанъ на компетентности, онъ неизбѣжно перестаетъ быть авторитарнымъ и централизованнымъ; то же, что предлагаетъ г. Бенуа, не можетъ создать ни компетентности, ни децентрализаціи“ [1]).

Въ послѣдней своей работѣ Дюги даетъ болѣе общую формулировку своихъ взглядовъ на будущее государства, не дѣлая при этомъ никакихъ конкретныхъ предложеній, въ родѣ только что указаннаго предложенія реформы второй палаты. Онъ пишетъ: „Роль правящихъ должна неизбѣжно уменьшаться съ каждымъ днемъ и сводиться къ надзору и контролю, потому что всѣ экономическія и соціальныя функціи пріобрѣтаютъ мало-по-малу тенденцію къ распредѣленію между различными соціальными классами, которые пріобрѣтаютъ, благодаря развитію синдикализма, опредѣленную юридическую структуру и могутъ, такимъ образомъ, давать подъ контролемъ правящихъ ходъ и направленіе приходящейся на ихъ долю части общественнаго труда“ [2]).

Максимъ Леруа, касаясь вопроса о будущемъ государства, подчеркиваетъ, что уже и въ настоящее время начинается сотрудничество служащихъ и рабочихъ съ представителями власти, съ правителями, каковой процессъ онъ и называетъ „демократизаціей власти“ (стр. 192) „Ассоціаціи и синдикаты нападаютъ на правительственный авторитетъ,—пишетъ Леруа,—но тамъ, гдѣ министры усматриваютъ одинъ безпорядокъ, мы должны искать признаки другого строя,—строя федералистическаго (стр. 194): смѣшеніе рабочаго пролетаріата и чиновниковъ будетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ поглощеніе послѣднихъ...

Рабочій классъ организованъ на началахъ федераціи... Федерація теперь такъ же естественна для него, какъ централизація для класса буржуазнаго... Рабочія федераціи не то же, что федераціи государствъ, составляющихъ Германскую Имперію или Республику Соед. Штатовъ: онѣ суть федераціи профессіональныя, въ отличіе отъ группировокъ второго рода, которыя имѣютъ лишь географическое значеніе... Эти федераціи совершенно свободны отъ авторитарнаго характера: всякій импульсъ дается не руководящими комитетами, не делегатами, а идетъ снизу отъ общаго собранія каждаго синдиката, обсужденія котораго переносятся черезъ уполномоченныхъ на конгрессы федеральные и конфеде-

---

[1]) Смотри послѣдн. стр. книжки Леруа „Синдикаты чиновниковъ“.
[2]) Le droit social., p. 43. Русск. пер., стр. 53.

ральные; а рѣшенія послѣднихъ, по общему правилу, принимаются лишь ad referendum, то-есть получаютъ силу лишь по одобренiи большинствомъ синдикатовъ... Секретари и предсѣдатели синдикатовъ и федерацій всегда были должностными лицами, призванными лишь къ роли исполнителей; въ обезпеченіе этого установлена отзываемость должностныхъ лицъ ad nutum (для пользы) и,—часто примѣняемое на практикѣ,—смѣщеніе лицъ, обнаруживающихъ стремленіе играть роль руководителей.

„Свобода, невозможная въ обществѣ, построенномъ на неравенствѣ, находитъ дѣйствительное примѣненіе на этихъ сходкахъ, на этихъ общихъ собраніяхъ, на этихъ конгрессахъ, потому что всѣ, кто принимаетъ въ нихъ участіе, дѣйствительно равны, такъ какъ каждый имѣетъ то же экономическое значеніе, что и его товарищи (?): это работники-производители, обсуждающіе предметы своего ремесла: каждый изъ нихъ дѣйствительно свободенъ, дѣйствительно компетентъ; частный интересъ смѣшивается съ общимъ почти матеріально самымъ прямымъ и непосредственнымъ образомъ...

„Итакъ, федералистское профессіональное движеніе упраздняетъ авторитетъ въ силу внутренней необходимости... Отнынѣ право рѣшенія принадлежитъ не компетентности отдѣльныхъ лицъ, а компетентности всѣхъ: каждый имѣетъ свою долю въ управленіи; осуществляемое работниками управленіе перестаетъ быть правительствомъ (?) (стр. 190).

„Это—профессіональная демократія. Гдѣ будетъ,—спрашиваетъ Леруа,—отнынѣ государство? Нѣтъ государства тамъ, гдѣ нѣтъ правящихъ и управляемыхъ (стр 197).

