

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ПОНЯТІЕ И РАСЧЛЕНЕНІЕ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 1. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія ¹⁾.

Задачу особенной части курса составляет выясненіе существенныхъ особенностей разнородныхъ актовъ государственнаго властвованія, ихъ юридической формы и ихъ взаимнаго соотношенія, а также состава и устройства органовъ ихъ осуществляющихъ. Для выполненія этой задачи необходимо прежде всего разобратся въ пестромъ разнообразіи отдѣльныхъ актовъ властвованія, установивъ ихъ общую классификацію на основныя, главныя группы.

Какъ бы широко и твердо ни была въ государствѣ установлена законность, никогда всѣ акты его властвованія не могутъ быть сведены къ простому исполненію существующихъ законовъ. Только формы властвованія могутъ быть всецѣло опредѣлены закономъ, содержаніе актовъ властвованія всегда и по необходимости остается въ значительной части свободнымъ, непредуказаннымъ напередъ закономъ.

¹⁾ Графъ Сперанскій. Бесѣды о законахъ. Сборникъ Русск. Ист. Общества, т. XXX, стр. 380. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, т. II, стр. 165. Bodin. Six livres de la république. 1583. 1. III, p. 481. Ainsi peut on juger, qu'il y a deux sortes de commander par puissance publique: l'une en souveraineté, qui est absolue, infinie et pardessus les loix, les magistrats et les particuliers; l'autre est légitime, subjecte aux loix et au souverain.

Это явствует, прежде всего, изъ необходимости измѣненій самаго законодательства, сообразно постепенному развитію государственной жизни, обусловливающему осложненія и измѣненія опредѣляемыхъ законами отношеній. Мѣняющіеся запросы общественной жизни требуютъ перемѣнъ въ законодательствѣ, требуютъ новыхъ законовъ, болѣе приуроченныхъ къ измѣнившемуся складу общественныхъ отношеній. Но законодательныя перемѣны не могутъ быть въ своемъ содержаніи опредѣляемы закономъ. Дѣйствующій законъ можетъ предуказывать только форму, порядокъ изданія новаго, отмѣняющаго его закона, но никакъ не можетъ предопредѣлить, въ чемъ онъ долженъ заключаться. Поэтому изданіе новыхъ законовъ представляется всегда и по необходимости свободнымъ по своему содержанію актомъ властвованія.

Но изданіемъ новыхъ законовъ въ отмѣну старыхъ еще не исчерпывается сфера свободнаго по содержанію своему властвованія. Изъ отдѣльныхъ мѣропріятій государственнаго властвованія не всѣ допускаютъ опредѣленія ихъ содержанія напередъ общими правилами закона. Многія изъ нихъ опредѣляются почти исключительно конкретными условіями каждаго отдѣльнаго случая ихъ практическаго примѣненія. Таковы, въ особенности, акты властвованія въ области международныхъ отношеній, гдѣ рѣшеніе дѣла зависитъ не отъ постановленія законодательства отдѣльнаго государства, а отъ соотношенія могущества нѣсколькихъ государствъ; установленіе плана государственнаго хозяйства, обусловленнаго непосредственно состояніемъ производительныхъ силъ страны и настроеніемъ торговаго рынка, а также дѣйствія вооруженной силой, когда судьба дѣла ставится прямо въ зависимость отъ фактическаго превосходства силъ.

И въ другихъ актахъ внутренняго управленія государствомъ дѣло не исчерпывается однимъ пассивнымъ исполненіемъ законовъ. По остроумному замѣчанію Лоренца Штейна, самостоятельность правительственной власти всегда равна самостоятельности фактовъ, съ которыми государству приходится имѣть дѣло. Правительство призвано осуществлять властвованіе именно въ сферѣ внѣшнихъ, конкретныхъ условій. Оно не можетъ выполнить своей задачи механическимъ служеніемъ, пассивнымъ подчиненіемъ закону. Оно должно руководиться въ своей дѣятельности не только предписаніями закона, а непосредственно политическими и культурными задачами государства. Непредусмотрѣнные законодательствомъ новые запросы общественной жизни нерѣдко требуютъ настоятельно содѣйствія актовъ властвованія, и

государство подрывало бы свой собственный авторитетъ, оставаясь въ отношеніи къ нимъ безотвѣтнымъ.

Такимъ образомъ, на ряду съ актами властвованія, являющимися простымъ исполненіемъ велѣній закона, всегда и необходимо совершаются также акты властвованія, вносящіе собою въ государственную жизнь нѣчто новое. Въ актахъ перваго рода проявляется, такъ сказать, охранительная и въ своемъ содержаніи подчиненная закону функція властвованія. Въ актахъ второго рода—функція творческая, свободная, подчиненная закону только въ своихъ формахъ.

Вслѣдствіе такой неопредѣленности, такой свободы содержанія этихъ творческихъ актовъ властвованія и компетенція органовъ, призванныхъ ихъ осуществлять, опредѣляется совершенно иными началами, нежели компетенція органовъ, выполняющихъ акты охранительной функціи. Компетенція этихъ органовъ опредѣляется только отрицательно, тѣмъ, что выдѣлено въ сферу охранительной функціи властвованія; они получаютъ, такъ сказать, общее полномочіе властвовать, безъ ближайшаго опредѣленія предметовъ властвованія. Всякая потребность государственной жизни, не регулируемая закономъ, тѣмъ самымъ входитъ въ ихъ компетенцію. Напротивъ, акты охранительной функціи властвованія по самому существу своему замыкаются предѣлами указанныхъ закономъ предметовъ.

Въ виду этого можно назвать властвованіе творческое верховнымъ, охранительное—подчиненнымъ.

Наши Основные Законы, подводя всѣ разнообразныя акты государственнаго властвованія подъ понятіе управленія, различаютъ управленіе двоякаго рода: верховное и подчиненное.

„Власть управленія,—читаемъ въ ст. 80,—во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію“. „Предметы управленія подчиненнаго“, развивающія то же начало слѣдующая ст. 81, „образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ учреждений“¹⁾.

¹⁾ [Ст. 80 и 81 прежнихъ Основныхъ Законовъ соответствуютъ ст. 10 новыхъ Основныхъ Законовъ, опубликованныхъ въ собр. узак. отъ 23 апрѣля 1906 г. Статья эта редактирована такъ: „Власть управленія во всемъ

Подъ статьями этими въ цитатѣ приведены §§ 206, 208, 209, 210, 222, 230, 231. Учрежд. мин. 1811 г. іюня 25 (по дѣйствующему изданію ¹⁾ ст. 152, 154, 155, 156, 163, 172, 173), опредѣляющіе существо власти министровъ и отношеніе ихъ къ государственному совѣту и къ прочимъ государственнымъ установленіямъ въ порядкѣ исполнительномъ, и, слѣдовательно, не совсемъ подходящія къ содержанію этихъ статей Осн. Зак. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія было въ дѣйствительности впервые опредѣлено въ Наказѣ Екатерины Великой: „Власти среднія, подчиненныя и зависящія отъ верховной, составляютъ существо правленія. Государь есть источникъ всякой государственной и гражданской власти. Законы, основаніе державъ составляющіе, предполагаютъ малые протоки, сирѣчь правительства, черезъ которые изливается власть государства“ (ст. 18—20).

Это начало, высказанное въ Наказѣ, было воспринято и развито нашей литературой государственнаго права. Съ особеннымъ вниманіемъ остановились на разъясненіи различія верховнаго и подчиненнаго управленія графъ Сперанскій и проф. Градовскій.

„Власть верховная,—говоритъ Сперанскій въ своихъ Бесѣдахъ о законахъ,—дѣйствуетъ или законами, или повелѣніями; въ первомъ отношеніи она законодательствуетъ (*régner*); во второмъ она правитъ (*gouverner*). Въ правильной монархіи ни законодательство безъ правленія, ни правленіе безъ законодательства быть не могутъ. Правитъ есть 1) прилагать общіе законы къ дѣламъ и опредѣленнымъ случаямъ; 2) когда случай не объемлется общимъ закономъ или по чрезвычайности его, или же потому, что законъ его не предвидѣлъ или достаточно не опредѣлилъ, а между тѣмъ онъ есть поставленъ, тогда правитъ есть разрѣшать случаи сего рода отдѣльно по общему разуму законовъ, по правдѣ и справедливости. Первый видъ направленія, приложеніе общихъ законовъ къ дѣламъ, ввѣряется обыкновенно установленіямъ; но ввѣряется всегда съ бѣльшимъ или меньшимъ ограниченіемъ и съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ случаевъ непосредственному дѣйствию верховной власти. Посему установленія управляютъ дѣлами (*administrent*), а власть верховная пра-

ея объемъ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ“].

¹⁾ [1892 года].

вить установленіями, и сверхъ того она править тѣмъ родомъ дѣлъ, кои она себѣ непосредственно предоставила. Второй видъ правленія, разрѣшеніе случаевъ чрезвычайныхъ или закономъ неопредѣленныхъ, не ввѣряется установленіямъ, но порядкомъ, особенно для сего предназначеннымъ, восходитъ къ непосредственному верховной власти усмотрѣнію¹⁾.

Но устанавливаемое тутъ различіе правленія и управленія не проведено въ Основныхъ Законахъ, различающихъ только верховное и подчиненное управленіе, и верховное управленіе, очевидно, обнимаетъ собою безраздѣльно всю сферу непосредственнаго дѣйствія верховной власти, такъ какъ Основные Законы знаютъ одну только власть верховнаго управленія, не противопоставляя ей вовсе особой власти законодательной. А то, что у Сперанскаго называется собственно правленіемъ, въ Общемъ Наказѣ министерствамъ, ст. 152, называется „верховной исполнительной властью“.

Градовскій кладетъ то же начало въ основу своей классификаціи русскихъ государственныхъ установленій. „По степени власти всѣ установленія имперіи раздѣляются на установленія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго. Въ управленіи верховномъ власть государя дѣйствуетъ непосредственно, въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ отъ его имени и по его повелѣнію. Поэтому наши установленія могутъ быть раздѣлены на два разряда: одни изъ нихъ участвуютъ вмѣстѣ съ монархомъ въ непосредственномъ отправленіи имъ власти верховнаго управленія, другія вѣдаютъ самостоятельно разные предметы администраціи. Отсюда понятно, что первый разрядъ установленій, участвуя въ непосредственныхъ дѣйствіяхъ неограниченнаго монарха, не можетъ имѣть и не имѣетъ самостоятельной доли власти; слѣдовательно, всѣ этого рода установленія имѣютъ значеніе совѣщательныхъ учрежденій при императорѣ. Постановленія ихъ имѣютъ значеніе мнѣній, ни въ чемъ несвязывающихъ императора,—мнѣній, которыя получаютъ силу только послѣ Высочайшаго утвержденія. Отличительная черта мѣстъ управленія подчиненнаго состоитъ именно въ томъ, что они облечены извѣстною властью, почему, въ предѣлахъ своей компетенціи, они могутъ дѣлать постановленія, обязательныя для управляемаго ими вѣдомства и для частныхъ лицъ. Основанная

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т. XXX, стр. 380.

на законѣ власть каждаго управленія является самостоятельной въ предѣлахъ, ему указанныхъ“.

Тутъ совершенно вѣрно опредѣляется различіе установленій верховнаго управленія, лишенныхъ собственной самостоятельной власти и только содѣйствующихъ осуществленію власти монарха, и установленій подчиненнаго управленія, надѣленныхъ въ силу закона опредѣленною долею самостоятельной власти. Но въ подробностяхъ эта группировка требуетъ нѣкоторыхъ оговорокъ и поправокъ.

Во-первыхъ, безусловно лишены самостоятельной власти только государственный совѣтъ и совѣтъ министровъ. Комитетъ министровъ по нѣкоторымъ дѣламъ, какъ увидимъ ниже, надѣленъ самостоятельною рѣшительною властью.

Во-вторыхъ, кромѣ государственнаго совѣта, совѣта и комитета министровъ, въ установленіямъ верховнаго управленія должны быть также отнесены: Императорская главная квартира, Собственная его Императорскаго Величества канцелярія, канцелярія по принятію прошеній, министерство Императорскаго Двора, а они имѣютъ нѣкоторую и самостоятельную власть, и больше всѣхъ ихъ министерство Двора и въ составѣ его Кабинетъ и Главное управленіе удѣловъ, вѣдающіе многими мѣстностями въ Европейской Россіи, и Сибири, Кавказѣ и Польской окраинѣ. Кромѣ того и министры не только начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ съ самостоятельной властью, но и непосредственные совѣтники монарха.

Вѣдомство же учрежденій Императрицы Маріи подчинено теперь непосредственной власти Вдовствующей Императрицы. Правда, изъ этихъ установленій только три первыхъ установленія вовсе не пользуются самостоятельною властью. Министръ Двора и главноуправляющій вѣдомствомъ Императрицы Маріи, а также подчиненныя имъ начальства имѣютъ значительную рѣшительную власть. Но тѣмъ не менѣе всѣ они также непосредственно содѣйствуютъ монарху въ осуществленіи Его власти.

Ко всему этому слѣдуетъ добавить указаніе на формальный признакъ принадлежности установленій къ подчиненному и къ верховному управленію, заключающійся въ ихъ подчиненіи или неподчиненіи Сенату. Все подчиненное управленіе состоитъ подъ высшимъ надзоромъ Сената. Напротивъ, установленія верховнаго управленія не подлежатъ такому надзору, на нихъ нельзя приносить жалобы въ Сенатъ (Учр. Прав. Сен., ст. 1—3).

Основные Законы, противопоставляя верховному управленію управленіе подчиненное, имѣютъ въ виду, конечно, только госу-

дарственное устройство Россіи—неограниченную монархію, гдѣ вся власть верховнаго управленія сосредоточивается исключительно въ рукахъ монарха, и въ этой сферѣ на ряду съ нимъ могутъ существовать лишь содѣйствующіе ему органы, а не надѣленные самостоятельной властью. Эта особенность устройства верховнаго управленія имѣетъ мѣсто только въ неограниченныхъ монархіяхъ ¹⁾. Въ конституціонныхъ монархіяхъ и въ республикахъ власть верховнаго управленія не принадлежитъ всецѣло одному органу, а распредѣляется между нѣсколькими органами, такъ что и въ сферѣ верховнаго управленія дѣйствуютъ нѣсколько надѣленныхъ самостоятельной властью и другъ друга сдерживающихъ органовъ, каковы палаты и монархъ, или президентъ республики.

Это различіе устройства верховнаго управленія, съ предоставленіемъ всей власти одному органу, облуженному лишь содѣйствующими ему и лишенными всякой самостоятельной власти установленіями или, напротивъ, съ раздѣленіемъ власти верховнаго управленія между нѣсколькими независимыми другъ отъ друга органами, безъ сомнѣнія, очень существенно и важно. Но нельзя, однако, отсюда заключить, какъ это дѣлаетъ Градовскій, чтобы самое различіе верховнаго и подчиненнаго управленія составляло „отличительную особенность русскаго государственнаго права, какъ права неограниченной монархіи“, чтобы „въ государствахъ конституціонныхъ этого основанія для различія управленія“ не было ²⁾. Напротивъ, различіе верховнаго и подчиненнаго управленія имѣетъ совершенно общее значеніе для всѣхъ государствъ, независимо отъ различія ихъ устройства. Въ каждомъ государствѣ, будетъ ли это монархія или республика, властвованіе проявляется не только въ исполненіи требованій существующихъ законовъ, но также въ изданіи новыхъ законовъ въ отмѣну старыхъ и въ разрѣшеніи вопросовъ, неопредѣленныхъ напередъ закономъ. Это свободное, неопредѣленное въ своемъ содержаніи раньше изданнымъ закономъ осуществленіе властвованія обусловлено не особенностью органовъ власти, а особенностью цѣлей властвованія и потому не зависитъ отъ той или другой формы правленія.

Надо, однако, оговориться, что это различіе верховнаго управ-

¹⁾ [Несмотря на учрежденіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, ограничивающихъ власть Монарха, новые Основные Законы сохранили понятія верховнаго и подчиненнаго управленія. См. ст. 10, приведенную въ выносѣ на стр. 3, а также ст. 11, 18 и 24 Осн. Зак., св. зак. т. I, ч. I, изд. 1906 г.].

²⁾ Начала, т. II, изд. 2, стр. 166

вленія и управленія подчиненнаго, какъ свободной и подзаконной дѣятельности власти, не слѣдуетъ представлять себѣ абсолютнымъ. Верховная власть никогда не въ состояннн съ такою полнотою и подробностью регулировать напередъ дѣятельность подчиненныхъ органовъ, чтобы она могла свестись къ простому пассивному исполненію предуказаній верховной власти. Кое-что всегда остается не вполне опредѣленнымъ и предоставляется усмотрѣнію самихъ подчиненныхъ органовъ. Поэтому нѣкоторой долей свободной власти пользуются и подчиненные органы, и въ подчиненномъ управленіи не все напередъ опредѣлено закономъ. Эта свободная, не нормируемая закономъ власть подчиненныхъ органовъ и даетъ содержаніе понятію дискреціонной власти. Но въ подчиненномъ управленіи дискреціонная власть исключеніе, подзаконная—общее правило. Въ управленіи же верховномъ всѣ проявленія власти имѣютъ дискреціонный характеръ.

§ 2. Законодательство и правительство.

Въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ народъ, непосредственно или чрезъ представителей, участвуетъ въ верховномъ управленіи, оно рѣзко дѣлится надвое: на собственно управленіе, осуществляемое однимъ правительствомъ, и законодательство, осуществляемое съ соучастіемъ народа. Именованіе совмѣстной дѣятельности правительства и народа законодательствомъ есть именованіе *a fortiori*, такъ какъ изданіе законовъ главный, наиболѣе важный предметъ этой дѣятельности. Но однимъ изданіемъ законовъ она нигдѣ не ограничивается, а распространяется и на другіе предметы: составленіе бюджета, изданіе важнѣйшихъ актовъ управленія. По содержанію своему въ матеріальномъ смыслѣ такіе акты не законы, такъ какъ ими не устанавливается юридическихъ нормъ. Но они издаются тѣмъ же порядкомъ и имѣютъ ту же форму, какъ и законы, и въ формальномъ смыслѣ также именуется законами.

Съ другой стороны, и законы въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е. юридическія нормы, устанавливаются и въ конституціонныхъ государствахъ не только совмѣстно правительствомъ и народомъ, но и односторонними актами правительства въ формѣ указовъ (*décret*, *ordonnance*, *Verordnung*).

Такимъ образомъ, различіе законодательства и правительства, законодательныхъ и правительственныхъ актовъ и въ конституціонныхъ государствахъ не можетъ быть отождествлено съ различіемъ установленія юридическихъ нормъ и частныхъ актовъ непосредственнаго властвованія надъ конкретными отношеніями.

Различіе тутъ въ дѣйствительности чисто формальное. Каждый актъ властвованія, состоявшійся такъ называемымъ законодательнымъ порядкомъ, т.-е. съ участіемъ народа, хотя бы и не представлялъ собою установленія юридической нормы, закона въ матеріальномъ смыслѣ, получаетъ формально безусловную силу законодательнаго акта, и наоборотъ, акты правительства, хотя бы и устанавливающіе юридическія нормы, не получаютъ такой силы, будучи обязательны лишь подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ законамъ.

Таковы собственно воззрѣнія, установившіяся въ новѣйшей нѣмецкой литературѣ государственнаго права, съ ея различіемъ закона въ формальномъ и въ матеріальномъ смыслѣ, съ ея признаніемъ возможности устанавливать юридическія нормы и правительственными указами ¹⁾.

Въ старой литературѣ господствовало иное воззрѣніе, придававшее различію законодательства и правительства не формальное, а матеріальное значеніе. Функцію законодательства ограничивали однимъ установленіемъ юридическихъ нормъ; функцію правительства—только ихъ исполненіемъ.

Монтескье, требуя для обезпеченія свободы раздѣленія властей, предполагалъ возможнымъ раздѣленіе только трехъ властей: законодательной, исполнительной и судебной и различалъ ихъ по содержанію ихъ функцій. Онъ ссылаясь при этомъ на примѣръ Англіи, думая въ ея государственномъ устройствѣ найти полное осуществленіе такого раздѣленія властей ²⁾.

Но всего опредѣленнѣе и послѣдовательнѣе это воззрѣніе выразилось въ ученіи Руссо. Свое объясненіе понятія правительства (*gouvernement*) онъ начинаетъ съ указанія необходимости для каждаго свободнаго дѣйствія двухъ условій: моральнаго, т.-е. воли, опредѣляющей дѣйствіе, и физическаго, т.-е. силы его исполняющей. Когда я иду къ какому-либо предмету, надо, во-первыхъ, чтобы я хотѣлъ идти, и, во-вторыхъ, чтобы мои ноги меня несли туда. Когда парализованъ хотѣть, когда здоровый не хотѣть—оба все равно остаются на мѣстѣ. Политическія тѣла имѣютъ тѣхъ же двигателей, и въ нихъ различаютъ силу и волю: послѣднюю подъ именемъ законодательной власти, первую подъ именемъ власти исполнительной. Ничто не дѣлается и не должно дѣлаться безъ ихъ взаимодействія. Соотношеніе законодательства и правительства въ государствѣ такое же, какъ души и тѣла въ человѣкѣ ³⁾.

¹⁾ Смори подробности объ этомъ въ моемъ спеціальному изслѣдованіи: Указъ и законъ, стр. 22—36.

²⁾ *Esprit des loix*, I. XI, ch. 6.

³⁾ *Contrat social*, I. III, ch. 1.

При этомъ существенной принадлежностью законовъ признается общность въ двоякомъ смыслѣ. Законъ есть выраженіе общей воли народа и вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливаетъ только общія правила ¹⁾.