„Нѣтъ сомнѣнія,—продолжаетъ онъ—что изъ этихъ обществъ производителей не исчезнетъ всякое единство; извѣстная централизація останется въ новомъ режимѣ“... Исчезнетъ только власть.- „Федерація федерацій устанавливаетъ лишь административную связь, взаимную согласованность, а не авторитарное правленіе... Федеральное единство будетъ проявляться въ формѣ бюрократіи съ ограниченными полномочіями, единственная обязанность которой будетъ заключаться въ объединеніи свѣдѣній, представляемыхъ профессіональными федераціями на общее обсужденіе; она будетъ лишь освѣдомительной службой производства, регистратурнымъ бюро подъ непосредственнымъ руководительствомъ конфедеральныхъ конгрессовъ“. При этомъ, по убѣжденію Леруа, „нѣтъ основаній думать, что бюрократія усилится въ будущемъ, какъ пишутъ столько либеральныхъ публицистовъ. Напротивъ, она сократится какъ въ отношеніи вѣдомства, такъ и въ отношеніи власти; ибо большая часть ея обязанностей будетъ исполняться самими производителями непосредственно“ (стр. 199); всѣ будутъ чиновниками... „Каждая профессія должна сама заботиться объ управленіи и организаціи предметовъ, относящихся къ ея дѣятельности, она одна является распорядительницею, устанавливающей свои правила“...

Съ другой стороны, въ виду того, что профессіи имѣютъ общіе интересы, „открывается необходимость въ учрежденіи много-

профессіональномъ, имѣющемъ цѣлью установленіе единства между всѣми профессіями страны: оно и будетъ устанавливать правила (законы? А. Н.), выходящія изъ предѣловъ какой-нибудь одной спеціальности, осуществляя такимъ образомъ роль того, что теперь называется государствомъ: оно будетъ государствомъ ко всѣмъ частнымъ группировкамъ". При этомъ, по словамъ Леруа, „различныя профессіи... никогда не перейдутъ предѣловъ ихъ совокупной компетентности: профессіональнымъ работникамъ придется изслѣдовать не какой-нибудь предметъ, лежащій внѣ ихъ спеціальности, а способъ примиренія, приспособленія однихъ къ другимъ тѣхъ различныхъ интересовъ, которые онѣ будутъ представлять. Всѣ профессіи соприкасаются между собою; эти точки соприкосновенія не принадлежатъ никакой отдѣльной спеціальности. Слѣдовательно, организація цѣлаго будетъ заниматься лишь вопросами цѣлаго, носящими дѣйствительно коллективный характеръ" (стр. 203).

Такова картина государства будущаго по Леруа. У насъ нѣтъ мѣста, чтобы подвергнуть всѣ частности этой картины той критикѣ, которой заслуживаетъ эта анархистско-синдикалистская концепція. Поэтому ограничимся нѣсколькими общими замѣчаніями. Намъ, вообще, кажется маловѣроятнымъ, чтобы будущее принадлежало аморфнымъ политическимъ соединеніямъ. До сихъ поръ, по крайней мѣрѣ, эволюція шла въ сторону централизаціи. Но, вслѣдствіе того, что современныя общества и государства складывались путемъ завоеванія и вслѣдствіе того, что они состояли и состоятъ изъ экономически неравныхъ классовъ и группъ, эта централизація развивалась сплошь и рядомъ не тамъ, гдѣ она была бы умѣстна по сути дѣла, а тамъ, гдѣ это бывало выгодно командующимъ классамъ и группамъ. Поэтому мы видимъ въ новѣйшее время среди усиливающагося въ политическомъ отношеніи рабочаго класса и соціалистической демократіи вполнѣ естественную реакцію противъ современнаго буржуазнаго централизованнаго государства. Нельзя не согласиться съ Викторомъ Черновымъ, когда онъ говоритъ, что „соціалисты имѣютъ совершенно особое представленіе о сущности политической демократіи, о томъ направленіи, въ которомъ эта демократія должна эволюціонировать. Это направленіе можетъ быть охарактеризовано въ двухъ словахъ: послѣдовательная элиминація (исключеніе) принудительнаго и централистическаго начала, приближеніе къ непосредственной автархіи (самоуправленію) ассоціированныхъ производителей" [1]). Аналогичныя размышленія находимъ мы у П. Лаврова въ его работѣ „Государственный элементъ въ будущемъ обществѣ" „Рабочій соціализмъ,—писалъ этотъ сторонникъ субъективной школы въ соціологіи,—ставитъ себѣ цѣлью доведеніе государственнаго элемента до минимума, но ставитъ себѣ эту цѣль съ самаго начала сознательно и при томъ представляетъ возможность довести въ своихъ дальнѣйшихъ формахъ этотъ элементъ до минимума несравненно меньшаго, чѣмъ тѣ минимумы, которые

---

[1]) См. его „Теоретики романскаго синдикализма", стр. 148.

представляла предшествующая исторія. Эта возможность представляется... потому, что рабочій соціализмъ стремится развитъ съ помощью общаго труда и свободныхъ союзовъ разныхъ формъ несравненно высшую степень солидарности для всѣхъ особей, входящихъ въ будущее общество, чѣмъ это можно было сдѣлать какому-либо прежнему строю. По мѣрѣ достиженія этой солидардности, минимумъ государственнаго элемента въ обществѣ можетъ и долженъ уменьшаться, но не должно себя обманывать иллюзіей надежды на уничтоженіе его разомъ... Онъ не можетъ исчезнуть *наканунѣ* соціальной революціи... Онъ не можетъ исчезнуть и *на другой день* послѣ революціи... Онъ можетъ исчезнуть лишь въ тотъ періодъ, когда солидарность общаго труда въ свободныхъ союзахъ охватитъ все общество" (стр. 193—199).

Викторъ Черновъ въ то же время правильно подчеркиваетъ, что, „синдикатъ есть соединеніе частноправового характера, а государство и его функціи носятъ публичный правовой характеръ... Индивидуумъ имѣетъ не только права, но и обязанности по отношенію къ цѣлому; государство располагаетъ организованной массой, посредствомъ которой можетъ *понуждать* гражданъ неуклонно исполнять эти обязанности". Не касаясь здѣсь того, „какимъ и чьимъ правамъ фактически служитъ или не служитъ государство", Черновъ подчеркиваетъ, что нѣкоторыя функціи (много ихъ или мало—все равно) являются положительными, т.-е. есть полезными и необходимыми функціями" (стр. L, LI) и что, такимъ образомъ, „въ идеѣ—а отчасти и фактически государство существуетъ, какъ организація удовлетворенія нѣкоторыхъ *общенародныхъ* потребностей" (стр. LXIX).

Но сейчасъ намъ интересна другая сторона дѣла. „Какимъ образомъ, спрашиваетъ цитируемый авторъ, можетъ синдикатъ перенять постепенно всѣ *эти* функціи государства, если юридическая природа государства и синдиката *теперь* прямо противоположны?" Если эти функціи перейдутъ къ синдикату, станутъ предметомъ частной иниціативы, будетъ осуществленіе анархическаго общежитія. Если же синдикатъ превратится въ публичноправовое учрежденіе, то „синдикальная организація... получитъ принудительную власть надъ своими членами, охватитъ принудительно въ своихъ нѣдрахъ все населеніе—это будетъ новый, корпоративно экстерриторіальный типъ государственнаго правленія" (стр. LI). Продолжая критиковать синдикалистовъ и Леруа, Черновъ задаетъ имъ резонный вопросъ: развѣ „на ряду съ естественной связью по роду труда не дѣйствуетъ другая—*по сосѣдству*, независимо отъ всякихъ спеціальностей?"

И, дѣйствительно, мы знаемъ изъ исторіи, что интересами сосѣдства вызвано появленіе въ жизни цѣлаго ряда мѣстныхъ союзовъ территоріальнаго характера, причемъ нѣтъ никакого основанія думать, что они исчезнутъ въ соціалистическомъ обществѣ, гдѣ, наоборотъ, можно ожидать полнаго развитія территоріальной децентрализаціи. „Какія же тогда будутъ основанія,—спрашиваетъ Черновъ.—заставлять людей для рѣшенія ихъ общихъ дѣлъ („вопросовъ цѣлаго") сходиться не иначе, какъ чрезъ пос

профессіональныхъ ячеекъ“ [1]). Мы можемъ предложить аналогичный вопросъ: развѣ въ будущемъ соціалистическомъ обществѣ люди будутъ группироваться только по профессіямъ, развѣ они будутъ только производителями? Развѣ исчезнутъ, напр., національныя группы, у которыхъ въ настоящее время, какъ мы видѣли выше, развивается стремленіе рѣшать всѣ или часть дѣлъ, касающихся именно данной національности, исключительно членами ея, какъ ближе всего заинтересованными въ такомъ порядкѣ; отсюда требованіе тоже экстерриторіальныхъ, но не профессіональныхъ, а національныхъ союзовъ.