Господство этого воззрѣнія отразилось и на конституціяхъ конца прошлаго и начала настоящаго столѣтія. Однако, на дѣлѣ оказалось невозможнымъ безусловное раздѣленіе функций установленія общихъ правилъ и примѣненія ихъ къ частнымъ случаямъ. Дѣятельность правительства не могла быть сведена къ одному только исполненію законовъ; дѣятельность законодательнаго учрежденія невозможно было ограничить однимъ только изданіемъ законовъ. А ближайшее изученіе англійскаго государственнаго строя показало, что и въ Англіи нѣтъ того раздѣленія властей, какое думалъ тамъ найти Монтескье. Англійскій парламентъ не ограничиваетъ своей дѣятельности только изданіемъ законовъ. Парламентъ разсматриваетъ также государственный бюджетъ, который по содержанію не есть законъ, не есть общее правило для постояннаго руководства въ однородныхъ случаяхъ, а представляетъ собою планъ государственнаго хозяйства на одинъ только опредѣленный бюджетный періодъ, на одинъ годъ. Парламентъ издаетъ такъ называемые частные билли, т.-е. частныя постановленія по дѣламъ о натурализаціи, экспропріаціи, концессіяхъ, предоставленіи корпоративныхъ правъ и т. п. Парламентъ, посредствомъ запросовъ министрамъ, осуществляетъ контроль надъ всѣмъ текущимъ управленіемъ. Парламентъ, наконецъ, обвиняетъ и даже судитъ самъ министровъ. Съ другой стороны, парламентъ вовсе не стремится ограничить дѣятельность правительства однимъ только примѣненіемъ парламентскихъ статутовъ къ частнымъ случаямъ, а, напротивъ, самъ прямо все шире и шире уполномочиваетъ правительство на изданіе общихъ правилъ въ развитіе и дополненіе законодательства. И то же самое повторяется во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ. Вездѣ парламентъ, кромѣ собственно законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, издаетъ законодательные акты самаго разнообразнаго содержанія. Вездѣ правительство, кромѣ исполненія законовъ, самостоятельно осуществляетъ задачи государственнаго управленія, вовсе не регулированныя закономъ, и само устанавливаетъ въ формѣ указовъ (*décret, ordonnance, Verordnung*) общія правила, въ томъ числѣ и юридическія нормы.

Рѣшительное большинство современныхъ конституцій даетъ

¹⁾ Тамъ же, I. II, ch 6.

чисто формальное опредѣленіе законодательства, не указывая его содержанія и ограничиваясь постановленіемъ, что оно осуществляется не иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства ¹⁾. Вмѣстѣ съ тѣмъ законодательную форму онѣ требуютъ и для актовъ, вовсе не содержащихъ въ себѣ установленія юридическихъ нормъ. Такъ законодательный актъ требуется для большой натурализаціи въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ ²⁾, для опредѣленія численнаго состава арміи на каждый годъ ³⁾, для допущенія въ страну иностранныхъ военныхъ отрядовъ ⁴⁾, для мобилизаціи гражданской милиціи ⁵⁾.

И въ тѣхъ государствахъ, конституціи которыхъ даютъ перечень предметовъ, обязательно подлежащихъ законодательной регулировкѣ, какъ въ Швеціи и Баваріи, не исключается тѣмъ возможность примѣненія законодательной формы къ регулировкѣ и другихъ предметовъ. Обязателенъ законодательный порядокъ только для указанныхъ въ конституціи предметовъ; факультативно онъ можетъ примѣняться и для регулированія другихъ вопросовъ. При этомъ, если разъ состоялось по какому бы то ни было предмету законодательное постановленіе, оно уже не можетъ быть отмѣняемо или измѣняемо иначе какъ законодательнымъ порядкомъ ⁶⁾.

Слѣдовательно, и въ этихъ государствахъ содержаніе законодательныхъ актовъ не представляется точно опредѣленнымъ.

Мы должны, такимъ образомъ, признать, что между законодательствомъ и правительствомъ существуетъ въ конституціонныхъ государствахъ только формальное различіе. Все постановляемое правительствомъ съ участіемъ народнаго представительства составляетъ законодательный актъ, все постановляемое одностороннею властью правительства—актъ правительственный.

Конечно, можно сказать, что участіе народнаго представительства требуется вообще лишь въ болѣе важныхъ актахъ

¹⁾ Бельгійская, ст. 26; Голландская, 104; Итальянская, 3; Датская, 2; Сербская, 4; Греческая, 22; Прусская, 62; Кобургъ-Готская, 104; Саксонская, 86; Вюртембергская, 88; Шварцбургъ-Рудольштадтская, 21; 1; Вальдекская, 6; Рейсъ младшая линія, 54; Шаумбургъ-Липпе, 30; Люксембургская, 46; Венгерскій законъ. 1791 г.; Ольденбургская, 136; Гессенская, 72; Испанская, 18; Португальская, 13; Норвежская, 49; Французскій законъ 25 февр. 1875 г.; Мексиканская, 51; Аргентинская, 36; Румынская, 32.

²⁾ Бельгійская, 5; Голландская, 6; Люксембургская, 10.

³⁾ Бельгійская, 119; Люксембургская, 96; Итальянская, 75; Румынская, 120.

⁴⁾ Бельгійская, 121; Голландская, 182; Румынская, 122; Греческая, 99.

⁵⁾ Бельгійская, 123.

⁶⁾ Max Seidel, Bayerisches Staatsrecht, B. III. 1887, S. 578.

властвованія, требующихъ особой обдуманности и большого авторитета въ народѣ. Но самое различіе болѣе и менѣе важныхъ актовъ властвованія—различіе совершенно неопредѣленное, относительное, опредѣляемое въ каждомъ государствѣ разнообразными и измѣнчивыми историческими и бытовыми условіями. Поэтому на различіи важнаго и неважнаго невозможно основать сколько-нибудь точнаго опредѣленія сферы законодательства.

Напротивъ, формальное различіе законодательства и правительства опредѣленно и имѣетъ большое практическое значеніе. Законодательная форма есть высшая форма проявленія государственной власти; ея обязательная сила ничѣмъ не ограничена. Она стоитъ выше всѣхъ другихъ актовъ властвованія, служитъ ихъ основой и мѣриломъ, сама же не имѣетъ ни внѣшней основы, ни внѣшняго мѣрила своей силы, свободно распространяя свои дѣйствія на все фактически возможное.

Акты подчиненнаго управленія имѣютъ обязательную силу лишь настолько, насколько основаны на законѣ, служатъ исполненіемъ закона. Акты правительственные самостоятельны, такъ какъ не опираются непремѣнно на велѣніе закона, не ограничиваются однимъ только исполненіемъ закона, но все-таки стоятъ ниже закона, такъ какъ не могутъ ихъ отмѣнять и измѣнять, а сами могутъ быть уничтожены и обезсилены законодательнымъ о томъ постановленіемъ.

§ 3. Законодательство и управленіе въ Россіи ¹⁾.

Итакъ, современная конституціонная теорія различаетъ законодательство и управленіе только по формѣ въ зависимости отъ того, кѣмъ издаются данные акты: отъ одного ли правительства, или отъ правительства совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. Если такъ, то примѣнимо ли различіе законодательства и управленія въ Россіи, представляющей неограниченную монархію, не имѣющую народнаго представительства?

Господствующее въ нашей юридической литературѣ воззрѣніе даетъ на это отрицательный отвѣтъ, отвергая возможность провести различіе между законодательными и другими непосредственными актами монарха. Однако, въ Сводѣ Законовъ и въ особенностяхъ въ Основныхъ Законахъ и въ учрежденіи Государственного

¹⁾ Градовскій. Законъ и административное распоряженіе. Сборникъ госуд. знаній, т. I. 1874. Алексѣевъ. Русское госуд. право. 1892, стр. 220—238. Ивановскій. Новыя ученія о законѣ. Юридич. Лѣтопись. 1892, № 10, стр. 198. Коркуновъ. Указъ и законъ. 1894.

Совѣта нельзя не замѣтить весьма ясно выраженнаго стремленія провести и у насъ различіе проявленія верховной власти въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ управленія. Слѣдуетъ ли признать это стремленіе неосуществимымъ? Мнѣ думается, что нѣтъ.

Тотъ выводъ, къ какому пришла западная литература по вопросу о различіи законодательства и управленія, сводится въ сущности къ тому, что различіе это не матеріальное, а формальное, что законодательные и правительственные акты различаются не по содержанію, а только по формѣ. Что же касается опредѣленія самой формы законодательныхъ актовъ, то это уже частная подробность, не относящаяся къ существу вопроса. Такъ какъ западные писатели имѣютъ дѣло исключительно съ конституціонными государствами, гдѣ законодательная власть осуществляется не иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства, то весьма естественно, что они и выставляютъ такое соучастіе, какъ признакъ законодательныхъ актовъ. Но заключать отсюда, чтобы соучастіе народнаго представительства было бы единственно возможной отличительной формой законодательства, отнюдь нельзя. Это было бы все равно, какъ если бы кто, привывувъ имѣть дѣло съ конституціонной монархіей и съ присущими ей формами, сталъ бы отрицать возможность обособленія законодательства въ республикахъ, потому что нѣтъ монарха, который бы утверждалъ законы, или въ непосредственныхъ демократіяхъ, потому что тамъ нѣтъ представительства. Каждому государственному строю свойственны свои особыя формы. Но понятіе законодательства не обусловлено какой-нибудь опредѣленной конкретной формой. Понятіе законодательства предлагаетъ только обособленіе въ общей сферѣ верховнаго управленія особой группы актовъ власти, имѣющихъ одну опредѣленную форму, придающую имъ высшую, безусловную силу, дѣлающую ихъ послѣднимъ проявленіемъ государственной власти и мѣриломъ всѣхъ другихъ актовъ государственнаго властвованія. Такое обособленіе возможно и безъ ограниченія власти монарха, потому что и неограниченная власть монарха можетъ проявляться въ различныхъ формахъ, изъ которыхъ однѣмъ можетъ быть присвоено высшее значеніе, бѣльшая сила, другимъ—низшее значеніе, меньшая сила. Мало того: для обязательной силы велѣній и неограниченнаго монарха требуются нѣкоторыя формальныя условія. Да иначе и не можетъ быть ни въ какомъ государствѣ.

Такой порядокъ, при которомъ бы всякое случайно выраженное пожеланіе монарха уже признавалось создающимъ обязательныя

нормы, былъ бы стѣснителенъ и невыносимъ прежде всего для самого же монарха. Хорошо имѣть много золота, но если все, къ чему прикасается человѣкъ, станетъ превращаться въ золото, то онъ умретъ съ голода. Хорошо обладать властью, но если каждое сказанное слово превращается въ обязательное велѣніе, то такой избытокъ власти не можетъ не гнестъ и самого властителя. Самъ властитель не можетъ поэтому не чувствовать потребности опредѣлить условія и формы, при наличности которыхъ сказанное имъ должно получать обязательную силу для того, чтобы онъ могъ сознательно осуществлять свою власть. Къ этому присоединяется еще естественная забота властителя о томъ, чтобы велѣнія его при передачѣ не искажались, а для этого необходимо установить опредѣленные формальные признаки подлинности передаваемой подчиненными органами воли властителя.

Но, можетъ быть, на это возразятъ, что каковы бы ни были разнообразны формы повелѣній, исходящихъ отъ неограниченнаго монарха, всѣ они, какъ исходящія изъ одной и той же власти, будутъ по необходимости имѣть одну и ту же силу, одинъ и тотъ же авторитетъ.

Несмотря на широкую распространенность такого взгляда, его нельзя признать правильнымъ. Нельзя, въ самомъ дѣлѣ, согласиться съ тѣмъ, чтобы акты одного и того же органа власти не могли имѣть различную силу, быть не въ одинаковой степени обязательными. Напротивъ, можно указать множество примѣровъ того, что актамъ одного и того же учрежденія присвоивается существенно различное значеніе. Такъ, одинъ и тотъ же судъ можетъ постановлять и окончательныя рѣшенія, не подлежащія обжалованію, и такія, которыя допускаютъ обжалованіе, рѣшительныя опредѣленія и частныя. Такъ, административные акты органовъ подчиненнаго управленія могутъ быть и проявленіемъ дискреціонной власти, и власти, регулируемой закономъ. И это различіе значенія актовъ одного и того же органа можетъ имѣть мѣсто въ примѣненіи къ дѣятельности не только подзаконныхъ органовъ, но и органовъ верховнаго управленія. Такъ, различіе основныхъ и обыкновенныхъ законовъ не предполагаетъ вовсе изданіе ихъ различными органами. Напротивъ, эти категоріи законовъ различимы и тамъ, гдѣ всѣ законы, и основныя, и обыкновенныя, издаются однимъ и тѣмъ же законодательнымъ учрежденіемъ. Необходимо только установленіе для нихъ различныхъ формъ. Такъ, въ Бельгіи, Португаліи, Голландіи измѣненіе конституціи совершается тѣмъ же парламентомъ, который издаетъ и обыкновенныя законы, требуется только, чтобы послѣ возбужденія вопроса

объ измѣненіи конституціи были производимы новые выборы. Во Франціи и Пруссіи не требуется и этого. Во Франціи вся особенность изданія конституціонныхъ законовъ сводится къ тому, что предложеніе объ измѣненіи конституціи голосуется въ соединенномъ засѣданіи сената и палаты депутатовъ. Въ Пруссіи требуется только двукратное обсужденіе законопроекта въ каждой палатѣ ландтага, такъ, чтобы одно обсужденіе за другимъ слѣдовало не ранѣе какъ черезъ 21 день. Слѣдовательно, учредительная и собственно законодательная власти принадлежать одному и тому же учрежденію. Тѣмъ не менѣе во всѣхъ этихъ государствахъ, безъ всякаго сомнѣнія, существуетъ различіе конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ въ силу различія порядка ихъ изданія.

Точно такъ же и при соединеніи въ лицѣ неограниченнаго монарха законодательной и правительственной власти вполне возможно различіе законовъ и указовъ по различію порядка ихъ изданія. Какъ одно и то же законодательное учрежденіе въ разныхъ формахъ можетъ издавать конституціонные и обыкновенные законы, такъ одинъ и тотъ же неограниченный монархъ можетъ, соблюдая при этомъ различныя формы, издавать законы и указы. И неограниченный монархъ въ своей дѣятельности не обходится безъ содѣйствія разнообразныхъ государственныхъ учреждений. Изданіе законовъ и указовъ можетъ быть въ абсолютной монархіи обусловлено содѣйствіемъ различныхъ учреждений, специально пріуроченныхъ къ содѣйствію монарху въ его законодательной и въ его правительственной дѣятельностяхъ.

Обособленіе законовъ и Высочайшихъ указовъ не только возможно и въ абсолютной монархіи, но составляетъ и въ ней, какъ и вездѣ, необходимое условіе нормальнаго развитія государственной дѣятельности. Абсолютный монархъ еще менѣе, чѣмъ представительное собраніе, можетъ ограничить свою дѣятельность установленіемъ однихъ только общихъ руководящихъ началъ, предоставивъ разрѣшеніе всѣхъ конкретныхъ вопросовъ, выдвигаемыхъ текущею государственною жизнью, органамъ подчиненнаго управленія. Какъ глава государства, какъ живое олицетвореніе государственной власти, монархъ, все равно конституціонный или абсолютный, самымъ своимъ положеніемъ призванъ къ непосредственному руководству государственнымъ управленіемъ. Вопросы внѣшней и внутренней политики разрѣшаются именно монархомъ. Выбирая и мѣняя министровъ, онъ, естественно, даетъ имъ и ближайшія указанія относительно способа и характера ихъ дѣятельности. Эти указанія опредѣляются измѣнчивыми условіями текущей общественной жизни, сообразуются, главнымъ образомъ, съ

запросами данной минуты. Между тѣмъ для нормальнаго развитія государственной дѣятельности очень важно, чтобы она опредѣлялась устойчивыми общими началами, чтобы преходящей потребности данной минуты, какъ бы она ни была настоятельна, не приносились въ жертву эти общія начала. Вотъ почему у неограниченнаго монарха, одинаково призваннаго своею властью и устанавливать общія руководящія начала государственной дѣятельности, и опредѣлять отношеніе къ выдвигаемымъ жизнью частнымъ конкретнымъ вопросамъ, не можетъ не явиться потребность въ возможно строгомъ разграниченіи актовъ, долженствующихъ имѣть общее руководящее значеніе, отъ относящихся только къ преходящимъ условіямъ минуты. Для этого необходимо присвоить тѣмъ и другимъ актамъ, законодательнымъ и правительственнымъ, строго опредѣленныя и легко различимыя формы. Никакихъ человѣческихъ способностей не хватитъ на то, чтобы, постоянно имѣя дѣло съ множествомъ разнообразныхъ конкретныхъ случаевъ, встрѣчаясь съ неотложными, постоянными запросами минуты, соблюсти въ разрѣшеніи всего этого пестраго разнообразія дѣлъ сколько-нибудь послѣдовательное осуществленіе разъ принятыхъ въ руководство общихъ началъ, если начала эти не будутъ выражены въ особой отличающей ихъ законодательной формѣ, если всякое частное отступленіе отъ нихъ не будетъ, такъ сказать, подчеркиваемо необходимостью облекать его въ ту же внѣшнюю форму, въ какой установлены и самыя эти начала. Если такого внѣшняго различія формъ законодательныхъ и собственно правительственныхъ актовъ не будетъ установлено, на каждомъ шагѣ окажется опасность недостаточно обдуманнаго и даже совершенно безсознательныхъ отступленій. Каждому отдѣльному человѣку, въ его частной дѣятельности, не легко выдержать послѣдовательное проведеніе разъ принятыхъ принциповъ подъ давленіемъ окружающей среды, столкновеній съ противорѣчивыми интересами другихъ людей, затрудненій, порождаемыхъ практическими условіями дѣятельности. А въ государственномъ управленіи, въ силу чрезвычайной сложности условій и разнообразія задачъ дѣятельности, эта трудность соблюсти послѣдовательность сказывается еще сильнѣе. Между тѣмъ, непослѣдовательность, отсутствіе системы въ государственномъ управленіи еще большее зло, чѣмъ въ частной дѣятельности; послѣдствія безсистемности тутъ еще губельнѣе, благодаря отсутствію естественнаго, объединяющаго стимула, какимъ въ частной дѣятельности служитъ непосредственный личный интересъ.

Такимъ образомъ, въ неограниченной монархіи не меньше,

чѣмъ при какой-либо другой формѣ правленія, даетъ себя чувствовать потребность обособленія изъ общей сферы верховнаго управленія особаго разряда актовъ верховной власти, имѣющихъ особую, отличительную форму, придающую высшую, безусловную силу законодательному акту. Такое обособленіе возможно и безъ ограниченія власти монарха, потому что и абсолютный монархъ можетъ проявлять свою волю въ различныхъ формахъ, изъ которыхъ однѣмъ можетъ быть присвоено высшее значеніе, другимъ—низшее. Неограниченный монархъ имѣетъ даже меньше побужденій отступать отъ строгаго соблюденія этихъ формъ, чѣмъ монархъ конституціонный. Разъ власть монарха въ дѣлахъ законодательныхъ ограничена соучастіемъ народнаго представительства, для монарха можетъ представляться весьма соблазнительнымъ расширить какъ можно больше область примѣненія своихъ одностороннихъ вѣлѣній, въ которыхъ онъ не связанъ согласіемъ парламента. Конституціонный монархъ не всегда можетъ быть увѣренъ въ согласіи парламента на задуманныя имъ мѣры или постановленія. Онъ можетъ встрѣтить оппозицію принятію и такихъ мѣръ, которыя онъ считаетъ безусловно необходимыми. Въ совершенно иныя условія дѣятельности поставленъ абсолютный монархъ. И въ законодательствѣ, и въ управленіи онъ одинаково неограниченъ, одинаково полновластенъ. Поэтому у него не можетъ быть никакого интереса не соблюдать имъ самимъ установленныя формы законодательныхъ актовъ. И соблюдая эти формы, онъ остается такъ же свободенъ, какъ и дѣйствуя въ порядкѣ управленія. Только у отдѣльныхъ совѣтниковъ монарха, стремящихся подчинить его всецѣло своему одностороннему и исключительному вліянію, можетъ явиться интересъ устранивъ примѣненіе болѣе сложныхъ формъ обсужденія законодательныхъ актовъ,—формъ, обуславливающихъ участіе болѣе широкаго круга совѣтниковъ. Но самому монарху строгое соблюденіе разъ установленныхъ формъ законодательства не можетъ представляться стѣснительнымъ. Его власть будетъ проявляться тѣмъ свободнѣе, чѣмъ полнѣе, всестороннѣе, обдуманнѣе будетъ предварительное обсужденіе его предначертаній. Выслушавъ многихъ и по возможности независимыхъ совѣтниковъ, монарху въ своемъ рѣшеніи будетъ тѣмъ легче стать выше односторонняго вліянія узкихъ, партійныхъ или своекорыстныхъ стремленій того или другого отдѣльнаго совѣтника. Смѣшенія формъ законодательства и управленія могутъ требовать личные интересы приближенныхъ къ монарху лицъ, оберегающихъ свое вліяніе на него, но сама по себѣ неограниченность власти монарха отнюдь не предпо-

лагаетъ такого смѣшенія, какъ непремѣнной своей принадлежности.

Для обособленія руководящихъ началъ отъ частныхъ рѣшеній по отдѣльнымъ вопросамъ текущей государственной жизни, нѣтъ непремѣнной надобности въ раздѣленіи властей законодательной и правительственной. Нужна только строго опредѣленная особая форма законодательныхъ актовъ. Такимъ образомъ, мы должны признать практически осуществимымъ выражающееся въ нашемъ законодательствѣ стремленіе отдѣлить законодательные акты отъ другихъ актовъ верховнаго управленія.

Въ чемъ же выражается у насъ различіе актовъ верховной власти въ порядкѣ законодательства и въ порядкѣ управленія? Отвѣтъ на это, и притомъ неодинаковый, даютъ двѣ статьи Основныхъ Законовъ—50 и 54¹⁾. Ст. 50 постановляетъ, что „всѣ начертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“²⁾, а ст. 54³⁾, что „новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“. Слѣдовательно, одна изъ нихъ требуетъ для закона участія государственнаго совѣта, другая—Высочайшей подписи. Первая помѣщена въ ряду статей, опредѣляющихъ порядокъ составленія законовъ; вторая—подъ общей рубрикой: „о формѣ законовъ и храненіи ихъ“. Статьи эти поставлены совершенно отдѣльно, и одна на другую не ссылаются. Какъ же надо понимать ихъ соотношеніе? Чтѣ именно слѣдуетъ считать отличительнымъ признакомъ законодательныхъ актовъ?