Намъ представляется необходимымъ отмѣтить теперь общія черты во взглядахъ на будущее государство у Эсмена, Еллинека, Дюги и Леруа. Мы расположили указанныхъ авторовъ въ порядкѣ ихъ готовности разстаться съ нынѣшнимъ государствомъ. Эсменъ отнюдь не желаетъ сходить съ точки зрѣнія народнаго суверенитета и представительной формы его выраженія. Еллинекъ, оставаясь на точкѣ зрѣнія государственнаго суверенитета, готовъ допустить референдумъ, народную иниціативу, спеціальные парламенты. Дюги и М. Леруа рѣшительные противники понятія національнаго суверенитета,—олицетворенія государства. Но Дюги стоитъ на почвѣ существующаго соціальнаго строя,—онъ сторонникъ сотрудничества классовъ; этимъ и объясняется сравнительная умѣренность его ожиданій. М. Леруа заходитъ на нашъ взглядъ гораздо дальше, чѣмъ позволяютъ факты; онъ видитъ въ дѣйствительности гораздо больше радикальныхъ тенденцій, упраздняющихъ существующее государство, чѣмъ это есть на самомъ дѣлѣ.

Остановимся теперь на вопросѣ объ исчезновеніи власти, на чемъ вслѣдъ за анархистами и синдикалистами настаиваетъ Леруа. Такъ ли это? Всѣ вопросы, по Леруа, рѣшаются референдумомъ членовъ профессіональныхъ группъ, другими словами, большинствомъ голосовъ этихъ членовъ [2]). Рѣшенія эти обязательны для исполнительной власти, бюрократіи—должностныхъ

---

[1]) См. его „Теоретики романскаго соціализма“, стр 178.

[2]) Скажемъ два слова о происхожденіи принципа большинства. „Политическое представительство,—пишетъ проф. Эд. Дженксъ въ своей книгѣ „Происхожденіе верховной власти“,—повело, между прочимъ, къ установленію общепринятаго въ настоящее время принципа большинства, безъ котораго политическое представительство не могло бы существовать. Для современнаго человѣка идея большинство представляется неоспоримой истиной. Но было время (и не очень давно), когда рѣшенія и предложенія большинства нисколько не были обязательны для меньшинства. Интереснѣе всего, что, несмотря на общинный характеръ древняго общества, жившаго группами, имѣвшими свои общіе интересы и ведшими свои дѣла сообща, не было понятія о правѣ большинства. Невольно является вопросъ: какіе способы имѣли онѣ для разрѣшенія спорныхъ вопросовъ? Никакихъ. Если поднятый вопросъ не имѣлъ опредѣленнаго отвѣта въ обычаѣ, его рѣшеніе могло быть достигнуто только соглашеніемъ или дракой, въ которой сильнѣйшая партія брала верхъ, и споръ рѣшался въ ея пользу. Однимъ словомъ: единогласіе или драка. Это и служило одной изъ главныхъ причинъ застоя примитивнаго общества въ теченіе столѣтій („Цит. по русск. пер. Э. Серебрякова, стр. 130). См. также главу „Соціализмъ и власть“ въ книгѣ Базарова „Анархическій коммунизмъ и марксизмъ“, и гл. XI „Принципъ большинства“ въ книгѣ. П. Новгородцева „Кризисъ современнаго правосознанія“.

лицъ у Леруа—и для всѣхъ членовъ, оказавшихся въ меньшинствѣ, такъ какъ приводить эти рѣшенія въ исполненіе придется уже всѣмъ членамъ. Вопросы, касающіеся всѣхъ или нѣсколькихъ группъ, по схемѣ Леруа, рѣшаются опять-таки референдумомъ, большинствомъ группъ, а приводить ихъ въ исполненіе придется и меньшинству группъ... Однимъ словомъ, тамъ, гдѣ референдумъ,—тамъ и власть, чего и не слѣдуетъ забывать. Мы скажемъ даже болѣе: эта власть, какъ и въ современномъ буржуазномъ государствѣ, сохранитъ въ той или иной степени принудительный характеръ. „Съ устраненіемъ капиталистическихъ отношеній производства, — пишетъ въ своей критикѣ взглядовъ синдикалиста Леонэ г. Плехановъ,—исчезнетъ раздѣленіе общества на классы, а съ его исчезновеніемъ мало-по-малу измѣнится и характеръ той принудительной власти, отъ которой не можетъ отказаться и никогда не откажется ни одно общество, желающее сохранить свое существованіе. Функціи этой власти все болѣе и болѣе сводятся къ *простому завѣдыванію производствомъ*, вслѣдствіе чего власть эта все менѣе и менѣе будетъ походить на государственную власть, свойственную раздѣленному на классы обществу, и все болѣе и болѣе будетъ становиться выраженіемъ „общественнаго разума“. По мнѣнію г. Плеханова „не анархія—безвластіе, а панархія—всевластіе является конечной цѣлью“ политическаго развитія человѣчества [1]). Если мы даже не согласимся съ послѣдними словами г. Плеханова, то все-таки замѣчанія его о роли принудительнаго начала въ будущемъ государствѣ сохраняютъ свою силу. „Не надо ни на одну минуту забывать,— писалъ въ 1906 году г. Новоторжскій, — что пока существуетъ общество, до тѣхъ поръ будетъ существовать и упорядоченіе, то-есть организація общественныхъ отношеній. Идеалъ непринудительнаго общежитія анархистовъ есть абсолютный идеалъ, т.-е. нѣчто недостижимое, къ чему, однако, вѣчно стремится человѣческое общество. Въ самомъ дѣлѣ, какъ показалъ П. Кропоткинъ въ интересной книгѣ „Взаимная помощь среди людей и животныхъ“, начала соглашенія и взаимопомощи красной нитью проходятъ чрезъ всю исторію человѣчества наравнѣ съ развитіемъ принудительныхъ формъ общежитія. Но, если можно извлечь что-либо поучительнаго и несомнѣннаго изъ этой работы П. Кропоткина, такъ это то, что съ теченіемъ времени человѣческія общества перестраиваются: отношенія власти и подчиненія уступаютъ мѣсто началамъ соглашенія и взаимопомощи. Можно жалѣть, что это дѣлалось до сихъ поръ очень медленно; слѣдуетъ быть увѣреннымъ, что въ свободныхъ государственныхъ формахъ это переустройство пойдетъ скорѣе. Но не надо забывать, что отсюда до полнаго уничтоженія государства, власти и подчиненія еще безконечно большое разстояніе. Это легко понять, если принять во вниманіе, что дѣлается въ теченіе историческаго развитія съ областью принудительнаго упорядоченія: она суживается въ однихъ отношеніяхъ, но за то расширяется въ другихъ.

---

[1]) См. „Современный міръ“, апрѣль 1908 г., стр. 88, 9.

Если разныя вольности и свободы (совѣсти, слова, собраній, союзовъ и т. д.) сузили въ теченіе послѣдняго столѣтія область принудительнаго упорядоченія общественныхъ отношеній, то мѣры соціальной и аграрной политики расширили ее вновь... Затѣмъ не забудемъ,—говоритъ г. Новоторжскій,—что и самые способы принудительнаго регулированія съ теченіемъ времени смягчаются, становятся менѣе чувствительными, а потому начинаютъ возбуждать менѣе протеста, и кромѣ того, съ развитіемъ демократіи мѣры принудительнаго характера все болѣе и болѣе направляются противъ аристократическаго меньшинства и въ интересахъ демократическаго большинства. Слѣдовательно, онѣ ощущаются все меньшимъ количествомъ лицъ. Оцѣнивъ все это, не трудно понять невозможность осуществленія анархическаго непринудительнаго общежитія. Но мысль о немъ, какъ наилучшемъ изъ возможныхъ состояній человѣчества, должна жить въ сознаніи каждаго трудящагося“ [1]).

Можно привести еще рядъ соображеній, почему гипотеза объ анархіи, какъ идеалѣ политическаго устройства общества, содержательнѣе и болѣе отвѣчаетъ интересамъ личности, чѣмъ гипотеза о панархіи. Становясь на первую точку зрѣнія, мы получаемъ возможность легко обосновать требованіе элиминаціи (исключенія) принудительнаго начала. Жизнь личности проходитъ въ творчествѣ,—а основное условіе всякаго творчества—свобода, и именно свобода отъ всякаго принужденія. Если и не въ первой, то всякомъ случаѣ въ послѣдующихъ стадіяхъ развитія соціалистическаго общества (или государства), создадутся благопріятныя условія для осуществленія такой свободы въ возможно большемъ размѣрѣ. Если же мы станемъ исходить изъ гипотезы о панархіи, какъ конечной цѣли политическаго развитія, то на какомъ основаніи можемъ мы, вообще, протестовать противъ принужденія? Въ виду этого анархическая гипотеза кажется намъ болѣе пріемлемой, чѣмъ панархическая.

Съ другой стороны можно еще наглядно показать, почему анархія есть только идеалъ, то-есть неосуществимый строй общества. Если бы каждый человѣкъ представлялъ монаду, и всѣ люди жили по закону предустановленной гармоніи, то анархія была бы возможна. Но и соціалистическое общество будетъ состоять изъ группъ съ различными интересами, хотя въ немъ не будетъ классовъ и классовой борьбы, но будутъ групповые интересы и борьба группъ. А разъ только въ какомъ-либо обществѣ будетъ существовать несходство какихъ-либо интересовъ, неравенство людей въ какомъ либо отношеніи, то здѣсь мы уже имѣемъ достаточно основаній для того, чтобы ожидать появленія или сохраненія и власти, и принужденія, и дифференціаціи на правящихъ и управляемыхъ.