Градовскій, основываясь на томъ, что статьями 55, 66 и 77⁴⁾ Осн. Зак. установлены особыя ограниченія силы объявляемыхъ

¹⁾ [по изд. 1892 года].

²⁾ [Въ силу новыхъ основныхъ законовъ, опубликованныхъ въ собр. узак. 23 апрѣля 1906 г. Государь императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ государственнымъ совѣтомъ и государственною думою. Поэтому никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія государственнаго совѣта и государственной думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Ст. 7 и 86 т. I ч. I св. основн. госуд. зак. изд. 1906 г.].

³⁾ [Согласно ст. 9 новыхъ основн. зак.: „Государь Императоръ утверждаетъ законы и безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія“. См. также ст. 86: „Законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ императорскаго величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія государственнаго совѣта и государственной думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: „быть по сему“. Ст. 64 Учр. Госуд. Сов.].

⁴⁾ [Содержаніе статей 55, 66 и 77 основн. зак. изд. 1892 г. въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведено].

указовъ, что, въ частности, объявляемымъ указомъ не можетъ быть отмѣненъ законъ, за Высочайшимъ подписаніемъ изданный (ст. 66), а только даются дополненія и изъясненія закона, коими устанавливается только образъ его исполненія или же опредѣляется истинный его разумъ (ст. 55), считаль отличительнымъ признакомъ законодательныхъ актовъ—Высочайшую подпись. Словесныя же Высочайшія повелѣнія признавалъ, въ противоположность законамъ, административными распоряженіями монарха.

Едва ли, однако, возможно принять это воззрѣніе. Прежде всего ст. 66 Осн. Зак. въ дѣйствительности ограничиваетъ силу не всѣхъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, а только объявляемыхъ указовъ. А это не одно и то же. Въ составленномъ въ 1815 году Систематическомъ сводѣ существующихъ законовъ, т. I, Вступленіе, § 30, объявляемые указы опредѣляются какъ тѣ словесныя повелѣнія, которыя объявляются сенату министрами, сенаторами, генераль-адъютантами и т. п. Если бы Государь лично объявилъ сенату свою волю, это не было бы „объявленнымъ указомъ“. Неприложимо это названіе и къ мнѣніямъ государственнаго совѣта, положеніямъ комитета министровъ, военнаго совѣта, опекунскаго совѣта, хотя утвержденіе ихъ иногда можетъ быть дано и словесно. Въ дѣйствующемъ Сводѣ Законовъ нѣтъ такого прямого опредѣленія термина „объявляемый указъ“. Но на дѣлѣ онъ и теперь сохранилъ то же значеніе. Примѣчаніемъ къ ст. 55 Осн. Зак., къ объявленію Высочайшихъ указовъ уполномочиваются не учрежденія, а только отдѣльныя лица: предсѣдатели госуд. совѣта и его департаментовъ, министры, командующій императорской квартирой, начальники штабовъ, сенаторы, члены синода, синодскій оберъ-прокуроръ, государственный секретарь, статсъ-секретари, генераль-адъютанты и всѣ лица, уполномоченныя на то государемъ. Въ Собраніи Узаконеній словесно утвержденныя мнѣнія и положенія печатаются не подъ рубрикой „объявленныхъ указовъ“, а подъ одной рубрикой съ собственноручно утвержденными мнѣніями и положеніями. Поэтому ограниченія, выраженныя въ ст. 66, примѣнимы только къ одной опредѣленной формѣ словесныхъ повелѣній, объявляемымъ указамъ, и даже, вѣрнѣе сказать, ограниченія эти относятся собственно къ формѣ изложенія словесныхъ повелѣній въ видѣ объявляемыхъ указовъ, а не къ самому повелѣнію. Въ этомъ убѣждаетъ разсмотрѣніе того, къ какому результату приводитъ представленіе сената о несогласіи объявляемаго указа съ подписаннымъ. Предположимъ, что на представленіе сената послѣдуетъ подписанное подтвержденіе прежде объявленнаго указа. Спрашивается,

съ какого момента считать его дѣйствующимъ: съ момента первоначальнаго объявленія или съ момента подтвержденія? Ст. 59, 60 и 61 Осн. Зак. ¹⁾, опредѣляющія дѣйствіе законовъ по времени, говорятъ собственно только о законахъ, а не вообще объ указахъ. Но имъ нельзя не дать распространительнаго толкованія, считая ихъ примѣнимыми къ опредѣленію дѣйствія во времени всѣхъ вообще Высочайшихъ указовъ. Во-первыхъ, потому что другихъ правилъ о дѣйствіи указовъ во времени законодательство наше не содержитъ. Во-вторыхъ, въ источникахъ, на которыхъ эти статьи основаны, говорится вообще объ указахъ. Если же статьи эти примѣнимы и къ объявляемымъ указамъ, то, согласно ст. 61, п. 1 Осн. Зак., постановляющей, что „подтвержденіе закона прежняго имѣетъ обратную силу“, такой подтвержденный письменно, но первоначально только объявленный указъ долженъ считаться дѣйствующимъ не со времени подтвержденія, а со времени первоначальнаго объявленія. Понятно, что этимъ совершенно подрывается то значеніе ст. 66 Осн. Зак. ²⁾, какое ей думаетъ придать Градовскій. Если подтвержденіе имѣетъ огромную силу, то очевидно, что и словесно можетъ быть установленъ законъ, но только, въ случаѣ его противорѣчія подписанному указу, ему можно не вѣрить до письменнаго подтвержденія.

Всѣ ограниченія, установленныя у насъ въ силѣ объявляемыхъ указовъ, имѣютъ своимъ основаніемъ просто меньшую достовѣрность этой формы изъясненія Высочайшей воли. Въ указѣ Екатерины I 5 авг. 1726 г., устанавливавшемъ ограниченія силы объявляемыхъ указовъ, прямо выраженъ этотъ мотивъ: „ежели кто будетъ писать или словесно объявлять нашимъ именнымъ указомъ о выдачѣ сверхъ штату денегъ и тому подобное, что регламентамъ и правамъ противно и что вновь постановить и опредѣлить или чрезъ регламентъ и указы чинами перемѣнять и такимъ объявленіемъ словеснымъ или письменнымъ безъ подписанія нашея собственныя руки или всего нашего Верховнаго тайнаго совѣта отнюдь не вѣрить“ (П. С. З., № 4945). Собственная подпись императрицы тутъ ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ членовъ верховнаго совѣта именно потому, что все дѣло сводилось къ обезпеченію возможно большей достовѣрности изложенія Высочайшей воли. Такъ и раньше, при Петрѣ I Высочайшая подпись ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ сенаторовъ (П. С. З.,

¹⁾ [См. ст. 91, 93 и 89 ст. новыхъ основныхъ законовъ].

²⁾ [См. выноски 4-ю на 18-й страницѣ].

№ 3273), и позднѣе при Аниѣ Іоанновнѣ—съ подписью трехъ кабинетъ-министровъ (П. С. З., № 6745). Такъ и въ настоящее время именной указъ за Высочайшимъ подписаніемъ требуется, по общему правилу, лишь когда не послѣдуетъ утвержденіе мнѣнія большинства государственнаго совѣта (учреж. государств. совѣта, ст. 119) ¹⁾.

Такъ какъ ограниченія силы объявляемыхъ указовъ обусловлены только недостаточной достовѣрностью изложенія въ нихъ Высочайшей воли, то ограниченія эти должны были потерять свое значеніе съ установленіемъ для обсужденія законодательныхъ вопросовъ особаго органа и точно опредѣленнаго порядка. И дѣйствительно, съ учрежденіемъ государственнаго совѣта въ 1810 г. сила объявляемыхъ указовъ не суживается уже болѣе, а расширяется. Эта перемѣна сказалась очень опредѣленно въ постановленіяхъ самого Александра I. Въ первоначальномъ учрежденіи министерства 1802 года (П. С. З., № 20406) изданіе словесныхъ указовъ вовсе не допускается. Ст. X постановляетъ, что „по изслѣдованіи доклада министра, ежели Государь признаетъ предлагаемыя министромъ средства за полезныя и увидитъ, что они не требуютъ ни отмѣны существующихъ законовъ, ни введенія или учрежденія новыхъ, то, утвердивъ собственноручно сей докладъ министра, возвращается къ нему для учиненія по ономъ (sic) исполненія“. По дѣлу оберъ-камергера князя Голицына московскому губернскому правленію въ 1806 г. былъ объявленъ даже выговоръ за то, что „не только неправильно истолковали, но и приняли объявленный бывшимъ министромъ юстиціи указъ въ семъ неправильномъ смыслѣ къ исполненію, въ отмѣну общихъ законовъ, за подписаніемъ нашимъ изданныхъ“ (П. С. З., № 22134). Напротивъ, изданнымъ послѣ образованія государственнаго совѣта учрежденіемъ министерства 1811 года (П. С. З., № 24686) значеніе объявляемыхъ указовъ замѣтно усилено. Прежніе законы, ограничивая силу объявляемыхъ указовъ, предписывали въ случаѣ противорѣчія объявляемыхъ указовъ подписаннымъ, объявленнымъ указовъ „не принимать“ и „въ дѣйство не производить“ ²⁾. Не требовалось вовсе о нихъ представлять на чье-либо усмотрѣніе и разрѣшеніе. Объявленный указъ, нарушающій предѣлы примѣнимости такихъ указовъ, признавался *ipso facto* лишеннымъ силы. Статья 259 (теперь 190)

¹⁾ [Съ преобразованіемъ государственнаго совѣта въ 1906 г., ст. 119 изд. учр. госуд. сов. 1892 г. потеряла значеніе].

²⁾ Смори П. С. З., №№ 4945, 6745, 8695, 11369.

учрежд. мин. вмѣсто того устанавливаетъ такой порядокъ. Подчиненныя начальства не могутъ уже болѣе, какъ это было прежде, сами признавать объявленный указъ не имѣющимъ силы: они должны представлять о томъ самому министру и затѣмъ сенату. И прежде наше законодательство знало подобное право представленія, но только въ отношеніи къ письменнымъ указамъ сената (генеральный регламентъ), или распоряженіямъ губернатора (Учрежденіе для управленія губерніей, ст. 103), когда въ подлинности ихъ не могло быть сомнѣній.

Независимо отъ всего этого и рассмотрѣніе самихъ статей 54, 55 и 66 Осн. Зак. ¹⁾, говорящихъ объ объявляемыхъ указахъ и ихъ отношеніи къ подписаннымъ, убѣждаетъ, что законодатель не отождествляетъ понятіе закона съ подписаннымъ указомъ, законодательнаго порядка съ письменнымъ изъясненіемъ Высочайшей воли. Ст. 54 требуетъ подписи только для „новаго“ закона, а ст. 55 прямо допускаетъ изданіе „дополненій“ къ законамъ и въ формѣ объявляемыхъ указовъ. Ст. 66 говоритъ о „законѣ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданномъ“ и тѣмъ прямо предполагаетъ возможность существованія законовъ и иначе изданныхъ. Точно такъ же ст. 53, перечисляя формы, какія можетъ принимать законъ, относитъ къ нимъ и мнѣнія государственнаго совѣта, которыя, однако, никогда не издаются за Высочайшимъ подписаніемъ. И на практикѣ изданіе законовъ въ формѣ подписанныхъ Государемъ именныхъ указовъ и манифестовъ величайшая рѣдкость ²⁾. Форма манифеста обязательна по закону только для возвѣщенія о восшествіи на престолъ новаго государя (Осн. Зак., ст. 32) ³⁾, о рожденіи, бракѣ и кончинѣ великихъ князей, княгинь и княженъ (Учрежд. Имп. фам., ст. 95 ⁴⁾ и 143) ⁵⁾ и для созыва ратниковъ ополченія второго разряда. Форма именныхъ указовъ чаще всего примѣняется для Высочайшихъ повелѣній по частнымъ случаямъ, какъ по дѣламъ объ экспроприаціи, объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній, о созывѣ чиновъ запаса и т. п., и для нихъ эта форма безусловно обяза-

¹⁾ [См. выноски 3 и 4 на стр. 18].

²⁾ Въ настоящее время законы въ силу 64 ст. учр. госуд. сов. (т. I, ч. 2 св. зак. изд. 1906 г.) издаются „за собственноручною подписью или утвержденіемъ императорскаго величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія государственнаго совѣта и государственной думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: „быть по сему“].

³⁾ [Ст. 54 новыхъ основн. зак. (т. I, ч. 1 св. зак., изд. 1906 г.).

⁴⁾ [Тамъ же, ст. 139].

⁵⁾ [Ст. 187].

тельна. Собственно же для законовъ эти формы примѣняются гораздо рѣже. За настоящее царствованіе не было еще ни одного закона, изданнаго въ формѣ манифеста ¹⁾. Именные указы были, но рѣдко, и притомъ преимущественно въ такихъ случаяхъ, когда сполна замѣняется новымъ какое-нибудь обширное законоположеніе, напр., при изданіи новаго земскаго положенія, или когда законъ издается не обычнымъ законодательнымъ путемъ, напр., новыя правила о наградахъ 1892 года, не бывшія на обсужденіи государственнаго совѣта, или, наконецъ, когда постановленіе имѣетъ особое политическое значеніе, какъ, напр., нѣкоторыя распоряженія, касавшіяся Прибалтійскаго края ²⁾. Съ другой стороны, и ст. 66 ³⁾ не допускаетъ примѣненія объявляемыхъ указовъ преимущественно къ такимъ постановленіямъ, которыя вовсе не имѣютъ законодательнаго значенія и не относятся ни у насъ, ни въ другихъ государствахъ къ компетенціи законодательныхъ учреждений. „Объявляемый указъ, согласно этой статьѣ, не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести, имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежныхъ суммъ выше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены; о возведеніи въ дворянство внѣ порядка, для производства въ чины установленнаго; о лишеніи дворянства; объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ, на основаніи учреждений“. Изъ всѣхъ этихъ „дѣлъ“ только установленіе и уничтоженіе налоговъ да сложеніе недоимокъ разрѣшаются у насъ законодательнымъ порядкомъ при участіи государственнаго совѣта. Проф. Таганцевъ толкуетъ слова ст. 66 „въ дѣлахъ о лишеніи жизни, чести, имущества“ такъ, будто они относятся и къ уголовнымъ законамъ ⁴⁾. Однако, не говоря уже о томъ, что законъ, устанавлиющій имущественное наказаніе, никто не назоветъ „дѣломъ о лишеніи имущества“, основной источникъ этой статьи, указъ 3 іюля 1762 года (П. С. З., № 11592), редижированъ такъ,

¹⁾ [6 августа 1905 г. изданъ былъ Высоч. манифестъ объ учрежденіи государственной думы, 20 февраля 1906 г. объ измѣненіи учрежденія государственнаго совѣта и о пересмотрѣ учрежденія государственной думы].

²⁾ [10 апрѣля 1905 г. изданъ былъ Именной Высочайшій указъ объ имущественной отвѣтственности сельскихъ обществъ и селеній, крестьяне коихъ принимали участіе въ беспорядкахъ; 17 апрѣля—объ уврѣпленіи началъ вѣротерпимости; 1 мая—объ отміненіи нѣкоторыхъ ограничительныхъ постановленій, дѣйствующихъ въ западныхъ губерніяхъ, и многіе другіе].

³⁾ [См. выносу 4-ю на стр. 18].

⁴⁾ Таганцевъ, Лекціи, I, стр. 128.

что может быть отнесенъ именно къ разрѣшенію конкретныхъ дѣлъ, а не къ установленію абстрактныхъ правилъ.

Ссылка Градовскаго въ подтвержденіе своего воззрѣнія на ст. 76 ¹⁾ Основ. Зак. объясняется опечаткой въ текстѣ этой статьи въ изданіи 1857 года, гдѣ она напечатана такъ: „Еслибы предписаніемъ министра, содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданные, тогда начальство, ему подчиненное, не чина исполненія, представляетъ о семъ министру. Если же и за симъ представленіемъ предписание будетъ подтверждено въ той же силѣ, то начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе“. Статья эта основана всецѣло и исключительно на § 255 учрежд. мин. 1811 года (26686). Но тамъ поставлено не множественное „изданные“, а единственное среднего рода „изданное“. Въ такомъ видѣ статья была напечатана и въ двухъ первыхъ изданіяхъ 1832 и 1842 годовъ Основныхъ Законовъ и во всѣхъ изданіяхъ 1832, 1842, 1857 и 1892 годовъ учрежденія министерствъ (въ изданіи 1892 г. ст. 190). Очевидно, такова именно подлинная редакція статьи, а реквизитъ собственноручной Высочайшей подписи отнесенъ не къ закону, а только къ учрежденію, означаемому въ учрежд. министерствъ не законодательные акты, а правительственные ²⁾.

Другое воззрѣніе по этому вопросу, признающее отличительнымъ у насъ признакомъ законодательныхъ актовъ альтернативно или участіе въ немъ государственнаго совѣта, или изложеніе Высочайшей воли въ видѣ именного указа съ приложеніемъ большой государственной печати, было высказано графомъ М. Корфомъ

¹⁾ [Ст. 77 Основн. Зак. изд. 1892 г. въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведена. См. однако ст. 190 учр. министерствъ].

²⁾ Эта терминологія была установлена Сперанскимъ, и ея держались въ правительственныхъ сферахъ и во время составленія свода, какъ это видно изъ журналовъ комитета 6 дек. 1826 г. Въ засѣданіи 4 янв. 1827 года комитетъ, „признавъ разность между законами, учрежденіями и уставами въ томъ, что закономъ опредѣляются права, обязанности и вообще отношенія подданныхъ государства къ правительству и другъ къ другу, учрежденіемъ—цѣль, образованіе и кругъ дѣйствій какого-либо мѣста, правительствомъ устанавливаемого или утверждаемого, уставомъ же—формы и порядки сихъ дѣйствій, положилъ, что министры не должны имѣть права ни дополнять, ни объяснять законовъ, но что въ учрежденіяхъ и уставахъ министръ можетъ дозволять себѣ объясненія, даже и дополненія“. Сб. И. Русск. Ист. Общ., т. LXXIV, стр. 26. Въ Учр. Мин. и теперь сохраняются противоположенія закона и учрежденія, ст. 160, 164, 167, 168, 170, 174, 191, 208.

въ его запискѣ, представленной въ маѣ 1862 года въ совѣтъ министровъ.

Поводомъ къ составленію этой записки послужила выраженная въ засѣданіи совѣта министровъ 30 октября 1858 г. Высочайшая воля, „чтобы главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Величества канцеляріи занялся соображеніемъ о точномъ опредѣленіи: что именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ (*loi*) и что—административное распоряженіе (*ordonnance administrative*)“.

Въ составленной въ исполненіе этого запискѣ графъ Корфъ исходитъ изъ того основнаго положенія, что, какъ во всѣхъ государствахъ, такъ и у насъ понятіе о различіи законовъ отъ постановленій едва ли можетъ установиться и получить надлежащую прочность иначе, какъ на почвѣ практической, т.-е. когда самое изданіе законовъ будетъ совершаться и особеннымъ, важному значенію ихъ свойственнымъ порядкомъ, чрезъ законодательное учрежденіе, и съ обрядами, рѣзко отличающими ихъ отъ указовъ и распоряженій другого рода, такъ, чтобы не представлялось никакихъ затрудненій въ опредѣленіи того, какое правило есть законъ и какое нѣтъ. Мысль объ особомъ порядкѣ утвержденія и особыхъ формахъ для тѣхъ повелѣній верховной власти, которыя должны почитаться законами, не чужда и нашему законодательству и ясно и положительно выражена въ Основныхъ Законахъ, именно, въ ст. 50, 54, 55; но дѣйствіе этихъ Основныхъ Законовъ значительно ослаблено частью утвердившимися у насъ въ дѣловой практикѣ обычаями, частью же и силою другихъ, несогласныхъ съ ними постановленій. Тогда какъ, по учрежденіи государственнаго совѣта, къ вѣдомству этого законодательнаго учрежденія, кромѣ предметовъ, требующихъ новаго закона, устава или учрежденія, отнесены мѣры и распоряженія, лишь къ успѣшнѣйшему исполненію законовъ пріемлемыя, многія дѣла, въ собственномъ смыслѣ законодательныя, восходятъ къ Высочайшей власти чрезъ другія установленія и часто получаютъ разрѣшеніе въ формѣ, которая въ Основныхъ Законахъ предписана для дополненій и изъясненій закона, устанавливающихъ тою образъ его исполненія. Мѣры законодательныя нерѣдко содержатся въ изустныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ сенату министрами и другими уполномоченными къ тому лицами. Наконецъ, въ разныхъ положеніяхъ, наказахъ, инструкціяхъ и т. п., которые, по содержанію, принадлежатъ вообще къ категоріи административныхъ постановленій и получаютъ утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ или по непосредственнымъ всеподданиѣйшимъ

докладамъ министровъ, встрѣчаются статьи, ограничивающія, измѣняющія, а иногда и вовсе отмѣняющія дѣйствія закона. Для исполненія Высочайшей воли, изъясненной въ журналѣ совѣта министровъ 30 октября 1858 г., первымъ необходимымъ условіемъ было бы прекратить это смѣшеніе и запутанность и возвратиться къ разуму Основныхъ Законовъ. На этомъ основаніи надлежало бы предписать къ безусловному исполненію, какъ непреложныя на будущее время, слѣдующія правила: 1) Что впредь законами должны почитаться только тѣ законоположенія, которыя будутъ утверждены Высочайшею властью, по предварительномъ разсмотрѣніи въ назначенномъ для того учрежденіи, т.-е. въ государственномъ совѣтѣ. Если Государь Императоръ, по дѣйствию Самодержавной Власти, усмотритъ надобность по какому-либо важному предмету объявить народу волю свою непосредственно, безъ выслушанія мнѣнія сего учрежденія, то такое изъясненіе Высочайшей воли признается закономъ, когда оно изложено въ манифестѣ или указѣ, изданномъ за собственноручнымъ подписаніемъ имени Его Императорскаго Величества и съ приложеніемъ большой государственной печати. 2) Что изданные симъ порядкомъ законы могутъ быть отмѣняемы, измѣняемы и ограничиваемы въ своемъ дѣйствиіи не иначе, какъ посредствомъ издаваемыхъ такимъ же порядкомъ законовъ. 3) Что всѣ прочіе, не подходящіе подъ эту категорію указы и повелѣнія черезъ какія бы установленія и какимъ бы порядкомъ они ни получили свое разрѣшеніе, относятся въ разрядъ постановленій или распоряженій административныхъ, которыя должны имѣть предметомъ развивать и пояснять законы и опредѣлять мѣры въ точному и успѣшному ихъ выполнению. Что же касается до Высочайшихъ повелѣній, издаваемыхъ въ порядкѣ административномъ, то таковыя должны быть испрашиваемы министрами только по предметамъ управленія, а не для отмѣны или измѣненія существующихъ законовъ или же для изданія законовъ новыхъ. Посему необходимо установить слѣдующія правила: 1) во всѣхъ составляемыхъ положеніяхъ, уставахъ, наказахъ, инструкціяхъ и т. п. министры должны отдѣлять правила, которыя имѣютъ быть предметомъ закона, отъ тѣхъ, кои могутъ относиться къ кругу административныхъ распоряженій, и, давая послѣднимъ ходъ черезъ комитетъ министровъ или инымъ порядкомъ, какъ будетъ указано, о первыхъ должны входить съ представленіемъ въ государственный совѣтъ, и 2) если бы министръ, по какому-либо случаю, непосредственно или черезъ другое лицо, или черезъ комитетъ министровъ получилъ Высочайшее повелѣніе, отмѣняющее или измѣняющее дѣйствовавшіе

дотолѣ законы, то онъ долженъ принимать оное къ исполненію, какъ выраженіе Высочайшей воли, чтобы было сдѣлано представленіе Его Императорскому Величеству въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона. Кромѣ того, графъ Корфъ находилъ возможнымъ предоставить сенату, чтобы онъ при полученіи для распубликованія постановленій правительства, въ административномъ порядкѣ изданныхъ, если усмотритъ несогласіе ихъ съ законами, не приступалъ къ обнародованію, но давалъ надлежащія указанія министрамъ о представленіи ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ.