Остановимся теперь на одной мысли, которую осторожно выражаетъ въ приведенной выше цитатѣ г. Плехановъ, и которую

---

[1]) См. стр. 28 и 29 его брошюры „Національный вопросъ, автономія и федерація“.

въ свое время весьма неосторожно высказывалъ Энгельсъ. Функція власти въ соціалистическомъ обществѣ сводится у Плеханова все болѣе и болѣе къ простому „завѣдыванію производствомъ“. Какъ мы указывали уже въ главѣ о цѣляхъ государства, Энгельсъ полагалъ, что на мѣсто управленія людьми станетъ управленіе вещами [1]), а государство будетъ поставлено въ археологическій музей, рядомъ съ прялкой и бронзовымъ топоромъ [2]). Весьма эффектная картина!

Въ этой Энгельсовской постановкѣ управленія вещами на мѣсто управленія людьми не принятъ во вниманіе тотъ моментъ, что въ соціалистическомъ обществѣ люди будутъ заниматься не однимъ только производствомъ и распредѣленіемъ благъ. Но, если бы соціалистическое общество только и занималось бы тѣмъ, что производило и распредѣляло матеріальныя блага, все же и тутъ останется—особенно на первыхъ порахъ—болѣе, чѣмъ достаточно мѣста для управленія людьми. Будутъ ли тогда, напримѣръ, хотя бы только болѣе опытные работники дѣлать указанія, какъ произвести ту или иную работу менѣе опытнымъ, и будутъ ли послѣдніе *подчиняться* первымъ въ ихъ указаніяхъ? Не станутъ ли хотя бы профессіональныя группы М. Леруа избирать путемъ референдума такихъ руководителей изъ числа своихъ болѣе опытныхъ и знающихъ членовъ и подчинять имъ іерархически другихъ, если это окажется цѣлесообразнымъ. Весьма возможно, что въ соціалистическомъ обществѣ всѣ инженеры будутъ въ то же время и рабочими, но мало вѣроятно, чтобы и всѣ рабочіе стали инженерами. А пока послѣдняго не произойдетъ, имѣется вполнѣ готовая почва для іерархіи въ самомъ процессѣ производства. Ставъ на мѣсто буржуазнаго, соціалистическій строй получитъ огромное наслѣдство отъ перваго, и надо думать, что разныя традиціи буржуазнаго общества еще долго будутъ играть въ немъ огромную роль. Все это недостаточно оцѣнивается не только анархистами и синдикалистами, но и многими соціалистами. Если ограничиться указаніемъ, что соціалистическое общество сдѣлаетъ всѣхъ людей сытыми, уничтожитъ вынужденную работу однихъ людей на другихъ, бѣдность, безработицу, голодную смерть работниковъ подъ старость, то уже одного этого казалось бы вполнѣ достаточно для того, чтобы обнаружить ту огромную пользу, которую оно можетъ принести человѣчеству по сравненію съ нынѣшнимъ буржуазнымъ и вызвать къ такому общественному строю самыя горячія симпатіи у тѣхъ, кто считаетъ, что при организаціи коллективной собственности на средства производства это—неизбѣжно.

Итакъ, ожидать исчезновенія власти не приходится, а можно лишь говорить о видоизмѣненіи ея. Заслугой же анархистовъ, по вѣрному замѣчанію Рудольфа Штаммлера, является то обстоятельство, что они поставили вопросъ, „дѣйствительно ли правовой принудительный порядокъ представляетъ изъ себя нѣчто

---

[1]) См. его “Анти-Дюрингъ“ въ изд. Яковенко, стр. 235.
[2]) См. его „Происхожденіе семьи, частной собственности и государства“.

правомѣрное и неизбѣжное“... Научное же значеніе теоріи анархизма состоитъ, по мнѣнію того же автора, въ томъ, что „оно относится съ самымъ безпощаднымъ скептицизмомъ къ правовому порядку. Поэтому за ней можно признать всю ту цѣнность, которую имѣетъ для науки всякое сомнѣніе систематическаго характера...“ [1]). Но, находя, что „тотъ видъ упорядочивающей организаціи, который составляетъ сущность теоріи анархизма, возможенъ только для тѣхъ людей, которые дѣйствительно располагаютъ свойствами, необходимыми для договорнаго соглашенія съ другими, и опираясь на фактъ существованія недѣеспособныхъ лицъ (дѣтей, помѣшанныхъ, тяжело больныхъ и дряхлыхъ стариковъ), Штаммлеръ приходитъ къ заключенію что „слабая сторона анархистской организаціи общественной жизни людей состоитъ въ томъ, что участвовать въ этой организаціи могутъ только обладающіе особыми свойствами люди; для другихъ же, не обладающихъ этими свойствами, она недоступна“, и что „правовая организація есть единственная, доступная всѣмъ людямъ безъ различія въ ихъ особыхъ случайныхъ качествахъ“; этимъ и основывается правомѣрность права и правового принужденія (стр. 68, 9).