Записка графа (тогда барона) Корфа въ цѣломъ, безъ сомнѣнія, представляется замѣчательнымъ документомъ. Въ ней съ полною опредѣленностью поставлены вопросы о практической необходимости строгаго формальнаго разграниченія между закономъ и указомъ, и указаны дѣйствительно практическія гарантіи подчиненія указовъ законамъ. Но съ приводимымъ въ этой запискѣ воззрѣніемъ на устанавливаемое Основными Законами формальное понятіе закона все-таки нельзя согласиться.

Возможности признать отличительнымъ признакомъ закона въ формальномъ смыслѣ альтернативно или участіе государственнаго совѣта, или изложеніе Высочайшей воли въ видѣ именного указа противорѣчитъ прежде всего ст. 50 Осн. Зак. ¹⁾, прямо и безусловно постановляющая, что не нѣкоторыя только, а именно „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“. Затѣмъ, въ законодательствѣ нашемъ нѣтъ нигдѣ никакихъ указаній на такое альтернативное соотношеніе участія государственнаго совѣта и формы именного указа на то, чтобы одно изъ этихъ условій замѣнялось другимъ. Напротивъ, въ законахъ нашихъ прямо предполагается въ опредѣленныхъ случаяхъ необходимость соединенія обоихъ этихъ условій. Ст. 119 учрежд. госуд. сов. ²⁾ постановляетъ, что „если по дѣламъ, требующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, при происшедшемъ въ совѣтѣ разногласіи, Государь Императоръ изволитъ принять заключеніе меньшаго числа голосовъ, или, по предмету того же рода, единогласно, или съ разногласіемъ въ совѣтѣ рѣшенному, постановитъ особую резолюцію, то исполненіе совершается именнымъ указомъ“. Слѣдовательно, форма именного указа не предназначается вовсе для возмѣщенія требуемаго ст. 50

¹⁾ [Изд. 1892 г. См. выноски 2 на стр. 18].

²⁾ [Изд. 1892 г.].

Осн. Зак. для законодательныхъ актовъ предварительнаго обсуждения въ государственномъ совѣтѣ, а при извѣстныхъ условіяхъ примѣняется и къ выраженію Высочайшей воли, состоявшейся по предварительному обсужденію дѣла въ совѣтѣ.

Да и въ томъ, что говорится въ самой запискѣ графа Корфа, можно замѣтить косвенное признаніе недостаточности одной лишь формы именного указа для приданія акту силы закона. Въ ней предполагается признавать законами не всѣ именные указы, а лишь такіе, которые будутъ изданы съ приложеніемъ большой государственной печати. Но по существующимъ правиламъ объ употребленіи большой государственной печати ¹⁾, она прилагается только къ манифестамъ, а не къ именнымъ указамъ, да и на практикѣ именные указы издаются безъ приложенія такой печати. Поэтому, если и признать, согласно съ мнѣніемъ графа Корфа, что именные указы, изданные съ приложеніемъ большой печати, суть законы, къ дѣйствительно издаваемымъ именнымъ указамъ безъ большой печати это никакого отношенія имѣть не можетъ.

Затѣмъ, графъ Корфъ говоритъ, будто законы въ формѣ именныхъ указовъ издаются, „если Государь Императоръ усмотритъ надобность объявить народу свою волю непосредственно“. Между тѣмъ въ дѣйствительности именные указы никогда не содержатъ непосредственнаго обращенія къ народу ²⁾, а обращены всегда къ опредѣленному мѣсту или лицу.

Наконецъ, нельзя не замѣтить, что и графъ Корфъ обыкновеннымъ нормальнымъ порядкомъ изданія законовъ считаетъ изданіе по предварительному обсужденію въ государственномъ совѣтѣ, а изданіе ихъ безъ участія совѣта представляетъ себѣ возможнымъ лишь въ особыхъ, исключительныхъ случаяхъ, когда „Государь Императоръ по дѣйствию Самодержавной Власти усмотритъ надобность объявить волю свою безъ выслушанія мнѣнія сего учрежденія“. Очевидно, и по мысли графа Корфа именные указы, состоявшіеся безъ участія совѣта, не столько законы, сколько чрезвычайные указы, совершенно подходящіе къ тому, что прусская и австрійская конституціи называютъ государевыми указами съ силою закона. Для суда они имѣютъ ту же обязательную силу, какъ и законы, но все-таки это указы, лишь временно, вслѣдствіе особыхъ исключительныхъ условій, получающій силу закона.

¹⁾ Прилож. I къ Осн. Зак., § 14.

²⁾ Исключеніе изъ этого составляли прежде Высочайшіе указы, издававшіеся по Царству Польскому. Въ нихъ верховная власть дѣйствительно обращалась непосредственно къ своимъ вѣрноподданнымъ.

Итакъ, въ то время, когда была составлена записка, воззрѣнія Корфа на различіе закона и указа не представлялись вполне согласными съ постановленіями о томъ нашего законодательства. Но не измѣнилось ли это съ тѣхъ поръ? Не установлено ли позднѣйшимъ законодательствомъ именно такое различіе закона и указа, на какое указывалъ графъ Корфъ?

Къ сомнѣніямъ такого рода можетъ подать поводъ М. Г. С. 5 ноября 1886 г. ¹⁾ о порядкѣ составленія новаго изданія Свода Законовъ. Въ немъ сказано, между прочимъ, что „въ Сводъ Законовъ, кромѣ законовъ и Высочайшихъ повелѣній за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ и Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта, подлежатъ внесенію Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ управленія“. Такъ вотъ, не слѣдуетъ ли понимать заключенныя въ кавычкахъ слова такъ, что ими дается опредѣленіе формальныхъ признаковъ закона въ отличіе отъ Высочайшихъ повелѣній, состоявшихъ въ порядкѣ управленія ²⁾, и что поэтому нельзя необходимо принадлежностью закона считать предварительное обсужденіе проекта въ государственномъ совѣтѣ, такъ какъ въ законамъ тутъ отнесены не одни мнѣнія государственнаго совѣта.

Однако, въ дѣйствительности для такого пониманія нѣтъ основаній. Противъ него говоритъ, во-первыхъ, уже самая цѣль даннаго постановленія. Для опредѣленія содержанія Свода Законовъ не могла явиться надобность опредѣлять понятіе закона, въ формальномъ смыслѣ, такъ какъ само собою разумѣется, что въ Сводъ Законовъ включаются не всѣ законы въ формальномъ смыслѣ, а только тѣ, которые вмѣстѣ съ тѣмъ суть и законы въ матеріальномъ смыслѣ, которыми устанавливаются юридическія нормы. Включенію въ Сводъ, конечно, не подлежатъ именныя указы объ экспроприаціи, объ опредѣленіи ежегоднаго числа новобранцевъ и т. п., а точно такъ же и мнѣнія государственнаго совѣта по государственной росписи, по вносимымъ въ совѣтъ судебнымъ дѣламъ. Сводъ Законовъ есть сборникъ законовъ въ матеріальномъ, а не въ формальномъ смыслѣ. Дѣйствительный смыслъ разбираемаго постановленія, очевидно, тотъ, что въ Сводъ

¹⁾ П. С. З. № 3261.

²⁾ Намекъ на такое пониманіе можно найти у Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland. 1889. S. 145. In dem neuesten Gesetz über die Redaktion des Reichsgesetzbuches vom 5 November 1885 werden als Gesetz bezeichnet die eigenhändig unterzeichneten Allerhöchsten Befehle und die Allerhöchst bestätigten Reichsrathsgutachten.

должны быть вносимы все устанавливающие юридические нормы Высочайшие повеления, все равно, состоятся ли они в порядке законодательном (законы) или в порядке управления. Так как, согласно ст. 50 Осн. Зак.¹⁾, „все предначертания законов рассматриваются в государственном совете“, а согласно ст. 115—123 учр. гос. сов.²⁾, Высочайшая воля по делам, рассмотренным в совете, излагается как в виде манифестов и указов за собственноручным подписанием, так и в форме Высочайше утвержденных мнений совета, то слова, включенные в кавычках, очевидно, поясняют только, что законами должно считать всякое изъяснение Высочайшей воли по делам, рассмотренным в совете, будет ли оно выражено за Высочайшей подписью или в форме Высочайше утвержденного мнения совета.

Так именно понимал постановление закона 5 ноября 1885 г. и кодификационный отдел, не придавая им такого значения, будто бы ими всякое Высочайшее повеление за собственноручным подписанием признавалось *eo ipso* законом. Иначе в новом издании Основных Законов не могло бы остаться без изменения примечание к ст. 53³⁾, прямо относящее рескрипты, издаваемые всегда за Высочайшею подписью, не к законам, а к Высочайшим повелениям в порядке управления.

Невозможность усматривать в законе 5 ноября 1885 г. определение понятий закона в формальном смысле подтверждается и содержанием того представления главноуправлявшего кодификационным отделом, которым вызвано издание этого закона. В представлении главноуправлявшего отделом прямо и положительно отвергалось всякое различие в силе Высочайших повелений в зависимости от различия их форм. „Все Высочайшие повеления, говорилось там, в какой бы форме ни состоялись, имеют обязательную силу наравне с законами (т. I Осн. Зак., ст. 52) и подлежат исполнению со стороны всех и каждого, как закон⁴⁾. Между тем, самое понятие

¹⁾ [Изд. 1892 г. См. выносу 2 на стр. 18].

²⁾ [Изд. 1892 г.].

³⁾ [Изд. 1892 г.].

⁴⁾ Ссылка на ст. 53 Осн. Зак. представляется здесь едва ли уместной. Статья эта ничего не говорит об обязательной силе Высочайших повелений, а только о внешнем виде законов; примечание же к ней прямо выделяет Высочайшие приказы, подходящие, без сомнения, под общее понятие Высочайших повелений, противопоставляя их законам, и тем решительно делает невозможным утверждать на основании этой самой статьи 53, будто бы всем Высочайшим повелениям присвоивалась одинаковая сила.

закона въ формальномъ смыслѣ необходимо предполагаетъ, что законодательной формой обуславливается особая сила тѣхъ актовъ власти, которымъ она придается.

Соображенія, приведенныя въ опроверженіе воззрѣній Градовскаго и графа Корфа, уже доказываютъ сами собою невозможность признать, чтобы закономъ у насъ были лишь тѣ акты Верховной Власти, которые удовлетворяютъ одинаково и условію ст. 50 и условію ст. 54, т.-е. которые были предварительно обсуждены государственнымъ совѣтомъ и изданы за Высочайшею подписью. Изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что Высочайшая подпись не составляетъ необходимой принадлежности закона. Но ко всему этому можно еще присоединить, что и сопоставленіе ст. 50, 54, 55 ¹⁾ Осн. Зак. убѣждаетъ въ невозможности считать Высочайшую подпись необходимою принадлежностью каждаго закона. Между тѣмъ какъ участіе государственнаго совѣта требуется ст. 50 для всѣхъ предначертаній закона, ст. 54 требуетъ подписи только для новыхъ законовъ, а ст. 55 прямо допускаетъ изданіе дополненій къ существующимъ законамъ и безъ Высочайшей подписи. Слѣдовательно законодательство требуетъ Высочайшей подписи лишь для болѣе крупныхъ законодательныхъ актовъ, представляющихъ собою вновь составляемыя полныя органическія законоположенія. Отдѣльные же законодательные акты, представляющіе собою частныя дополненія и поправки, Высочайшей подписи не требуютъ. Съ такимъ толкованіемъ вполнѣ согласна и установившаяся практика, такъ какъ и дѣйствительно только болѣе крупныя органическія законоположенія препровождаются въ сенатъ для обнародованія при именныхъ указахъ.

Если, такимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что всѣ три разсмотрѣнныя нами до сихъ поръ воззрѣнія на отличительные признаки закона должно признать несостоятельными, то остается возможнымъ только одно формальное опредѣленіе закона по русскому праву: законъ, согласно ст. 50 Осн. Зак. ²⁾, есть велѣніе Верховной Власти, состоявшееся при участіи государственнаго совѣта.

Къ такому опредѣленію закона приводитъ, однако, не одинъ только отрицательный путь, путь исключенія другихъ, оказавшихся неправильными, опредѣленій. Выставляемое мною опредѣленіе имѣетъ за собою и положительныя основанія. Во-первыхъ — историческое. Ограниченія силы объявляемыхъ указовъ

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

²⁾ [Изд. 1892 г. См. вып. на стр. 18].

сложились въ XVIII вѣкѣ, когда не было вовсе различія указа и закона. Ограниченія эти имѣли цѣлью не установленіе различія высшей и низшей формы выраженія Высочайшей воли, а обезпеченіе достовѣрности ея передачи, и потому не разъ постановлялось вовсе не допускать ни въ какихъ дѣлахъ неподписанныхъ указовъ, что было бы невозможно, если бы въ основѣ лежало стремленіе создать этимъ путемъ различіе закона и указа. Впервые практическое разграниченіе закона отъ простыхъ указовъ Верховной Власти устанавливается у насъ только съ учрежденіемъ въ 1810 г. государственнаго совѣта. Очевидно, участіе совѣта и должно служить отличительнымъ признакомъ закона.

Во-вторыхъ, и анализъ дѣйствующихъ нынѣ постановленій Основныхъ Законовъ приводитъ къ тому же результату. Ст. 50, опредѣляя порядокъ составленія законовъ, указываетъ, какъ необходимую принадлежность всѣхъ законовъ, предварительное разсмотрѣніе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Ст. 53, 54, 55 ¹⁾ опредѣляютъ затѣмъ внѣшнюю форму изданія законовъ. Ст. 53 ²⁾ даетъ общій перечень всѣхъ разнообразныхъ формъ, въ которыхъ издаются у насъ законы. А ст. 54 и 55 указываютъ затѣмъ различіе внѣшней формы новыхъ законовъ и дополненій къ нимъ, требуя Высочайшей подписи только для новыхъ законовъ. Ст. 73 ³⁾, опредѣляющая порядокъ отмѣны законовъ въ началѣ, какъ общее основное правило, примѣнимое ко всѣмъ законамъ, постановляетъ, что отмѣна законовъ совершается тѣмъ же порядкомъ, каковой установленъ для составленія законовъ, т.-е. опредѣленъ въ ст. 49—52 ⁴⁾, такъ какъ только онѣ, а не ст. 54, помѣщены подъ рубрикой „о составленіи законовъ“. Затѣмъ, въ концѣ ст. 73 относительно тѣхъ законовъ, которые изданы въ формѣ именного указа, устанавливается спеціальное правило, что они и отмѣнены могутъ быть только въ такой же формѣ.

Такому толкованію какъ бы противорѣчитъ ст. 115 ⁵⁾ Учрежд. госуд. совѣта: „всѣ предметы, содержащіе въ себѣ законъ, уставъ или учрежденіе, излагаются въ видѣ манифестовъ, указовъ и пр.“. А ст. 116 ⁶⁾ еще присоединяетъ къ тому: „положенія по прочимъ дѣламъ излагаются въ видѣ мнѣній“. Слѣ-

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

²⁾ [См. вын. 5 на стр. 34].

³⁾ [Изд. 1892 г.].

⁴⁾ [Изд. 1892 г.].

⁵⁾ [Изд. 1892 г.].

⁶⁾ [Изд. 1892 г.].

довательно, этими статьями какъ бы выдѣляются изъ общей совокупности дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію государственнаго совѣта, законы, и для нихъ требуется форма манифестовъ, указовъ и пр. Въ формѣ же мнѣній государственнаго совѣта изложеніе законовъ какъ бы не допускается. Но этими статьями нельзя придавать рѣшающаго значенія. Во-первыхъ, онѣ прямо противорѣчатъ ст. 53. Осн. Зак., прямо предусматривающей возможность изданія законовъ въ формѣ мнѣній государственнаго совѣта. Чтобы согласить ихъ между собой, надо предположить, что ст. 115 учр. госуд. совѣта понимаетъ подъ закономъ нѣчто совсѣмъ иное, чѣмъ Основные Законы. Но въ законодательствѣ нашемъ нигдѣ нельзя найти какого-либо указанія на то, что такое „законъ“ въ смыслѣ ст. 115 учр. госуд. совѣта. Уже поэтому статья эта должна быть признана лишенной всякаго опредѣленнаго содержанія. Она предписываетъ излагать законы въ особой формѣ, но, при отсутствіи какого-либо иного на это опредѣленія, закономъ въ смыслѣ ст. 115 приходится признать всякое постановление, которое Государю Императору благоугодно будетъ облечь въ такую форму. Безсодержательность ст. 115 еще усиливается тѣмъ, что, какъ бы требуя для закона особой, отличной отъ мнѣній государственнаго совѣта формы, она, однако, не даетъ точнаго опредѣленія этой формы. Законы, согласно ст. 115, издаются въ формѣ „манифестовъ, указовъ и проч.“, слѣдовательно, и во всякой другой формѣ.

Ст. 115 въ настоящей ея редакціи въ первоначальномъ образованіи государственнаго совѣта не было. Тогда всякое новое постановление, самостоятельное или служащее дополненіемъ къ прежнимъ, бывшее на обсужденіи совѣта, издавалось не иначе, какъ въ формѣ манифеста. Дѣйствующія теперь правила, по которымъ дополненія законовъ издаются въ видѣ мнѣній государственнаго совѣта, установлены Высочайше утвержденной запиской председателя совѣта отъ 12 іюня 1827 г. ¹⁾ Такимъ образомъ, если и можно придать какое-нибудь содержаніе ст. 115 и 116 учр. госуд. сов., то только въ смыслѣ повторенія ст. 54 и 55 Осн. Зак. о томъ, что Высочайшая подпись требуется только для новаго закона, а не для дополненій прежнихъ законовъ.

Другимъ аргументомъ противъ выставляемаго мною опредѣленія закона по русскому праву выставляютъ ссылки на два примѣчанія къ ст. 50 Осн. Зак. и вторую часть ст. 165 Учрежд.

¹⁾ Въ П. С. З. она не помѣщена.

министерствъ ¹⁾. Основываясь на этихъ именно постановленіяхъ, Градовскій ²⁾, Алексѣевъ ³⁾, Сокольскій ⁴⁾, Эйхельманъ утверждаютъ, что законодательная компетенція государственнаго совѣта не исключительная, что съ нимъ въ этомъ отношеніи конкурируютъ военный совѣтъ, адмиралтейскій совѣтъ и докладъ отдѣльныхъ министровъ ⁵⁾.

Что касается, прежде всего, примѣчаній къ ст. 50 Осн. Зак., то первое изъ нихъ постановляетъ, что „дополненія и поясненія законовъ и мѣры усовершенствованія законодательства, касающіяся только до военнаго вѣдомства и не имѣющія связи съ прочими частями управленія, или относящіяся исключительно до части искусственной или технической, представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе непосредственно отъ военнаго совѣта“. Второе примѣчаніе устанавливаетъ то же самое правило, но болѣе опредѣленно, для морского вѣдомства. Тутъ прямо воспроизведена ст. 10 Положенія объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ 18 іюня 1867 года ⁶⁾, постановляющая, что „проекты новыхъ законовъ и штатовъ“ вносятся „законодательнымъ порядкомъ“ въ государственный совѣтъ, а „проекты постановленій по технической и строевой части“ представляются на Высочайшее утвержденіе прямо изъ адмиралтействъ-совѣта.

Такимъ образомъ, только первое изъ этихъ примѣчаній, относящееся къ военному вѣдомству, допускаетъ обсужденіе проектовъ „дополненій и поясненій законовъ“ не въ государственномъ совѣтѣ, а въ военномъ совѣтѣ. Примѣчаніе второе, относящееся къ морскому вѣдомству, напротивъ, прямо противопоставляетъ „проекты новыхъ законовъ“, требующихъ разсмотрѣнія ихъ въ законодательномъ порядкѣ, т.-е. въ государственномъ совѣтѣ, и

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

²⁾ Начала, II, стр. 212.

³⁾ Алексѣевъ. Русское госуд. право, стр. 295.

⁴⁾ Сокольскій. Учебникъ, 274.

⁵⁾ [Изъ статьи 53 основныхъ законовъ изд. 1892 г., гласившей: „Законы издаются въ видѣ уложений, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній государственнаго совѣта и докладовъ, удостоенныхъ высочайшаго утвержденія“; высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ (собр. узак. № 112 ст. 999) повелѣнно было исключить указаніе на „доклады, удостоенные высочайшаго утвержденія“].

⁶⁾ Это Положеніе замѣнено другимъ въ 1885 г., но за его ст. 10 сохранена сила дѣйствующаго закона специальнымъ о томъ постановленіемъ п. VIII М. Г. С. 3 іюня 1885 г. П. С. З., т. V 1885 г. № 305.

„проекты постановлений по технической и строевой части“. Следовательно, это второе примѣчаніе къ ст. 50 не противорѣчитъ, а, напротивъ, поддерживаетъ исключительную законодательную компетенцію государственнаго совѣта.

Первое примѣчаніе на первый взглядъ какъ бы и въ самомъ дѣлѣ даетъ основаніе толковать его въ смыслѣ ограниченія законодательной компетенціи государственнаго совѣта. Однако, прежде всего нельзя не замѣтить, что Градовскій, усматривая въ представленіи военному совѣту обсужденія „дополненій и изъясненій законовъ“ ограниченіе законодательной компетенціи государственнаго совѣта, впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе съ самимъ собою. Выставленное имъ опредѣленіе закона, какъ подписаннаго указа, основано, какъ мы видѣли, на сопоставленіи ст. 54 и 55 Осн. Зак. ¹⁾. А между тѣмъ, статья 55 прямо допускаетъ „дополненія и изъясненія законовъ“ объявляемыми указами. Очевидно, „дополненія и изъясненія законовъ“, о которыхъ говоритъ ст. 55, Градовскій не считалъ „законами“. Какимъ же образомъ могутъ оказаться законами тѣ же „дополненія и изъясненія“ въ примѣчаніи къ ст. 50 ¹⁾ Осн. Законовъ?

Но и независимо отъ этого, ближайшее разсмотрѣніе перваго примѣчанія къ ст. 50 убѣждаетъ, что содержаніе его тождественно съ содержаніемъ втораго примѣчанія, и только терминологія въ немъ менѣе точная. Примѣчаніемъ этимъ допускается представленіе на Высочайшее благоусмотрѣніе лишь такихъ „дополненій и изъясненій законовъ“, которыя касаются только военнаго вѣдомства или относятся только до части технической. Но первый признакъ закона есть его общеобязательность. Постановленіе, обязательное только для служащихъ или въ частности для военно-служащихъ, не есть законъ, а служебная инструкція. Поэтому изъятіе изъ вѣдѣнія государственнаго совѣта такихъ дополненій и изъясненій законовъ не составляетъ вовсе ограниченія его законодательной компетенціи. Точно такъ же и постановленія, относящіяся только до части технической и, слѣдовательно, не содержащія въ себѣ юридическихъ нормъ, не могутъ быть признаны законами въ матеріальномъ смыслѣ. Если же они и издаются не законодательнымъ порядкомъ, то не могутъ быть признаны ни въ какомъ смыслѣ закономъ.

Пониманіе второй части ст. 165 ¹⁾ Учрежд. министерствъ въ томъ смыслѣ, будто бы ею допускается изданіе законовъ помимо государственнаго совѣта по непосредственному личному довлѣду

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

министровъ, основано также на очевидномъ недоразумѣніи. Вторая часть ст. 165 явилась впервые только въ изданіи 1857 года и основана на необнародованномъ Высочайшемъ повелѣніи 23 января 1851 года, постановляющемъ въ 3 пунктѣ, что „въ представленіяхъ нѣсколькихъ министровъ новыхъ положеній на Высочайшее усмотрѣніе соблюдается установленный закономъ порядокъ, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству“. Чтобы понять настоящій смыслъ этого постановленія, надо имѣть въ виду, что въ 1851 году министры имѣли еще право вносить въ государственный совѣтъ законопроекты, не испрашивая на то предварительно Высочайшаго разрѣшенія. Слѣдовательно, согласно существовавшему тогда законному порядку, законопроектъ представлялся Государю уже по обсужденіи его въ государственномъ совѣтѣ. И вотъ Высочайшее повелѣніе 23 января 1851 г. устанавливаетъ для особенныхъ случаевъ изъятіе изъ этого порядка. Что именно таковъ былъ смыслъ Выс. повел. 1851 г., что оно относилось только къ испрошенію предварительнаго соизволенія на внесеніе законопроекта въ государственный совѣтъ, видно изъ ст. 161 ¹⁾ Учр. мин., ссылающейся на второй пунктъ этого повелѣнія въ обоснованіе правила о непредставленіи Государю Императору законопроектовъ помимо совѣта. Позднѣе, 15 мая 1857 г., уже послѣ составленія третьяго изданія Свода Законовъ, это частное изъятіе превращено въ общее правило: всѣ вообще законопроекты предписано вносить министрамъ въ государственный совѣтъ не иначе, какъ предварительно испросивъ на то Высочайшее разрѣшеніе. Это новое правило составило теперь ст. 162 ¹⁾ Учрежд. мин. Имѣ, очевидно, поглощается и замѣняется частное правило, изложенное въ ст. 165, и если оба эти постановленія кодификаціонный отдѣлъ сохранилъ бы, какъ совмѣстно дѣйствующія, то это, очевидно, былъ бы редакціонный недосмотръ.

Такимъ образомъ, вторую часть ст. 165 Учр. мин., во-первыхъ, нельзя считать теперь дѣйствующей, она замѣнена съ 15 мая 1857 г. постановленіемъ нынѣшней ст. 162. Во-вторыхъ, и тогда, когда правило, содержащееся во второй части ст. 165, дѣйствовало, имъ опредѣлялся не объемъ законодательной компетенціи государственнаго совѣта, а порядокъ осуществленія права законодательнаго почина, т.-е. такого права, которое у насъ вовсе не принадлежитъ этому учрежденію.

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

Кромѣ этихъ доводовъ, основанныхъ на толкованіи постановленій законодательства, выставленному мною опредѣленію закона могутъ быть, пожалуй, противопоставлены еще соображенія иного рода. Скажутъ, можетъ быть, что признаніе законами только актовъ, изданныхъ при участіи государственнаго совѣта, противорѣчитъ установившейся практикѣ, такъ какъ юридическія нормы заурядъ устанавливаются Высочайшею Властью и безъ участія государственнаго совѣта, и что наше законодательство при этомъ не придаетъ вовсе юридическимъ нормамъ, установленнымъ по предварительному обсужденію государственнаго совѣта, большей силы, чѣмъ нормамъ, устанавливаемымъ другимъ порядкомъ. Но эти соображенія не могутъ имѣть въ данномъ случаѣ рѣшающаго значенія, особенно ссылка на установленіе юридическихъ нормъ и безъ участія государственнаго совѣта. Это фактъ безспорный, но онъ не можетъ служить опроверженіемъ того положенія, что отличительнымъ признакомъ закона въ формальномъ смыслѣ служитъ участіе государственнаго совѣта. Какъ мы уже знаемъ, нѣтъ государства, гдѣ бы юридическія нормы устанавливались только законодательными актами, гдѣ бы не издавались и юридическіе указы, гдѣ бы всякій законъ въ матеріальномъ смыслѣ былъ непременно закономъ и въ формальномъ смыслѣ. И въ конституціонныхъ государствахъ юридическія нормы устанавливаются не только законами, но и указами. И у насъ юридическія нормы очень часто устанавливаются безъ участія государственнаго совѣта, но въ такомъ случаѣ формально это не законъ, а указъ.

Формальное различіе указовъ и законовъ только тогда можетъ имѣть практическое значеніе, если съ нимъ соединяется и соответствующее различіе въ силѣ. Но возможно ли въ абсолютной монархіи установить дѣйствительныя гарантіи согласованія указовъ главы государства съ законами? Именно этотъ вопросъ возбуждаетъ наибольшія сомнѣнія, едва ли, однако, основательныя.

Абсолютный монархъ, именно въ силу неограниченности его власти, не можетъ имѣть никакого интереса не соблюдать, имъ самимъ установленныхъ и ни въ чемъ не стѣсняющихъ полноты его власти, законодательныхъ формъ. Поэтому, какъ на это совершенно справедливо указывалъ въ своей Запискѣ графъ Корфъ, если въ формѣ указа, въ порядкѣ управленія, состоитъ Высочайшее повелѣніе, въ чемъ-либо измѣняющее существующіе законы, министры „должны принимать оное къ исполненію, какъ выраженіе Высочайшей воли, чтобъ было сдѣлано представленіе

Его Императорскому Величеству въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона“.

И въ нашей практикѣ можно дѣйствительно указать примѣры подобнаго образа дѣйствія министровъ. Въ концѣ 1891 г. по поводу ходатайства одного лица иностраннаго происхожденія о предоставленіи ему именоваться титуломъ, принадлежавшимъ его предкамъ въ ихъ отечествѣ, Государю Императору благоугодно было указать на нежелательность давать различные почетные титулы иностраннаго происхожденія русскимъ подданнымъ. Между тѣмъ, согласно ст. 3 приложения къ ст. 56 Зак. Сост., за русскими дворянами признавалось право на утвержденіе въ принадлежавшихъ имъ или ихъ предкамъ иностранныхъ почетныхъ титулахъ. Поэтому, во исполненіе Высочайшей воли, министр юстиціи вошелъ съ соотвѣтствующимъ представленіемъ въ государственный совѣтъ, въ результатѣ чего и состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе совѣта 1 марта 1893 года, постановляющее, что впредь „отысканіе русскими подданными почетныхъ титуловъ, данныхъ отъ иностранныхъ государей, не допускается, за исключеніемъ единственно случаевъ, когда сіе разрѣшено будетъ по Монаршей милости“¹⁾.

Сложность и обширность законодательныхъ постановленій дѣлаетъ иногда очень труднымъ сразу замѣтить противорѣчіе съ ними вновь издаваемыхъ указовъ и потому можетъ случиться, что противорѣчіе это будетъ замѣчено только тогда, когда указъ будетъ объявленъ сенату для обнародованія. Записка графа Корфа предусматриваетъ и этотъ случай. Въ ней предполагалось „предоставить сенату, чтобы онъ, при полученіи для распубликованія постановленій правительства, въ административномъ порядкѣ изданныхъ, если усмотритъ несогласіе ихъ съ законами, не приступалъ къ обнародованію, но давалъ подлежащія указанія министрамъ о представленіи ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ“.

Сенатъ на практикѣ и держится дѣйствительно этого порядка. Считаю испрошеніе министрами по дѣламъ законодательнаго свойства Высочайшихъ повелѣній въ порядкѣ управленія равносильнымъ включенію „въ донесеніи Императорскому Величеству поднесенныя, обстоятельствъ несогласныхъ съ настоящимъ положеніемъ дѣла“, онъ возвращаетъ такия дѣла, согласно

¹⁾ Отчетъ по дѣлопроизводству государственнаго совѣта за время съ 1 янв. 1892 по 31 мая 1893 г. Т. I, стр. 493—495.

ст. 203 ¹⁾ учрежд. сен., министрамъ для представленія ихъ Государю Императору надлежащимъ порядкомъ.

Однако, всѣ эти средства еще недостаточны для обезпеченія полного согласія указовъ съ законами. При самомъ изданіи и обнародованіи указа не всегда возможно напередъ съ полною опредѣленностью и точностью предусмотрѣть всѣ практическія послѣдствія исполненія указа, всѣ вопросы, по которымъ указъ въ своемъ дѣйствительномъ примѣненіи можетъ прійти въ столкновение съ законодательными постановленіями. Поэтому необходимо установить способы согласованія Высочайшихъ указовъ съ законами и въ тѣхъ случаяхъ, когда противорѣчія между ними обнаружатся лишь при самомъ примѣненіи на дѣлѣ уже изданнаго и обнародованнаго указа.

Самымъ дѣйствительнымъ къ тому средствомъ служить судебная повѣрка законности указовъ. Но такая повѣрка предполагаетъ предоставленіе судамъ права толкованія. Наше же законодательство до судебной реформы судебного толкованія законовъ не допускало. Ст. 65 Осн. Зак. ²⁾ предписываетъ всѣмъ безъ изыятія мѣстамъ „утверждать опредѣленія свои на точныхъ словахъ закона, не перемѣняя въ нихъ безъ доклада Императорскому Величеству ни единой буквы и не допуская обманчиваго непостоянства самопроизвольныхъ толкованій“. Сообразно съѣтимъ, и въ Учрежденіи сената, ст. 201, постановлено, что „сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но во всякомъ случаѣ, требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія, и все дѣло вносится министромъ юстиціи къ Императорскому Величеству, чрезъ государственный совѣтъ“ ³⁾.

При такихъ условіяхъ приведеніе въ должному согласію законовъ и указовъ не могло быть достигаемо судебнымъ толкованіемъ. Обезпеченія такого согласія думали тогда достигнуть другимъ путемъ: предоставленіемъ права представлять о противорѣчій указовъ законамъ отъ подчиненныхъ мѣстъ Сенату, отъ Сената—

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

²⁾ [Изд. 1892 г.].

³⁾ [Ст. 201 учр. сен. по прод. 1906 г. изложена такъ: „Сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но во всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ рѣшенія, и все дѣло, по статьѣ 173 (по прод.), вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ“].

Верховной Власти. Но это право представленія не дало почти никакихъ практическихъ результатовъ. Сенатъ одинъ только разъ воспользовался имъ въ 1802 году, и то безуспѣшно ¹⁾).

Судебные уставы Императора Александра II внесли и въ этомъ отношеніи совершенно новыя начала, отмѣнивъ прежній запретъ толкованія законовъ и вмѣнивъ его судебнымъ установленіемъ даже въ обязанность. Статьи 10 уст. гражд. суд. и 13 уст. угол. суд. воспрещаютъ „останавливать рѣшеніе дѣла подѣ предлогомъ противорѣчія законовъ“. Подѣ „законами“ здѣсь, какъ и вообще въ уставахъ сѣдопроизводства, конечно, разумѣются законы въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е. все вообще юридическія нормы независимо отъ формы ихъ установленія, слѣдовательно, не только законодательные акты, но также и указы. Поэтому, если при разсмотрѣніи дѣла въ судебномъ установленіи обнаружится противорѣчіе между указомъ и закономъ, судѣ не долженъ подѣ этимъ предлогомъ останавливать рѣшенія дѣла, а, согласно статьямъ 9 уст. гражд. суд. и 12 уст. угол. суд., долженъ въ такомъ случаѣ „основать рѣшеніе на общемъ смыслѣ законовъ“.

Противорѣчіе между двумя нормами положительнаго права можетъ быть разрѣшено только признаніемъ бѣльшей силы за одной изъ нихъ. По общему правилу, вновь устанавливаемыя нормы отмѣняютъ по тому же предмету дѣйствіе старыхъ нормъ, такъ какъ законъ только до тѣхъ поръ „сохраняетъ дѣйствіе, доколѣ не будетъ отмѣненъ силою новаго закона“ (Осн. Зак., ст. 72) ¹⁾. Но такъ какъ, согласно ст. 73 Осн. Зак. ²⁾, „отмѣна закона существующаго совершается такимъ же порядкомъ, какой означенъ для составленія законовъ“, то указы, какъ состоявшіеся не въ порядкѣ законодательномъ, а въ порядкѣ управленія, не отмѣняютъ законовъ, хотя бы и раньше ихъ изданныхъ. Законъ долженъ быть признанъ сохраняющимъ обязательную силу и послѣ изданія противорѣчащаго ему указа и, слѣдовательно, устраняющимъ дѣйствіе указа и его обязательную силу во всемъ томъ, въ чемъ указъ можетъ оказаться несогласнымъ съ закономъ.

Такимъ образомъ, статьи 10 уст. гражд. суд. и 13 уст. уг. суд., обязывающія судѣ „не останавливать рѣшенія дѣла подѣ предлогомъ противорѣчія законовъ“, тѣмъ самымъ обязываютъ его въ частности разрѣшать самому и возможные противорѣчія

¹⁾ Подробности изложены ниже, въ послѣднемъ отдѣлѣ.

²⁾ [Изд. 1892 г.].

указовъ законамъ. Если на дѣлѣ это не всегда такъ бываетъ, то причину этого надо видѣть въ весьма распространенныхъ сомнѣніяхъ какъ относительно самаго существованія у насъ различія между закономъ и указомъ, такъ и относительно отличительныхъ признаковъ закона.

Дополненіе. Последней попыткой установить формальную границу между законами и административными распоряженіями, исходящими отъ воли монарха, въ исходѣ абсолютнаго періода нашей исторіи, явилось высочайше утвержденное 6 іюня 1905 года мнѣніе государственнаго совѣта, который, находя, что весь строй нашего государственнаго управленія зиждется на изображенномъ въ основныхъ государственныхъ законахъ (ст. 47) началѣ, согласно коему имперія руссiйская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учреждений и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ; что это коренное начало вызываетъ необходимость точнаго опредѣленія признаковъ, при наличности коихъ велѣнія верховной власти воспринимаютъ силу закона и что между тѣмъ изложеніе нѣкоторыхъ, касающихся сего предмета, постановленій основныхъ законовъ до настоящаго времени остается недостаточно опредѣлительнымъ, мнѣніемъ положилъ: въ подтвержденіе истиннаго разума основныхъ государственныхъ законовъ и въ измѣненіе и дополненіе другихъ подлежащихъ узаконенію, постановить слѣдующія правила: 1) изданіе новыхъ законовъ, не исключая и временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, а также измѣненіе, дополненіе, приостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое высочайшею властью изъясненіе истиннаго разума законовъ и означенныхъ правилъ происходитъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ основными государственными законами; 2) образъ исполненія законовъ можетъ быть устанавливаемъ высочайшими повелѣніями, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія; 3) въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ высочайшаго утвержденія, издаются высочайшія повелѣнія въ порядкѣ верховнаго управленія; 4) на обязанность правительствующаго сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соответствуетъ правиламъ основныхъ государственныхъ законовъ. Такія постановленія возвращаются правительствующимъ сенатомъ, по принадлежности, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только порядкомъ, установленнымъ статьею первую.—Подъ законодательнымъ порядкомъ, въ которомъ должны были отнынѣ издаваться, измѣняться, дополняться, подчиняться и даже приостанавливаться въ своемъ дѣйствіи законы, подразумевалось конечно разсмотрѣніе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Но и эта попытка сосредоточить дѣло законодательства въ государственномъ совѣтѣ оказалась практически безрезультатной: въ томъ же 1905 году изданъ былъ рядъ законодательныхъ актовъ, безъ участія государственнаго совѣта, какъ Высочайше утвержденное 6 августа учрежденіе государственной думы, положеніе о выборахъ въ государственную думу, Высочайшій указъ 1 октября о разрѣшеніи преподаванія на польскомъ и литовскомъ языкахъ въ частныхъ учебныхъ заведеніяхъ губерній царства польскаго, указъ 13 октября объ установленіи временныхъ правилъ о собраніяхъ, указы 20 октября и 5 ноября о предоставленіи права отлагать протесты векселей, 13 ноября объ освобожденіи отъ гербоваго сбора бумагъ по дѣламъ о выборахъ въ государственную думу, указы 3 ноября объ уменьшеніи и послѣдующемъ прекращеніи

выкупных платежей и о содѣйствіи крестьянскаго банка увеличенію площади владѣнія малоземельныхъ крестьянъ, временныя правила о поврежденныхъ изданіяхъ 24 ноября и др.¹⁾.

ГЛАВА II.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ.

§ 4. Общія условія законодательной дѣятельности.

Мы видѣли, что противоположеніе законодательства и управленія, какъ оно складывается въ дѣйствительности, не можетъ быть сведено ни къ противоположенію установленія общихъ правилъ и принятія частныхъ распоряженій, ни къ противоположенію юридическихъ и техническихъ правилъ. Акты законодательные, какъ и акты управленія, могутъ содержать въ себѣ и частныя велѣнія, и техническія правила. Всякое свободное проявленіе власти можетъ быть облечено въ форму законодательнаго акта, и форма эта сама по себѣ не можетъ измѣнить содержанія заключеннаго въ ней велѣнія: изъ частнаго велѣнія сдѣлаться общимъ правиломъ или изъ техническаго правила—юридической нормой. Такимъ образомъ, содержаніе законодательныхъ актовъ можетъ быть, и дѣйствительно бываетъ, очень разнообразно. Тѣмъ не менѣе вся законодательная дѣятельность государственной власти представляетъ извѣстное единство, именно въ силу единства формы. Законодательные акты—высшая форма выраженія велѣній государственной власти, они служатъ мѣриломъ всѣхъ другихъ актовъ властвованія. Законодательнымъ актомъ можетъ быть отмѣненъ всякій иной актъ государственной власти, а самые законодательные акты могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы только законодательнымъ же путемъ.

Въ виду такого значенія законодательныхъ актовъ въ интересахъ какъ подданныхъ, такъ и самого правительства требуется, чтобы актамъ этимъ была усвоена опредѣленная форма, дающая возможность всегда распознать законодательный актъ отъ другихъ актовъ власти.

Для подданныхъ, для общества это важно, какъ необходимое условіе устойчивости и опредѣленности всего юридическаго быта. Чтобы знать свои обязанности, надо знать, какіе акты имѣютъ

¹⁾ Г. Б—тъ, Законъ и сводъ законовъ при новомъ государственномъ строѣ. Журн. минист. юстиціи, 1903 г., № 2, стр. 7 и слѣд.

безусловную силу и какіе только подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ другимъ высшимъ актамъ. Все это дѣлаетъ необходимымъ установленіе опредѣленной формы законодательныхъ актовъ въ интересахъ подданныхъ.