Намъ нужно сказать теперь еще нѣсколько словъ объ эволюціи исполнительной власти и ея отношеніи къ законодательной. Ближайшее будущее принадлежитъ, вѣроятно, повсюду парламентаризму тамъ, гдѣ его сейчасъ нѣтъ [2]). На первой очереди стоитъ введеніе его въ Германской имперіи путемъ установленія отвѣтственности имперскаго канцлера передъ рейхстагомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ парламентарныхъ и не парламентарныхъ странахъ все болѣе и болѣе усиливается и прямая отвѣтственность министерствъ-кабинетовъ передъ избирателями и общественнымъ мнѣніемъ—прессой, которая въ новѣйшее время оказывается силой, иногда несравненно большей, чѣмъ сами законодательныя учрежденія. „Если,—говоритъ въ своемъ небезынтересномъ этюдѣ о „трансформаціяхъ власти“ извѣстный французъ-

---

[1]) См. Р. Штаммлеръ. „Теорія анархизма“, пер. въ изд. Ефимова, стр. 57; его же „Сущность и задачи права и правовѣдѣнія“ пер. Краснокутскаго, стр. 69—73. Наиболѣе яркій протестъ противъ правового принужденія у М. Штирнера: „Единственный и его собственность“.

[2]) Съ этимъ утвержденіемъ не согласится проф. Алексѣевъ который полагаетъ, что „если дуалистическая монархія, противорѣчащая основнымъ требованіямъ правового государства, никогда не представляла собой нормальнаго типа государства, то парламентерная монархія, которая развилась въ Англіи, и характерную особенность которой видятъ въ назначеніи королемъ первымъ министромъ вождя парламентскаго большинства, является преходящей исторической формой, которая сложилась сравнительно недавно и которая въ наши дни переживаетъ на своей родинѣ серьезный кризисъ и явно клонится къ упадку, раскрывая путь новому политическому образованію, обѣщающему стать типическимъ для правого государства ближайшаго будущаго. Этимъ новымъ образованіемъ будетъ конституціонно демократическая монархія, въ которой министры перестанутъ играть роль подчиненныхъ монарху агентовъ или слугъ только парламентскаго большинства, а возвысятся на степень самостоятельныхъ органовъ государства и образуютъ правительство, которое, идя рука объ руку съ народнымъ представительствомъ, будетъ чувствовать себя вождемъ и довѣреннымъ народа („Безотвѣтственность монарха“, стр. 42, 3).

скій соціологъ Тардъ,—для того, чтобы привести въ движеніе 20.000 аѳинянъ, нужно было тридцать ораторовъ, то для того, чтобы взволновать 40 милліоновъ французовъ, достаточно десяти журналистовъ", или по другому варіанту той же мысли: „имѣя за собой 20 ораторовъ или начальниковъ надъ gentes (родами), можно было править въ древности городомъ съ населеніемъ въ 20.000 гражданъ: отношеніе 1 : 100. Теперь же съ 20 журналистами, преданными по убѣжденію или подкупленными, правятъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ 40.000.000 душъ: отношеніе 1 : 2.000.000 [1]). Намъ не важно, насколько точна эта попытка измѣренія вліянія прессы, но она можетъ служить хорошей иллюстраціей ея значенія въ качествѣ фактора, усиливающаго значеніе власти.