Но и для самихъ органовъ власти не можетъ не сказаться такая же настоятельная потребность въ присвоеніи законодательнымъ актамъ строго опредѣленной формы. Задачи государственнаго управленія крайне многосложны и разнообразны, и часто подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ обстоятельствъ совершенно частный или временный интересъ можетъ получить преобладающее значеніе и привлечь къ себѣ все вниманіе правительства, потребовать для своего осуществленія особенной энергичной дѣятельности. При такихъ условіяхъ правительству невозможно во всей своей дѣятельности, во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ обращать должное вниманіе на принятыя имъ для себя въ руководство основныя начала. Поставленное лицомъ въ лицу съ настоятельными запросами данной минуты, правительство легко можетъ увлечься ими и, само того не желая и не сознавая, отступить отъ общихъ, руководящихъ началъ. Чтобы обезопасить себя отъ такого самопротиворѣчія, правительству представляется только одно средство: устанавливать общія руководящія начала только въ формѣ законодательныхъ актовъ и признавать, что всякій другой правительственный актъ, не имѣющій законодательной формы, безсильнъ отмѣнить установленное въ законодательной формѣ. Другими словами, правительство можетъ обезпечить себѣ самому неуклонное соблюденіе въ своей дѣятельности общихъ руководящихъ началъ, только придавъ законодательнымъ актамъ строго опредѣленную форму, рѣзко отличающую ихъ отъ всѣхъ другихъ актовъ государственной власти.

Итакъ, мы должны признать необходимость особой отличительной формы законодательныхъ актовъ. Но этого мало. Не безразличенъ и самый выборъ такой формы. Не все равно, въ чемъ именно будетъ заключаться отличительная форма законодательныхъ актовъ. То обстоятельство, что законодательные акты служатъ высшимъ проявленіемъ государственной власти, съ которымъ должны сообразоваться всѣ другіе акты власти, обусловливаетъ извѣстныя требованія отъ формы, усвоиваемой законодательнымъ актамъ. Форма законодательныхъ актовъ должна обезпечивать имъ: 1) обдуманность выработки и 2) должный авторитетъ въ глазахъ общества.

Обдуманность законодательныхъ актовъ требуется потому, что ими устанавливаются руководящія начала всей государственной

дѣятельности, ими опредѣляются границы дѣйствія и условія обязательности всѣхъ другихъ актовъ государственной власти. Законодательные акты служатъ какъ бы высшимъ формальнымъ мѣриломъ всего, что совершается въ государствѣ.

Непререкаемый авторитетъ въ глазахъ общества необходимъ законодательнымъ актамъ, потому что они служатъ высшимъ проявленіемъ государственной власти. Но государственное властвованіе не можетъ опираться только на однѣ мѣры физическаго принужденія. Въ концѣ концовъ, всякая власть опирается на признаніе ея обществомъ, и признаніе это должно проявиться прежде всего въ признаніи авторитета закона. Если законъ не будетъ имѣть должнаго авторитета, то вмѣстѣ съ тѣмъ неизбѣжно исчезнетъ уваженіе и ко всѣмъ другимъ низшимъ актамъ государственной власти.

Строгая обдуманность и непререкаемый авторитетъ, очевидно, не могутъ быть обеспечены одной лишь внѣшней формой изложенія законодательныхъ актовъ: для этого необходимо установленіе особыхъ законодательныхъ учреждений съ подходящимъ составомъ и особая процедура самаго обсужденія законопроектовъ. Обдуманность и авторитетъ закона обуславливаются не внѣшней его формой, а тѣмъ, отъ кого и какъ онъ исходитъ.

Что касается органовъ законодательства, то обдуманность изданія законовъ не будетъ обеспечена, если къ этому дѣлу будутъ призваны лишь учрежденія и лица, завѣдующія текущими дѣлами управленія. Находясь всегда подъ непосредственнымъ давленіемъ запросовъ данной минуты, они не въ состояніи отнестись къ законодательнымъ вопросамъ съ должнымъ спокойствіемъ, обсудить ихъ съ достаточно общей точки зрѣнія, поставить ихъ, такъ сказать, въ надлежащую перспективу ко всему сложному разнообразію интересовъ, составляющихъ содержаніе государственной жизни. Поэтому къ участію въ законодательствѣ должны быть привлекаемы и лица, стоящіе вдали отъ активнаго управленія.

Затѣмъ, обдуманность предполагаетъ непременно совмѣстное участіе многихъ лицъ. Одинъ никогда не обсудитъ дѣла съ такой полнотой и разносторонностью, какъ нѣсколько. У одного всегда окажется неизбѣжная односторонность. Обдуманность получится тѣмъ большая, чѣмъ разнороднѣе будутъ эти многіе. Чѣмъ разнороднѣе составъ коллегіи, тѣмъ больше въ ней разнообразія взглядовъ, знаній, доводовъ, тѣмъ живѣе обмѣнъ мыслей, тѣмъ содержательнѣе споры. Но все это предполагаетъ, конечно, возможность свободнаго выраженія убѣжденій и, слѣдовательно, независимость

положенія членовъ коллегіи. Для плодотворной дѣятельности коллегіи недостаточно еще, чтобы члены ея могли обсуждать законопроекты, надо, чтобы они и дѣйствительно имѣли интересъ приложить къ этому всѣ свои силы. А интересъ въ дѣлу всегда находится въ прямомъ отношеніи къ степени вліянія на исходъ его. Поэтому учрежденіе, имѣющее рѣшительный голосъ, всегда проявляетъ больше живого интереса къ дѣлу, чѣмъ ограниченное лишь голосомъ совѣщательнымъ. Словомъ, для обезпеченія обдуманности надо законодательное учрежденіе обособить отъ органовъ ативнаго управленія и придать ему коллегіальное устройство съ рѣшительнымъ голосомъ и съ разнороднымъ и независимымъ составомъ.

Подобаящій законодательнымъ актамъ авторитетъ требуетъ прежде всего, чтобы они исходили отъ высшаго въ государствѣ органа, окруженнаго въ глазахъ общества извѣстнымъ ореоломъ величія, недосыгаемости, дѣйствующимъ на воображеніе. Но прочнымъ, надежнымъ авторитетомъ можетъ пользоваться лишь то, что имѣетъ за собой сознательное убѣжденіе въ разумности и справедливости. Поэтому недостаточно, чтобы законодательный актъ былъ актомъ высшаго органа власти, надо, чтобы онъ былъ актомъ такого органа, который больше всѣхъ другихъ представляетъ гарантіи дѣйствительнаго служенія общему благу государства. Надо, чтобы законодательная власть была отзывчива на всѣ нужды народной жизни, чтобы она не была чужда народу. Законодательные акты будутъ встрѣчать въ общественномъ мнѣніи тѣмъ большее къ себѣ довѣріе и уваженіе, чѣмъ ближе законодательная власть стоитъ къ народу, чѣмъ полнѣе и непосредственнѣе отзываются въ ней всѣ теченія общественной жизни.

Подобно устройству законодательныхъ учрежденій, и самый порядокъ законодательства также долженъ заключать въ себѣ гарантіи надлежащей обдуманности и должнаго авторитета. Установленныя формы законодательной процедуры должны предупреждать возможность случайныхъ, опрометчивыхъ рѣшеній. Съ этою цѣлью устанавливаются многократныя чтенія законопроектовъ, предварительное обсужденіе ихъ въ комиссіяхъ, повторное обсужденіе въ нѣсколькихъ коллегіяхъ, и предоставляется правительственной власти налагать вето на принятые законопроекты или, по крайней мѣрѣ, дѣлать противъ удобства ихъ изданія возраженія и требовать новаго разсмотрѣнія.

§ 5. Основные законы ¹⁾.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ не только законодательство обособляется отъ правительства, но и само законодательство раздвигается. Различаютъ законы основные, или конституціонные, и обыкновенные и, сообразно съ этимъ, власть учредительную и собственно законодательную. Конституція ставится выше законовъ, такъ что и законы имѣютъ обязательную силу лишь подъ условіемъ ихъ непротиворѣчія конституціи.

Основаніемъ такому раздвоенію законодательства послужило господство договорной теоріи установленія государственной организаціи. Разъ органы власти существуютъ въ силу особаго о томъ соглашенія гражданъ и пользуются властью лишь въ тѣхъ условіяхъ, какія установлены этимъ соглашеніемъ, послѣдовательность требуетъ недопустимости измѣненія этими органами своего устройства и условій своей дѣятельности. Законодательная власть должна тогда ограничиться установленіемъ законовъ въ тѣхъ условіяхъ и предѣлахъ, какіе установлены общественнымъ договоромъ. Устройство самихъ органовъ законодательной власти и условія ихъ дѣятельности опредѣляются учредительной властью.

Предполагая произвольное установленіе государственнаго порядка, послѣдовательно признавали и возможность установленіемъ соответственныхъ формъ осуществленія учредительной власти по произволу искусственно задерживать слишкомъ быстрый ходъ измѣненій государственнаго порядка. Сложными, мало подвижными формами измѣненія конституціи думали обезпечить государственному порядку твердость и устойчивость.

Эта точка зрѣнія нашла особенно яркое выраженіе во французскихъ конституціяхъ революціонной эпохи, установившихъ очень сложныя и медленныя формы измѣненія конституціи, и въ конституціяхъ Швейцаріи, учредительную власть признающихъ только за народомъ непосредственно.

По первой французской конституціи 1791 года, два первыхъ послѣ введенія конституціи законодательныхъ собранія вовсе лишались права возбуждать вопросы объ измѣненіи какихъ-либо статей конституціи. Такъ какъ для выборовъ депутатовъ былъ тогда установленъ трехлѣтній срокъ, то въ теченіе первыхъ шести лѣтъ не могло быть даже поднято и вопроса объ измѣненіи конституціи. Но и послѣ того всякое измѣненіе конституціи было

¹⁾ Borgeaud, Etablissement et Révision des Constitutions en Amérique et en Europe. Paris. 1893.

очень затруднено. Вопросъ объ измѣненіи считался поставленнымъ и подлежащимъ обсужденію только подъ условіемъ принятія тремя послѣдовательными законодательными собраніями, слѣдовательно, не ранѣе истеченія шести лѣтъ. При этомъ, два первыхъ собранія могли обсуждать этотъ вопросъ только въ два послѣдніе мѣсяца послѣдней ихъ сессіи, а третье—только въ концѣ первой сессіи или въ началѣ второй. Если вопросъ былъ такимъ образомъ поставленъ на обсужденіе, вновь избранное четвертое законодательное собраніе, призванное совершить ревизію конституціи, состоялось, вмѣсто обыкновенныхъ 745, изъ 994 членовъ, при чемъ эти лишніе 249 депутатовъ избирались послѣ того, какъ выборы нормальнаго числа—745—были уже окончены. Въ это ревизіонное собраніе не могли быть избираемы тѣ члены третьяго собранія, которые высказались за ревизію. Собравшись, члены ревизіоннаго собранія должны были принести присягу, сначала всѣ вмѣстѣ: „жить свободными или умереть“, а за ними каждый въ отдѣльности: „ограничиться рѣшеніемъ лишь тѣхъ вопросовъ, какіе поставлены согласнымъ постановленіемъ трехъ предшествующихъ собраній“. Такимъ образомъ, конституція 1791 года не должна была измѣниться ранѣе, по крайней мѣрѣ, двѣнадцати лѣтъ. А при разработкѣ конституціи предлагали и болѣе долгіе сроки въ 20 и даже 30 лѣтъ. На дѣлѣ же конституція эта не просуществовала и года.

Когда законодательное собраніе, созванное на основаніи составленной конституціи, усмотрѣло опасность для конституціи со стороны партіи роялистовъ, то, не дожидаясь троекратнаго вотирования, оно созвало учредительное собраніе подъ именемъ конвента. Новая конституція была имъ принята 24 іюня 1793 года и затѣмъ подвергнута народному голосованію. 1.801.918 голосовъ высказались за, и только 11.610 противъ. Но конституція эта никогда не была примѣняема. 19 вандеміера II года (10 октября 1793 года) конвентъ постановилъ приостановиться введеніемъ ея въ дѣйствіе и установилъ, до возстановленія мира, революціонное правительство; 5 фруктидора III года (22 августа 1795 г.) конституція 93 года была замѣнена другой, также подвергнутой народному голосованію (1.037.390 за, 49.977 противъ). Эта конституція устанавливала также очень сложную и затруднительную процедуру пересмотра конституціи. Ревизіонное собраніе могло быть собрано не иначе, какъ послѣ троекратнаго о томъ постановленія совѣта старшинъ, утвержденнаго совѣтомъ пятисотъ и дѣлаемаго не менѣе, какъ черезъ трехлѣтніе промежутки, въ теченіе девяти лѣтъ. Такимъ образомъ, созывъ учредительнаго

собрания могъ состояться не иначе, какъ черезъ девять лѣтъ послѣ признанія необходимости пересмотра конституціи. Ревизіонное собраніе должно было состояться изъ двухъ депутатовъ отъ cadaго департамента, долженствующихъ удовлетворять условіямъ избираемости въ совѣтъ старшинъ и быть избранными тѣмъ же порядкомъ, какъ члены совѣта пятисотъ. Оно не могло засѣдать долѣ трехъ мѣсяцевъ. Выработанный ими проектъ конституціи долженъ былъ быть затѣмъ представленъ на одобреніе народнымъ голосованіемъ. 18 брюмера привело къ измѣненію конституціи внѣ всякихъ законныхъ формъ. Конституція VIII года 22 фримера (13 декабря 1798 г.), ввѣрившая исполнительную власть консуламъ, была, однако, представлена на утвержденіе народнаго голосованія, при чемъ за нее высказалось 3.811.007 противъ 1.562 голосовъ. Въ этой конституціи ничего не говорилось о порядкѣ ея пересмотра. Но на практикѣ съ этой цѣлью примѣнялись плебисциты; плебисцитъ 1802 г. сдѣлалъ консульство пожизненнымъ, плебисцитъ 1804 г. освятилъ замѣну консульства имперіей.

Хартія 1814 г., подобно конституціи VIII г., не опредѣляетъ порядка ея пересмотра, а въ введеніи къ ней даже прямо сказано, что она составлена навсегда. Въ 1830 году измѣненіе конституціи совершено палатой, распуценной Карломъ X, но сохранявшей, въ силу революціи, свои полномочія. Палата пэровъ не принимала участія въ выработкѣ проекта измѣненія конституціи и только присоединилась къ принятому нижней палатой измѣненію. Въ 1848 году временное правительство пригласило избирателей выбрать представителей въ учредительное собраніе, которое и составило конституцію 14 ноября 1848 года. И эта конституція, подобно своимъ республиканскимъ предшественникамъ, не отказалась отъ установленія препятствій легкому ея измѣненію. Необходимость пересмотра можетъ быть вотирована только въ послѣднюю сессію cadaго парламента; при этомъ требуется троекратная вотировка, но уже съ промежутками всего въ мѣсяцъ. При каждомъ изъ голосованій должно участвовать не менѣе 500 членовъ, и требуется большинство $\frac{3}{4}$ голосовъ. Іюля 15-го 1851 г. было голосуемо предложеніе о пересмотрѣ конституціи; голосованіе продолжалось пять дней. Хотя за пересмотръ высказалось изъ 750 членовъ 446, принятіе предложенія не состоялось. Конституція пала въ 1852 году въ силу государственнаго переворота. Слѣдившая ея конституція предоставляла ревизію конституціи сенату, но издаваемые съ этою цѣлью сенатусъ-консульты нуждались въ утвержденіи плебисцитомъ. Въ 1870 г. вмѣсто этого

постановлено, что конституція можетъ быть измѣняема только народомъ по предложенію императора.

Дѣйствующая теперь конституція устанавливаетъ сравнительно простой и легко осуществимый порядокъ конституціонныхъ измѣненій. Пересмотръ конституціи, признанный желательнымъ обѣими палатами, совершается затѣмъ обѣими палатами совмѣстно, соединившимися въ одно національное собраніе. При этомъ во всѣхъ случаяхъ требуется лишь простое большинство голосовъ. Первый случай примѣненія этихъ постановленій представился въ 1879 году, когда засѣданія палатъ были перенесены изъ Версаля въ Парижъ.

Въ 1884 г. закономъ 13 августа было добавлено постановленіе, что республиканская форма правленія не можетъ быть предметомъ предложеній о ревизіи, а закономъ 9 декабря измѣнена организація сената.

Дѣйствующая французская конституція легче всѣхъ предъидущихъ допускаетъ измѣненія, и тѣмъ не менѣе она оказалась на дѣлѣ самой долговѣчной: она дѣйствуетъ уже, также какъ и третья республика, болѣе четверти вѣка. Между тѣмъ до нея, съ 1791 года, въ теченіе 75 лѣтъ перемѣнились одна за другой 12 различныхъ конституцій ¹⁾.

Въ швейцарскихъ кантонахъ ²⁾ народу предоставляется и право почина ревизіи конституціи. Въ Гларусѣ и Аппенцелъ-Иннеръ-Роденъ право это принадлежитъ даже каждому избирателю. Въ Гларусѣ требуется ихъ 8.276, въ Аппенцелѣ—3.111. И въ Цюрихѣ каждый избиратель можетъ возбуждать вопросъ о ревизіи конституціи, но подъ условіемъ поддержки его предложенія, по крайней мѣрѣ, одною третью членовъ кантональнаго совѣта. Въ другихъ кантонахъ требуется для возбужденія вопроса заявленія большого числа избирателей, отъ 50 въ Ури (конст. § 26; общее число избирателей 4.178) и до 15.000—въ Бернѣ (общее число избирателей 112.269). Когда вопросъ такимъ образомъ возбужденъ, онъ долженъ быть обязательно предложенъ на разрѣшеніе народнаго голосованія. Если большинство при этомъ выскажется за ревизію, то проектъ предположеннаго измѣненія конституціи

¹⁾ Конституціи 1791, 1793, 1795, 1799 гг., плебисцитъ 1802 г. о пожизненномъ консульствѣ, плебисцитъ 1804 г. объ установленіи императорской власти, хартія 1814 г., конституція 1815, 1830, 1848, 1852 годовъ и плебисцитъ 8 мая 1870 года, предоставившій право почина въ конституціонныхъ вопросахъ одному императору.

²⁾ Stüssi. Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen. Zürich 1893.

вырабатывается или законодательнымъ собраніемъ (большимъ совѣтомъ), или особо избираемымъ для того учредительнымъ совѣтомъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ это опредѣляется прямо въ конституціи, въ другихъ это зависитъ отъ того, какъ выскажется большинство избирателей при голосованіи вопроса о томъ, быть или не быть ревизіи. Выработанный такъ или иначе проектъ измѣненія конституціи также подвергается народному голосованію.

Прежде это непосредственное участіе народа въ инициативѣ и рѣшеніи законодательныхъ вопросовъ составляло отличительную особенность однихъ только измѣненій конституціи. Законы обыкновенные, кромѣ шести кантоновъ съ непосредственнымъ законодательствующимъ собраніемъ гражданъ (Ури, два Аппенцеля, Гларусъ, Обвальденъ и Нидвальденъ), во всѣхъ другихъ издавались представительными собраніями безъ непосредственнаго участія народа. Но въ послѣднее время это различіе сгладилось, такъ какъ, за исключеніемъ одного только Фрибурга, во всѣхъ кантонахъ народъ получилъ право непосредственнаго участія и въ обыкновенномъ законодательствѣ и притомъ въ тѣхъ же двухъ формахъ: народнаго почина (*Volksinitiative*) и народнаго голосованія (*Referendum*). Такимъ образомъ, прежде весьма рѣзкое различіе порядка изданія обыкновенныхъ и конституціонныхъ законовъ почти вовсе сгладилось и во Франціи, и въ швейцарскихъ кантонахъ. Во Франціи и законодательная, и учредительная власть осуществляются одинаково народнымъ представительствомъ, въ Швейцаріи и та и другая непосредственно самимъ народомъ.

Очевидно, практическая повѣрка системы строгаго обособленія учредительной и законодательной власти даетъ отрицательные результаты. Да этого и слѣдовало ожидать. Обособленіе этихъ властей логически непослѣдовательно, въ немъ кроется неустранимое внутреннее противорѣчіе. Если устройство органовъ и опредѣленіе условий законодательства нельзя предоставить самой законодательной власти, то, послѣдовательно разсуждая, придется то же самое признать и относительно власти учредительной. Придется, слѣдовательно, для опредѣленія ея органовъ и формъ установить надъ нею еще третью, такъ сказать, переучредительную власть и т. д., *ad infinitum*.

Точно такъ же и всякая попытка искусственно устанавливаемыми формами и сроками задержать измѣненіе государственнаго строя должна быть признана совершенно несостоятельной. Измѣненіе государственнаго строя не есть дѣло чьего-либо личнаго произвола, а производится дѣйствіемъ измѣняющихся условій обще-

ственной жизни. Новые, сильные запросы развивающагося общества всегда преодолеваютъ противящуюся имъ букву закона, и сложныя, медленныя формы измѣненія конституціи въ практическомъ результатѣ только умножаютъ случаи насильственныхъ государственныхъ переворотовъ. Государственная жизнь Англіи, вовсе не имѣющей писанной конституціи и признающей за своимъ парламентомъ ничѣмъ юридически неограниченную власть, почти не знала революціонныхъ переворотовъ, представляя собою лучший примѣръ мирнаго, постепеннаго политическаго развитія. Напротивъ, Франція съ ея „неподатливыми“, по выраженію Дайси, конституціями до послѣдняго времени представляла почти непрерывный рядъ революцій.

Въ нашемъ сводѣ Законовъ выдѣлены особые Основные Законы, въ двухъ раздѣлахъ, „о священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной Власти“ и „Учрежденіе о Императорской Фамиліи“. Но они не основаны цѣликомъ на какомъ-либо единомъ актѣ, а составлены кодификаціоннымъ путемъ изъ разнообразныхъ постановленій, числомъ 241. Въ цитатахъ Основныхъ Законовъ содержатся указанія на отдѣльныя статьи такихъ законоположеній, остальное содержаніе которыхъ отнесено къ другимъ частямъ Свода: на Учрежденія государственнаго совѣта и министерствъ, на указъ 8 сентября 1802 года о правахъ Сената и т. п. Особого порядка для изданія и измѣненія Основныхъ Законовъ не установлено. Впрочемъ ст. 3—16 Осн. Зак. поставлены въ особое положеніе: имъ присвоивается безусловная неизмѣняемость. Согласно ст. 17 Осн. Зак. „Императоръ и Императрица, престолъ наследующіе, при вступленіи на оный и миропомазаніи, обязуются свято наблюдать вышепоставленные законы о наследдіи престола“.

Кромѣ того, наследникъ престола и всѣ вообще члены Императорскаго Дома при совершеннолѣтіи присягаютъ, между прочимъ, „соблюдать всѣ постановленія о наследдіи престола и порядкѣ фамиліаго учрежденія, въ Основныхъ Законахъ Имперіи изображенныя, во всей ихъ силѣ и неприкосновенности“. Это придаетъ, конечно, и Учр. Имп. Фам. особую святость, но, однако, юридически не ограничиваетъ власти Государя измѣнять ихъ, такъ какъ клятвенное обѣщаніе хранить ихъ неприкосновенность дается только „въ званіи Наслѣдника Престола или члена Императорскаго Дома“.

И на дѣлѣ такія измѣненія бывали. Учрежденіе Императорской Фамиліи было вновь пересмотрѣно и во многомъ измѣнено въ 1886 году. Въ частности ст. 141 измѣнена послѣ того вновь

въ 1889 году, въ смыслѣ возстановленія ея первоначальнаго изложенія.

При этомъ надо замѣтить, что проекты измѣненія Осн. Зак. никогда не были вносимы на обсужденіе Государственнаго Совѣта.

Дополненіе. Со введеніемъ представительнаго образа правленія, въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго строя повелѣно было свести воедино постановленія, имѣющія значеніе основныхъ государственныхъ законовъ, и дополнить ихъ положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей монарху нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной. Начертанные на этихъ основаніяхъ основные государственные законы утверждены были 23 апрѣля 1906 года единоличною властью монарха. Но въ то время, какъ наше прежнее право знало лишь основные законы въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е. въ смыслѣ признанія за ними большей важности по ихъ содержанію, формально же въ порядкѣ ихъ измѣненія они не отличались отъ прочихъ законовъ; съ изданіемъ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. положеніе это измѣнилось: была создана категория законовъ основныхъ въ конституціонномъ и формальномъ смыслѣ этого слова. Формальный признакъ основныхъ законовъ заключается въ настоящее время въ томъ, что, подлежа измѣненію не иначе, какъ въ единеніи Монарха, Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, они могутъ быть измѣнены лишь по почину монарха. Основные государственные законы состоятъ изъ введенія и пяти главъ. Введеніе обнимаетъ собою три статьи, трактующихъ о единствѣ и нераздѣльности русскаго государства, о положеніи Финляндіи и о соотношеніи русскаго и мѣстныхъ языковъ въ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ. Глава первая содержитъ въ себѣ постановленія о существѣ верховной самодержавной власти, глава вторая о правахъ и обязанностяхъ російскихъ подданныхъ, глава третья о законахъ, глава четвертая о Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ и образѣ ихъ дѣйствій, и наконецъ глава пятая—о Совѣтѣ Министровъ, Министрахъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями. Но кромѣ того въ силу 24 и 25 ст. основныхъ государственныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года постановленія свода зак. (т. I, ч. I изд. 1892 г.) о порядкѣ наслѣдія престола, о совершеннѣтѣи государя императора, о правительствѣ и опекѣ, о вступленіи на престолъ и о присягѣ подданства, о священномъ коронованіи и миропомазаніи, о титулѣ государя и о государственномъ гербѣ и о вѣрѣ сохраняютъ силу основныхъ законовъ. Эти законы могутъ быть измѣняемы по почину одного только государя и съ согласія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Учрежденіе же о императорской фамиліи, сохраняя силу законовъ основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично государемъ императоромъ въ предуказываемомъ имъ порядкѣ, если измѣненія и дополненія сего учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода. Эти законы являются такимъ образомъ основными не въ новомъ формальномъ смыслѣ, а въ старомъ матеріальномъ, по ихъ содержанію, вслѣдствіе признанія за ними особой важности. Съ привлеченіемъ народнаго представительства къ участию въ законодательствѣ точнѣе опредѣлилась и юридическая природа этихъ «законовъ», которая прежде ступшевывалась благодаря тому обстоятельству, что въ періодъ неограниченной монархіи всякіе законы являлись результатомъ единоличной воли монарха.

Учрежденіе о императорской фамилии заключаетъ въ себѣ законы для членовъ императорскаго дома, и поскольку эти «законы» не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода, они имѣютъ характеръ семейнаго статута, измѣняемаго и дополняемаго не съ согласія агнатовъ, какъ семейные статуты нѣкоторыхъ другихъ царствующихъ домовъ, а по единоличной волѣ царствующаго императора, какъ главы императорскаго дома (ст. 219, 220 учр. имп. фам., изд. 1906 г.). Учрежденіе императорской фамилии относится такимъ образомъ къ числу такъ наз. автономныхъ нормъ. Но названіе это не точно. Рѣчь идетъ не объ автономіи въ точномъ смыслѣ слова, не о правѣ издавать нормы объективнаго права, а о правѣ давать конкретнымъ правоотношеніямъ опредѣленнаго круга лицъ иной видъ и иную форму, нежели они получили бы, если бы примѣнялись къ нимъ общіе законы. Даже частнымъ лицамъ, поскольку они регулируютъ свои гражданскія правоотношенія, предоставлена свобода дѣлать это во многихъ случаяхъ въ противность содержанію дѣйствующихъ въ государствѣ законовъ. Достаточно напомнить о правѣ завѣщательныхъ распоряженій, исключаящихъ дѣйствіе законовъ о наследованіи; о правѣ подчинить сдѣлку дѣйствию иного права, напр., праву иного мѣста; устранить подсудность дѣла компетентному суду или подчинить его суду третейскому и т. д. Но поскольку индивиды вступаютъ другъ съ другомъ въ юридическія отношенія, они не творятъ права. Посредствомъ договоровъ они регулируютъ свои правоотношенія, но не создаютъ объективной, надъ ними стоящей и для нихъ обязательной нормы. Въ договорѣ воля одного лица становится, конечно, волею другого, такъ что она ей подчиняется, но подчиненіе это вытекаетъ изъ того, что контрагентъ чуждую волю дѣлаетъ своею и подчиняется такимъ образомъ посредствомъ договора не чужой, а своей волѣ. Частнымъ лицамъ принадлежитъ также въ извѣстныхъ случаяхъ право регулировать правоотношенія и посредствомъ распоряженій одностороннихъ. Но какъ и заключеніемъ договора—одностороннимъ распоряженіемъ не создается новой нормы права, а примѣняется лишь существующая. Такой же характеръ имѣетъ и автономія учрежденія о императорской фамилии. Право регулировать посредствомъ семейнаго статута положеніе членовъ императорскаго дома не есть право издавать нормы права, т.-е. законы, а право расширять право и дѣеспособность членовъ дома далѣе права и дѣеспособности общегражданской. Благодаря этому послы императорскаго дома могутъ примѣнять къ своимъ имуществамъ особые правовые институты и уклоняться въ сферѣ семейныхъ отношеній отъ дѣйствія такихъ нормъ гражданскаго права, которыми опредѣляются сроки совершеннолѣтія, условія брака и т. п. и которыя для прочихъ гражданъ являются обязательными.

§ 6. Устройство законодательства.

Необходимость строгой обдуманности законодательныхъ постановленій приводитъ къ участию въ ихъ обсужденіи всегда многихъ лицъ. Умъ хорошо, а два лучше, говоритъ пословица, и нигдѣ, можетъ быть, она не примѣняется съ такимъ правомъ, какъ именно въ дѣлѣ законодательства.

Чтобы общее правило въ примѣненіи къ отдѣльнымъ частнымъ

случаямъ привело дѣйствительно къ осуществленію этой цѣли, ради которой законъ изданъ, необходимо сообразить законъ со всѣмъ пестрымъ разнообразіемъ возможныхъ въ дѣйствительности случаевъ. А это предполагаетъ въ законодателѣ такой запасъ разнороднаго знанія, какового не можетъ вмѣстить одинъ человѣкъ.

Къ тому же законодательныя постановленія не дѣйствуютъ обособленно, каждое само по себѣ, а сплетаются, напротивъ, въ одну цѣлостную систему, такъ что значеніе и сила cadaго отдѣльнаго постановленія опредѣляются не однимъ только его собственнымъ содержаніемъ, но и соотношеніемъ его къ другимъ, одновременно съ нимъ дѣйствующимъ постановленіямъ, отъ чего значеніе его можетъ весьма существенно измѣниться.

По всему этому дѣло законодательства представляетъ большія трудности и требуетъ участія многихъ и разнородныхъ лицъ, хорошо знакомыхъ съ существующимъ правопорядкомъ и съ бытовыми условіями. И въ самомъ дѣлѣ, вѣтъ государства, гдѣ бы функція эта осуществлялась при участіи одного только лица. Вездѣ въ ней участвуютъ многіе, такъ или иначе образующіе изъ себя одно или нѣсколько собраній. Но этимъ и ограничивается сходство. Устройство, составъ, условія дѣятельности законодательныхъ собраній зависятъ отъ разнообразныхъ историческихъ, политическихъ, бытовыхъ условій, отъ формы правленія, отъ распредѣленія политическихъ правъ, отъ степени общественнаго развитія и потому представляютъ весьма существенныя различія.

Обращаясь прежде всего къ составу законодательныхъ собраній, мы находимъ здѣсь три главныхъ различія. Къ обсужденію законодательныхъ вопросовъ могутъ быть призваны всѣ полноправные граждане, составляющіе непосредственное народное собраніе. Таковы, напр., аѳинская экклесія, римскія комиціи, русское вѣче, швейцарскіе ландесгемейнды.

Можетъ быть и такъ, что, вмѣсто всего народа, призвано къ этому дѣлу только опредѣленное число представителей или отдѣльныхъ сословій, или всего народа и притомъ или по избранію, или по личному праву, обусловленному происхожденіемъ или владѣніемъ опредѣленнаго рода имуществомъ. Такимъ образомъ, представительныя законодательныя собранія сами принимаютъ различныя видоизмѣненія. Они могутъ быть основаны на выборахъ или на личномъ правѣ, на сословномъ представительствѣ и на представительствѣ народномъ.

Наконецъ, въ монархіяхъ бываетъ, что къ участію въ законодательствѣ призывается не весь народъ и не его представители, а просто лица, пользующіяся довѣріемъ монарха.

Степени участія собраній въ законодательствѣ бывають также троякія. Участіе ихъ можетъ быть ограничено только обсужденіемъ предлагаемыхъ имъ вопросовъ, безъ права самимъ возбуждать новые законодательные вопросы и безъ права измѣнять въ частностяхъ предложенный проектъ. Въ такомъ случаѣ собраніе можетъ давать только категорическіе отвѣты на предложенный къ обсужденію вопросъ: да или нѣтъ, безъ какихъ-либо оговорокъ. Это низшая степень участія въ законодательствѣ.

Средняя степень есть то, когда къ праву принять или отвергнуть предложенный проектъ въ цѣлости присоединяется право предлагать къ нему частныя поправки.

Наконецъ, высшая степень участія въ законодательствѣ соединяется съ правомъ самостоятельнаго законодательнаго почина или инициативы. Право это можетъ быть предоставлено собранію или такъ, что каждый отдѣльный членъ можетъ воспользоваться имъ, или болѣе ограничено, подъ условіемъ возбужденія вопроса непременно двумя или нѣсколькими членами.

Право почина, предоставленное собранію, можетъ быть исключительнымъ, когда никто, кромѣ членовъ собранія, не имѣетъ его. Такъ поставлено это дѣло въ Англіи и Сѣверной Америкѣ. Но оно можетъ быть также предоставлено, на ряду съ собраніемъ, и монарху, въ республикахъ—правительству и народу. Въ монархіяхъ иногда право законодательнаго почина исключительно предоставляется монарху. Въ республикахъ право почина всегда имѣетъ и представительное собраніе.

По значенію ихъ голоса законодательныя собранія различаются на совѣщательныя и рѣшительныя. Если собранію принадлежитъ совѣщательный лишь голосъ, оно только высказываетъ мнѣніе одно единогласное или нѣсколько большинства и оставшихся въ меньшинствѣ по каждому вопросу, а рѣшеніе вопроса предоставляется свободному усмотрѣнію монарха или народа. Собраніе съ рѣшительнымъ голосомъ постановляетъ всегда одно рѣшеніе по большинству, и въ случаѣ отрицательнаго рѣшенія предположенный законъ не можетъ быть никѣмъ изданъ.

Это различіе совѣщательныхъ и рѣшительныхъ собраній находится въ извѣстномъ соотношеніи съ ихъ составомъ. Непосредственныя народныя собранія имѣютъ всегда рѣшительный голосъ. Собранія, составляемыя по личному довѣрію монарха—всегда совѣщательныя. Представительныя же собранія бывають какъ рѣшительными, такъ и совѣщательными, и притомъ, какъ въ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ.

На возможность совѣщательныхъ представительныхъ собра-

ній и въ республикахъ до сихъ поръ не обращали вниманія въ литературѣ. Эта форма законодательныхъ собраній совершенно нова, сложившаяся лишь въ самое послѣднее время въ швейцарскихъ кантонахъ, установившихъ народное голосованіе за законопроектовъ, принятыхъ представительнымъ собраніемъ — и народный законодательный починъ. И притомъ совѣщательный характеръ не былъ тамъ приданъ представительнымъ собраніямъ намѣренно, а явился какъ необходимое, хотя, можетъ быть, и неожиданное, послѣдствіе установленія въ законодательныхъ дѣлахъ народного почина и голосованія.

Такъ, напримѣръ, въ Женевѣ по закону 6-го іюня 1891 г. каждые 2.500 избирателей могутъ въ мотивированной петиціи, обращенной къ представительному собранію (Большому Совѣту), предлагать проектъ закона или требовать составленія закона по опредѣленному предмету, а также отмѣну или измѣненія существующихъ законовъ. Большой Совѣтъ обязанъ войти въ разсмотрѣніе дѣла и постановить рѣшеніе не позже 6 мѣсяцевъ со времени прочтенія петиціи въ публичномъ засѣданіи. Каково бы ни было рѣшеніе Совѣта, положительное или отрицательное, оно подвергается не позже 14 дней народному голосованію; въ случаѣ отрицательнаго рѣшенія вмѣстѣ съ рѣшеніемъ Совѣта предлагается народу и внесенный въ него 2¹/₂ тысячами избирателей проектъ и составляющій собственно предметъ голосованія. Окончательное рѣшеніе вопроса зависитъ отъ исхода народного голосованія — выскажется ли большинство голосующихъ вмѣстѣ съ Совѣтомъ противъ или за него.

Въ Бернѣ, по конституціи 4-го іюня 1893 года, законодательный починъ можетъ быть осуществляемъ каждымъ 12.000 гражданъ. Предложеніе можетъ быть сдѣлано въ общей формѣ или въ видѣ выработаннаго проекта. При общемъ починѣ, если Большой Совѣтъ согласенъ, онъ составляетъ и издаетъ законъ; если же не согласенъ — вопросъ рѣшается народнымъ голосованіемъ. Если представленъ выработанный проектъ и Совѣтъ его одобряетъ — проектъ становится закономъ.

Въ Цугѣ, по конституціи 31-го января 1891 г., каждые 800 избирателей могутъ возбудить законодательный вопросъ. Онъ долженъ быть обсужденъ кантональнымъ совѣтомъ въ шестимѣсячный срокъ. Если совѣтъ окажется противъ народного предложенія, вопросъ рѣшается народнымъ голосованіемъ, при чемъ совѣтъ можетъ предложить на голосованіе и имъ самимъ составленный противупроекъ.

Этихъ примѣровъ достаточно для доказательства чисто совѣ-

пательнаго характера функцій представительнаго собранія при такомъ правѣ народнаго почина. Опреѣленное закономъ число гражданъ возбуждаетъ законодательный вопросъ, представительное собраніе его обсуждаетъ, но въ какому бы заключенію оно ни пришло, рѣшеніе вопроса всецѣло и исключительно зависитъ отъ исхода народнаго голосованія проекта, возникшаго изъ народнаго почина. Принятый народомъ проектъ станетъ закономъ, хотя бы представительное собраніе единогласно высказалось противъ него. Очевидно, заключеніе собранія въ такихъ случаяхъ имѣетъ значеніе лишь мнѣнія, совѣта, ни для кого не обязательнаго.

Рѣшительный голосъ представительныхъ собраній можетъ быть или безусловнымъ, или условнымъ. Я называю безусловно рѣшительнымъ голосъ собранія, когда всякое его рѣшеніе, положительное и отрицательное, окончательно рѣшаетъ законодательный вопросъ, когда безъ принятія законопроекта большинствомъ собранія онъ не можетъ получить силу закона, и когда вмѣстѣ съ этимъ одного такого принятія достаточно для придаванія проекту силы закона. Но бываетъ и такъ, что безусловную силу получаютъ только отрицательныя рѣшенія. Отвергнутый собраніемъ законопроектъ уже не можетъ стать закономъ, но принятый собраніемъ проектъ можетъ и не получить все-таки силы закона, если въ монархіи—монархъ, въ республикѣ—народъ или правительство этому воспротивятся, откажутъ въ его утвержденіи, противопоставятъ рѣшенію собранія свое veto, свой запретъ.

Въ монархіяхъ это такъ наз. право veto принадлежитъ монарху и обыкновенно имѣетъ безусловное значеніе, такъ что при отказѣ монарха утвердить законопроектъ, принятый собраніемъ, онъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ стать закономъ. Но существуютъ изъ этого правила и исключенія. Въ Норвегіи король имѣетъ только т.-наз. суспензивное, а не абсолютное veto. Если три стортинга, послѣ двухъ послѣдовательныхъ выборовъ, примутъ какой-либо законопроектъ, онъ получаетъ силу закона независимо отъ королевскаго утвержденія. Во время существованія Бразильской имперіи императоръ тамъ пользовался также только суспензивнымъ veto. Кромѣ того, слѣдуетъ указать, что въ Англіи прежде принадлежавшее королямъ абсолютное veto отмѣнено, дерогировано конституціоннымъ обычаемъ, сложившимся съ начала прошлаго столѣтія.

Въ республикахъ остановить превращеніе въ законъ законопроекта, принятаго собраніемъ, можетъ или народъ—отвергнувъ его на голосованіи, или правительство. Право утвержденія народнымъ голосованіемъ имѣетъ всегда абсолютный характеръ.

Отвергнутый голосованіемъ проектъ ни при какихъ условіяхъ не можетъ стать закономъ.

Различіе тутъ существуетъ въ другомъ отношеніи. Осуществленіе монархомъ абсолютнаго права утвержденія законопроектовъ всегда имѣетъ обязательный характеръ. Безъ утвержденія монархомъ законопроектъ не можетъ получить силы закона, хотя и былъ принятъ народнымъ голосованіемъ.

Народное голосованіе законопроектовъ не всегда устанавливается обязательно; оно можетъ быть и факультативнымъ, когда оно производится лишь подъ условіемъ заявленія о томъ въ опредѣленный срокъ требованія со стороны опредѣленнаго числа гражданъ. Въ такомъ случаѣ проектъ можетъ стать закономъ съ молчаливаго одобренія народа, не требующаго голосованія.

Народное голосованіе обыкновенныхъ законовъ примѣнялось и примѣняется только въ республикахъ. Народное голосованіе конституціонныхъ законовъ примѣнялось, какъ мы уже знаемъ, во время первой и второй имперіи во Франціи. Кромѣ того, во время послѣдняго пересмотра бельгійской конституціи въ 1893 г. былъ поднятъ вопросъ о введеніи т. наз. королевскаго референдума: народнаго голосованія законопроектовъ по инициативѣ короля и, главнымъ образомъ, въ случаѣ столкновенія его съ палатами или палатъ между собой. Но предложеніе это не было осуществлено.

Республиканскія правительства пользуются всегда только суспензивнымъ вето, и притомъ подобное право встрѣчается только при единоличной формѣ правительства. Тамъ, гдѣ главой республиканскаго правительства является коллегія, она не имѣетъ вовсе права вето.

Во Франціи президентъ республики въ теченіе мѣсяца послѣ принятія законопроекта собраніемъ можетъ возвратитъ его для вторичнаго обсужденія. Если проектъ снова будетъ принятъ собраніемъ безъ измѣненій, онъ получаетъ непосредственно силу закона. Тѣмъ же правомъ въ теченіе десяти только дней пользуется президентъ Мексиканской республики. Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки и Аргентинской республикѣ въ теченіе того же срока президентъ можетъ возвратитъ проектъ для вторичнаго голосованія, но проектъ получаетъ силу закона только подъ условіемъ принятія его большинствомъ и не менѣе $\frac{2}{3}$ въ каждой палатѣ. Въ бразильской конституціи 1891 г. установлены тѣ же правила, но вмѣстѣ съ тѣмъ за президентомъ прямо признается право санціи законопроектовъ.

Только представительныхъ собраній бываетъ нѣсколько. Со-

словные сеймы слагались изъ столькихъ палатъ, сколько было свободныхъ сословій,—обыкновенно изъ трехъ, а тамъ, гдѣ было многочисленное свободное крестьянство—изъ четырехъ. Такой четырехпалатный сеймъ сохранился въ настоящее время только въ одной Финляндіи.