Понимая власть весьма широко, Тардъ не только не видитъ умаленія ея гдѣ бы то ни было, но даже пишетъ такія строки: „политическая жизнь обогощается и возвышается не дифференціаціей уже существующихъ властей, но созданіемъ властей новыхъ, прибавляющихся къ старымъ или заступающихъ ихъ мѣсто. Новыя власти создаются: новыми *цѣлями*, которыя ставятся коллективной дѣятельности, благодаря распространенію новыхъ идей или новыхъ нуждъ, или же новыми *средствами* дѣйствія. Разъ эти цѣли выставлены, рѣчь идетъ о томъ, чтобы найти видъ власти, приспособленный для преслѣдованія ихъ; разъ эти средства найдены, разъ они болѣе пригодны для достиженія политическихъ цѣлей, чѣмъ другія, то рѣчь идетъ о томъ, чтобы власть могла захватить ихъ и воспользоваться ими. Это очевидно, когда въ государствѣ создается новый министерскій департаментъ. Образованіе и усложненіе министерствъ совершалось сообразно вышесказанному (стр. 341, 2). Эту мысль Тарда можно выразить иначе: бюрократія, разумѣя подъ нею всю совокупность агентовъ исполнительной власти, множится, и чѣмъ шире общенародныя потребности будутъ удовлетворяться въ рамкахъ буржуазнаго государства, тѣмъ болѣе многочисленной будетъ становиться и бюрократія. Между прочимъ, мы наблюдаемъ всюду ростъ муниципальныхъ и государственныхъ предпріятій, то-есть все болѣе развивающуюся тенденцію къ тому, чтобы потребности, удовлетворявшіяся прежде и нынѣ частно-правовымъ путемъ, удовлетворялись общественно-правовымъ путемъ. Слѣдовательно, роль и значеніе бюрократіи, чиновниковъ, служащихъ современнаго буржуазнаго государства, не можетъ не расти въ немъ и, М. Леруа напрасно оспариваетъ въ этомъ либеральныхъ публицистовъ. Но интересно то, что эта растущая группа чиновниковъ и служащихъ нынѣшняго государства начинаетъ бороться противъ іерархіи, что отмѣчено Леруа. Становясь все болѣе многочисленной и недовольной современнымъ государствомъ, она несомнѣнно способствуетъ тому, что оно расшатывается, не будучи въ состояніи удовлетворить притязанія этой группы. Съ возрастаніемъ государственной дѣятельности—каковую тенденцію нѣкоторые возводятъ

---

1) См. стр. 333 и 170 его „Соціальныхъ этюдовъ" въ переводѣ Гольденберга, изд. Павленкова. 1902 г.

даже въ законъ государственной жизни,—все большее и большее количество гражданъ превращается въ чиновниковъ и служащихъ его. До поры до времени это можетъ даже усиливать правительственную власть, но на извѣстной ступени развитія этого процесса должно сильно ослабить ее. Парламентарные кабинеты во Франціи хорошо чувствуютъ, что ихъ власть надъ подчиненными іерархически чиновниками, служащими и рабочими ускользаетъ изъ ихъ рукъ. Намѣчающійся процессъ избранія властей народомъ обѣщаетъ разрушить іерархію еще въ большей степени тѣмъ, что устанавливаетъ отвѣтственность чиновника передъ населеніемъ, а не начальствомъ его. Такъ, мало-по-малу уже въ нѣдрахъ современнаго буржуазнаго общества и государства складываются разныя силы, которыя подтачиваютъ его существованіе. Массы завоевываютъ постепенно власть, и, напримѣръ, г-жа Веббъ думаетъ, что „сплоченіе всего рабочаго класса въ кооперативный союзъ съ одной стороны и въ федерацію тредъ-юніоновъ съ другой сдѣлаютъ рабочихъ фактически господами государства... И если бы должностныя лица этихъ двухъ федерацій заключили торжественный союзъ, сравнительно легко было бы выполоть изъ общества тѣхъ, кто потребляетъ, не производя,—паразитовъ всѣхъ классовъ; тѣ же, кто теперь производитъ, не потребляя своей полной доли, получили бы лучшее мѣсто на пиру націи. Что этотъ результатъ нельзя получить, не прибѣгая къ законодательству, плоду принудительной ассоціаціи, по-нашему ясно“ [1]). Г-жа Веббъ не ожидаетъ, впрочемъ, чтобы это скоро произошло въ Англіи.

Намъ нужно отмѣтить еще въ заключеніе, что въ современномъ государствѣ возникаютъ и реакціонныя организаціи, имѣющія своею цѣлью поддерживать современный политическій и соціальный строй. Это союзы предпринимателей, картели, ранги, тресты и т. д. Имъ не зачѣмъ завоевывать государственную власть: она большей частью въ ихъ рукахъ, и рѣчь идетъ только о томъ, чтобы удержать ее. Буржуазное государство не можетъ серьезно бороться съ ними, хотя и испытываетъ иногда неудобство существованія такихъ могущественныхъ организацій наряду съ собою и въ себѣ. Поэтому можно ожидать роста и увеличенія ихъ повсюду. А разъ это такъ, то мало вѣроятно, чтобы соціалистическій строй осуществился путемъ постепеннаго завоеванія государственной власти. Будущее государство, о которомъ мы старались составить себѣ здѣсь представленіе, смѣнитъ нынѣшнее послѣ тяжелой не-парламентской борьбы. Когда—это никому неизвѣстно.

---

[1]) См. ея книгу „Кооперативное движеніе въ Англіи“, перев. М. и С. Алексѣевыхъ, стр. 213—4.