По примѣру англійскаго парламента, послужившаго прототипомъ устройства всѣхъ современныхъ представительныхъ учреждений, въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ преобладаетъ двухпалатная система. Только въ Греціи, Сербіи, Болгаріи, мелкихъ германскихъ государствахъ ¹⁾ и Коста-Рикѣ имѣется одна палата. Основанія предпочтенія двухпалатной организаціи довольно разнообразны. Прежде всего существованіе двухъ палатъ обезпечиваетъ болѣе обстоятельное обсужденіе законопроектовъ, такъ какъ недосмотръ, ошибки, односторонность одной палаты парализуются обязательнымъ вторичнымъ разсмотрѣніемъ проекта другой палатой. Обсужденіе законодательныхъ вопросовъ двумя палатами предупреждаетъ возможность случайныхъ рѣшеній, состоявшихся вслѣдствіе случайно образовавшагося при неполной наличности депутатовъ большинства, вслѣдствіе минутнаго увлеченія краснорѣчивою рѣчью, вслѣдствіе впечатлѣнія какихъ-нибудь особенныхъ событій и т. п. Если въ одной изъ палатъ получится такое случайное рѣшеніе, это тѣмъ самымъ побудитъ другую палату отнестись къ вопросу внимательнѣе и спокойнѣе. Требованіе, чтобы законопроектъ былъ принятъ согласнымъ рѣшеніемъ обѣихъ палатъ, ослабляетъ исключительное значеніе большинства. Тутъ рѣшеніе вопросовъ не сводится къ простому механическому счету голосовъ, такъ какъ требуется соглашеніе двухъ самостоятельныхъ и разнородныхъ по составу коллегій. При двухъ палатахъ устраняется рѣзкое противоположеніе правительства и народнаго представительства, такъ какъ одна изъ палатъ естественно является посредникомъ въ столкновеніяхъ другой палаты съ правительствомъ. Раздѣленіе парламента на двѣ палаты составляетъ необходимый противовѣсъ неограниченности законодательной власти, какъ высшей въ государствѣ. Раздвоенная, она въ самой себѣ будетъ заключать сдержку, ограниченіе, котораго не находитъ извнѣ. Наконецъ, существованіе двухъ палатъ даетъ представительному собранію полнѣе и вѣрнѣе отразить въ себѣ все разнообразіе интересовъ, составляющихъ содержаніе общественной жизни. Разнообразныя системы представительства всѣ имѣютъ свои недостатки;

¹⁾ Т.-е. кромѣ Пруссіи, Баваріи, Вюртемберга, Бадена, Саксоніи, Гессена.

всѣ представляютъ нѣкоторую искусственность, ставятъ результаты выборовъ хотя отчасти въ зависимость отъ чисто-техническихъ условій выборной организаціи ¹⁾. А двѣ палаты даютъ возможность совмѣстнаго примѣненія различныхъ системъ представительства, недостатки которыхъ могутъ быть, такимъ образомъ, взаимно уравновѣшены и парализованы.

Изъ двухъ палатъ одна, болѣе многочисленная, ближе стоящая къ народу, болѣе демократическая по составу, обыкновенно называется нижней или второй, другая — первой или верхней. Оффиціальныя названія палатъ довольно разнообразны. Нижняя палата Англіи именуется палатой общинъ, во Франціи — палатой депутатовъ, въ Сѣверной Америкѣ — палатой представителей, въ Норвегіи — одельстингъ и т. д. Верхняя палата носитъ названіе палаты пэровъ, палаты господъ, сената, лагтинга.

Нижняя палата вездѣ составляется изъ выборныхъ представителей. Верхнія же палаты имѣютъ самую разнообразную организацію. Наименьшую самостоятельность и обособленность представляетъ норвежскій лагтингъ, избираемый общею совокупностью выборныхъ представителей, стортингомъ, изъ своей среды въ количествѣ одной четвертой всѣхъ членовъ стортинга. При подобной организаціи верхней палаты могутъ получиться лишь тѣ выгоды, которыя обусловлены просто фактомъ существованія двухъ палатъ, а не разнородностью ихъ состава. Въ Бельгіи, Голландіи, Швеціи и во всѣхъ республикахъ верхняя палата состоитъ, такъ же, какъ и нижняя, вся изъ выборныхъ членовъ, но только избираемыхъ особеннымъ порядкомъ. Въ Бельгіи эта особенность ограничивается только болѣе высокими условіями избираемости по возрасту и платежу налоговъ и болѣею, именно двойною, продолжительностью полномочій сенаторовъ сравнительно съ депутатами. Въ Голландіи и Швеціи, кромѣ болѣе высокихъ условій избираемости, самое избраніе совершается не непосредственно народомъ, а провинціальными собраніями. Во Франціи избраніе сенаторовъ предоставлено особымъ коллегіямъ изъ представителей мѣстныхъ совѣтовъ ²⁾. Въ Италіи сенатъ составляется весь изъ пожизненныхъ членовъ по назначенію короля. Во всѣхъ другихъ государствахъ Европы составъ верхней палаты смѣшанный, кромѣ Англіи ³⁾; наслѣдственные члены имѣются въ верхнихъ палатахъ германскихъ государствъ, Австріи, Венгріи, Испаніи. Къ нимъ присоединяются еще члены *ex officio*, по королевскому по-

¹⁾ Смори томъ I, § 42.

²⁾ Смори томъ I, стр. 129.

³⁾ Смори томъ I, стр. 133.

жизненному назначенію, и выборные. Въ Португаліи верхняя палата состоитъ изъ пожизненныхъ членовъ по королевскому назначенію, членовъ ех оффісіо и выборныхъ. Въ Даніи—только изъ пожизненныхъ по королевскому назначенію и выборныхъ.

Обѣ палаты, верхняя и нижняя, обыкновенно имѣютъ одинаковое участіе въ обсужденіи законодательныхъ вопросовъ. Только въ Норвегіи и Голландіи право законодательнаго почина ограничено одной нижней палатой. Въ другихъ государствахъ лишь относительно финансовыхъ биллей установлено, что они должны получать свое начало въ нижней палатѣ.

§ 7. Образованіе Государственнаго Совѣта¹⁾.

Органомъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи его законодательныхъ функцій, является у насъ государственный совѣтъ, совѣщательное учрежденіе, составленное всецѣло изъ членовъ, назначенныхъ монархомъ на неопредѣленный срокъ.

Мысль о необходимости особаго органа для законодательной функціи впервые нашла у насъ себѣ выраженіе въ проектѣ графа Панина 28 дек. 1762 г. объ учрежденіи Императорскаго Совѣта²⁾, какъ „верховное мѣсто лежислаціи или законоданія, изъ котораго, яко отъ единого государя и изъ единого мѣста истекать будетъ собственное монаршее изволеніе, все оживотворяющее“. Впрочемъ въ самомъ проектѣ Панина эта мысль была проведена недостаточно послѣдовательно, и въ тому же проектъ его не получилъ осуществленія. Учрежденный позднѣе Екатериною II, именно въ 1768 году, совѣтъ вовсе не предназначался для законодательной дѣятельности. Онъ былъ образованъ по случаю объявленія Турціей войны Россіи для соображенія дѣлъ, относящихся къ веденію войны. Но затѣмъ онъ сохранялся во все царствованіе Екатерины II, и иногда въ него вносились и важнѣйшіе законодательные проекты.

Въ царствованіе Павла I былъ учрежденъ Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ и существовалъ въ теченіе всего его царствованія и первую недѣлю новаго царствованія Императора Александра Павловича.

¹⁾ Даневскій. Исторія Госуд. Совѣта, 1859. Щегловъ. Государственный Совѣтъ въ Россіи. I. 1892.

²⁾ Проектъ напечатанъ у Даневскаго. Исторія Госуд. Совѣта, 1859. Приложенія, стр. 11 и въ сборникѣ Р. И. О., т. VII, 1871, стр. 200. Чечулинъ. Проектъ Импер. Совѣта. Ж. М. Н. Пр. 1894 г., № 3. Соловьевъ. Исторія Россіи, т. XX.

Но уже 20 марта 1801 года данъ былъ Сенату указъ о закрытіи этого Совѣта такого содержанія: „Находя, что учрежденный при Дворѣ Нашемъ Совѣтъ въ началѣ своемъ составленъ только на время случившейся войны и въ послѣдствіи, бывъ рѣдко занимаемъ предметами существенными, доселѣ носилъ одно имя Государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя, Мы признали за благо его упразднить, повелѣвая членамъ остаться при тѣхъ должностяхъ и мѣстахъ, гдѣ они по званію каждаго состоятъ, и предоставляя Себѣ для уваженія Государственныхъ дѣлъ и постановленій учредить Совѣтъ на особенныхъ правилахъ, о составѣ коего не оставимъ Мы, въ свое время, объявить Нашу волю Сенату“. Такъ же, какъ этотъ указъ, осуждаютъ его и составители тома II Арх. Госуд. Сов., содержащаго въ себѣ журналы Павловскаго Совѣта, и даже опредѣленіе утверждая, будто бы преобладающимъ его занятіемъ были цензурныя дѣла. Но такъ какъ они расположили журналы Совѣта не въ исторической ихъ послѣдовательности, а по предметамъ обсужденія, то уже изъ разсмотрѣнія одного лишь оглавленія можно убѣдиться въ ошибочности ихъ утвержденія, которое они, притомъ, заканчиваютъ замѣчаніемъ, будто бы, въ самомъ концѣ царствованія дѣла цензурныя составляли почти исключительный составъ. Но эти утвержденія опровергаются уже самымъ оглавленіемъ II тома, такъ какъ видно, что цензурныя дѣла изъ общаго числа столбцовъ 865, составляющихъ этотъ томъ, вовсе не больше половины, а только немного больше $\frac{1}{10}$ всего числа столбцовъ—всего лишь 88 столбцовъ.

Что же касается „самого конца царствованія Павла“, то такой конецъ составляютъ январь, февраль и первые 11 дней марта 1801 г., и, хотя въ это время продолжались засѣданія Совѣта, ни одного цензурнаго дѣла въ началѣ 1801 г. Совѣтъ не обсуждалъ.

Ознакомившись же не съ однимъ оглавленіемъ, но и съ самымъ содержаніемъ II тома Арх. Гос. Сов., увидимъ, что Совѣтъ этотъ нерѣдко занимался очень существенными вопросами, имѣвшими большое вліяніе на условія общественной жизни; таковы, напримѣръ, проекты: уравнинія внутренняго достоинства мѣдной монеты съ торговой цѣнной мѣды, какъ металла; проектъ замѣны натуральной хлѣбной подати по причинѣ большихъ ея неудобствъ—медленности ея приѣма и дороговизны ея привозки, дѣлавшихъ ее очень отяготительной для плательщиковъ—денежной прибавкой къ подушной подати; дѣла о казенныхъ лѣсахъ; проектъ разработки Боровичскаго каменнаго угля; проекты объ умноженіи

разныхъ рудъ; проектъ учрежденія Россійско-Американской компаніи; проекты увеличенія государственныхъ доходовъ—Бекеля, Вольвицина, Гростоцфа, Перкина, Грозина, Гардена, Ефимова; проекты о торговлѣ съ Хивой и Китаемъ; дѣло о присоединеніи къ Россіи Грузіи по просьбѣ самихъ грузинцевъ; проектъ скорѣйшаго заселенія между Байкаломъ, рѣкою Верхнею Ангарою, Нерчинскомъ и Кяхтою, и такихъ важныхъ дѣлъ вносилось множество.

Указъ сенату объ учрежденіи новаго Совѣта „Непремѣннаго“ данъ сенату только 30 марта 1801 г. и содержитъ только перечисленіе личнаго состава новаго Совѣта.

Но государь такъ торопился услышать голосъ Совѣта въ новомъ составѣ, что за четыре дня до указа сенату объ его учрежденіи созвалъ собраніе Совѣта въ новомъ составѣ: изъ фельдмаршала графа Ник. Ив. Салтыкова, изъ полныхъ генераловъ (т.-е. 2 вл.), графа Зубова, вице-президента военной коллегіи Ламба, вице-президента адмиралтействъ-коллегіи адмирала Кошелева, вице-канцлера князя Куракина, генералъ-прокурора Беклешова, государственнаго казначея Васильева, С.-Петербургскаго военн. губерн. графа Палена, князя Лопухина, министра коммерціи князя Гагарина и тайнаго совѣтника Дм. Прокоф. Трощинскаго для обсужденія 8 проектовъ; о возстановленіи Дворянской Грамоты; грамоты Городового Положенія; о прощеніи находящихся подъ судомъ, кромѣ важныхъ преступленій, смертоубійства, разбоя и лихоимства, объ уничтоженіи Тайной канцеляріи; указа, изъявляющаго милость народу; указа адмиралтействъ-коллегіи и лѣсному департаменту и проекта Наказа Новому Совѣту. Наказъ этотъ былъ утвержденъ только 5 апрѣля, и въ заголовкѣ его нѣтъ никакого эпитета къ слову „Совѣтъ“, онъ озаглавленъ просто „Наказъ Совѣту“. Въ приложенной же къ Наказу формѣ присяги его членовъ онъ именуется не „Непремѣннымъ Совѣтомъ“, какъ въ указѣ сенату, а „Государственнымъ Совѣтомъ“, и именно *такое* именованіе существовало въ дѣйствительности. Онъ не былъ сообщенъ сенату для обнародованія и потому не напечатанъ въ Первомъ Полн. Собр. Законовъ, а только въ томѣ III Арх. Госуд. Совѣта. Первыхъ же томовъ этого изданія теперь уже нѣтъ въ продажѣ, почему я считаю нужнымъ привести его цѣликомъ, такъ какъ онъ очень своеобразенъ.

НАКАЗЪ СОВѢТУ 5 АПРѢЛЯ 1801 ГОДА.

I. Опредѣленіе Совѣта, составъ и предѣлы его.

Совѣтъ есть мѣсто, учреждаемое при Насъ для разсужденія и уваженія дѣлъ Государственныхъ.

Сообразно важности его предустановленія составляется онъ изъ особъ довѣренностію Нашею и общею почтенной: число ихъ не ограничивается и зависитъ отъ Нашего усмотрѣнія.

Совѣтъ учреждается при Насъ, слѣдовательно, не имѣетъ никакого дѣйствія внѣшняго, не входитъ ни въ какія распоряженія по части исполнительной, и силы другой въ Государствѣ не имѣетъ, кромѣ силы соображенія. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не издаетъ. Поручаемое ему отъ Насъ дѣло относится только къ части законодательной; исполнительная же предоставляется Сенату и мѣстамъ подвластнымъ.

II. Предметъ разсужденій Совѣта.

Все, что относится до Государственныхъ постановленій временныхъ или коренныхъ и непреложныхъ, составляетъ предметъ разсужденій Совѣта.

Временныя Государственныя постановленія суть тѣ, кои опредѣляютъ какое-либо обстоятельство Государственное, по существу своему перемѣннѣ подлежащее, какъ, напримѣръ: воспрещеніе или разрѣшеніе извѣстнаго рода торговли, наложеніе пошрины, установленіе тарифа, разныя учрежденія по строительной части и проч. Сюда же принадлежатъ всѣ трактаты и постановленія, съ иностранными державами заключаемые.

Коренныя и непреложныя Государственныя постановленія тѣ, коихъ предметы суть постоянныя и непремѣнныя, которые объемлютъ въ себѣ всѣ времена и узаконяютъ на вѣка. Таковы суть: грамота дворянству, городское положеніе, особенныя привилегіи городамъ и мѣстамъ навсегда даруемыя, общіе гражданскіе законы и тому подобныя установленія.

Поелику сіи послѣднія установленія составляютъ главное непремѣняемое и неизмѣнное основаніе всѣхъ законовъ Имперіи, то и нужно отличить ихъ отъ первыхъ яко преходящихъ и перемѣннѣ подверженныхъ.

Для сего составляются въ Совѣтѣ двѣ книги, изъ коихъ въ первой подъ названіемъ Главныхъ Государственныхъ постановленій вносятся всѣ постановленія коренныя и непремѣнныя, во второй подъ названіемъ Государственныхъ временныхъ учрежденій вносятся всѣ установленія, на извѣстное время, случай или обстоятельство простирающіяся.

Первая книга утверждается великою Государственною печатью съ соотвѣтствующею скрѣпою и подписаніемъ.

Вѣрность второй охраняется обыкновенной скрѣпою и печатью Совѣта.

Никакое постановленіе въ книгу не можетъ быть вписано, не бывъ утверждено Высочайшею Властью.

Всякое постановленіе, утвержденное Высочайшею Властью, хотя бы оно и мимо Совѣта было издано, вносится въ книгу Совѣта, къ коей по существу своему оно принадлежитъ.

III. Канцелярія Совѣта.

Канцелярія Совѣта дѣлится на четыре части: 1) иностранная и коммерческая; 2) военныхъ дѣлъ, сухопутныхъ и морскихъ, со всеми ихъ отдѣленіями; 3) гражданская и духовная, и 4) Государственнаго хозяйства: сюда принадлежатъ дѣла о доходахъ и расходахъ, иностранныхъ и внутреннихъ займахъ и банкахъ, о строеніяхъ городовъ, дорогъ, водяныхъ коммуникацій, о заводахъ, фабрикахъ, ремеслахъ, земледѣліи, усовершеніи его и выгодахъ.

Въ каждой части быть одному экспедитору или управляющему съ нужнымъ числомъ писмоводителей по выбору ихъ. Надъ канцеляріей начальствуетъ одинъ изъ членовъ Совѣта; вслѣдствіе чего и назначаемъ Мы находящагося при насъ тайнаго совѣтника Троицкаго, который какъ протоколы Совѣта къ утвержденію, такъ и указы по онымъ заготовляемые къ подписанію Намъ подносить.

Ему предоставляется составить штатъ канцеляріи: а къ опредѣленію въ экспедиторы Совѣтъ избереть кандидатовъ и Намъ представить.

IV. Порядокъ производства дѣлъ.

Дѣла вступаютъ въ Совѣтъ: 1) по повелѣніямъ Нашимъ; 2) по предложеніямъ членовъ Совѣта; 3) всякій членъ Совѣта можетъ предложить на уваженіе его всякаго рода дѣло тѣмъ постановленіемъ лучшаго, для пресѣченія какого-либо зла или для отвращенія злоупотребленія.

Всякое дѣло, разсматриваемое въ Совѣтѣ, должно быть надлежащимъ образомъ приготовлено, нужными свѣдѣніями пополнено и въ ясность приведено въ той части канцеляріи, къ которой оно принадлежитъ, подъ общимъ руководствомъ члена, начальствующаго надъ оною.

Дѣла изъ Совѣта вносятся на утвержденіе Намъ, когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены. Неполучившія сего уваженія остаются безъ дѣйствія.

Когда дѣло уважено большинствомъ голосовъ, тогда сочиняется протоколъ и съ прописаніемъ различныхъ мнѣній подносится Намъ; указы Наши, вслѣдствіе сихъ протоколовъ выходящіе, предъявляются въ Совѣтъ, записываются въ свою книгу и отсылаются по надписи ихъ къ исполненію.

Когда Совѣтъ найдетъ нужнымъ привести въ ясность коренныя постановленія извѣстной части Государственнаго управленія, не прерывая прочихъ своихъ упражненій, онъ можетъ представить Намъ о составленіи особенной для сего комиссіи на извѣстныхъ правилахъ, и когда учрежденіе оной утвердится, Совѣтъ будетъ разсматривать дѣла ея и вносить къ Намъ въ предписанномъ порядкѣ. Сюда войдетъ комиссія о Сводѣ Законовъ, о распорядженіи войскъ, и прочія какія впослѣдствіи учредить будетъ нужнымъ.

Совѣтъ, устроивъ внутренний свой порядокъ, имѣетъ потребовать отъ всѣхъ департаментовъ подробныхъ свѣдѣній, въ какомъ оные находятся теперь положеніи, дабы, снабдивъ себя, удобнѣе было дѣлать всякія соображенія и вступающія дѣла лучше уважить.

По собраніи сихъ свѣдѣній не оставитъ Совѣтъ, сообразивъ настоящее каждой положеніе съ начальнымъ постановленіемъ, привести въ ясность все, что противно оному въ послѣдствіи времени допущено или установлено, и положить удобнѣйшія и легчайшія средства къ поправленію или усовершенію.

По всѣмъ вышеказаннымъ обязанностямъ Совѣтъ имѣетъ собираться по два раза въ недѣлю: по понедѣльникамъ и четвергамъ, а буде нужда востребуетъ, то и во всякое время по приглашенію.

V. Начальныя правила Совѣта.

I. Всѣ положенія въ Наказѣ о составѣ новаго проекта положенія вселюбезнѣйшею Бабкою Нашею начертанныя признаемъ Мы основаніемъ лучшаго законоположенія и не только, какъ великія политическія предположенія, но какъ истинны любезны сердцу Нашему. Мы желаемъ, чтобы Совѣтъ Нашъ въ разсужденіяхъ его проникнуть былъ тою же благотворительною силою и во всѣхъ его движеніяхъ воодушевленъ былъ тѣмъ же дѣломъ любви къ человечеству и всеобщему порядку.

II. Мы желаемъ, чтобы Совѣтъ никогда не выпускалъ изъ виду высокаго своего предустановленія, которое состоитъ въ томъ, чтобы, дѣйствуя по точной силѣ присяги, соединеніемъ Государственныхъ познаній и отечественныхъ расположеній постановить силу и блаженство Имперіи Всероссійской на неизблемомъ основаніи закона.

III. Оградивъ два первыя состоянія подданныхъ нашихъ непоколебимыми правами и преимуществами, Мы призываемъ Совѣтъ къ уваженію послѣдняго изъ нихъ ¹⁾, по существеннымъ пользамъ своимъ, по многочисленности его, по первымъ источникамъ силы и богатства государственнаго, толико уваженія достойнаго. Мы призываемъ Совѣтъ во всѣхъ разсужденіяхъ, гдѣ состояніе сіе на уваженіе войти можетъ, изыскивать къ его облегченію, къ умноженію способовъ его промышленности, къ соразмѣренію пріобрѣтеній его съ налагаемыми на него повинностями, наконецъ къ размноженію его или ународованію по пространству Имперіи толико нужному и по общему понятію истинную силу и могущество всѣхъ державъ земныхъ составляющему.

IV. Мы призываемъ Совѣтъ въ разсужденіяхъ его о внѣшнихъ дѣлахъ имѣть непрестанно въ виду удержаніе политическаго достоинства Имперіи, которое опредѣляется пространствомъ государства, его населеніемъ, физическими богатствами, свойствомъ жителей и войскъ, сосѣдственностью, степенью народнаго просвѣщенія, наконецъ, самымъ временемъ и обстоятельствами прочихъ государствъ.

V. Мы призываемъ Совѣтъ въ разсужденіяхъ его о внутреннемъ гражданскомъ устройствѣ имѣть въ виду, чтобы разными постановленіями вдохнуть духъ жизни и бодрости во всѣ нижнія состоянія людей, обращая покровительство закона на земледѣліе, мануфактуры, промысла, ремесла, на внутреннюю и внѣшнюю торговлю, яко первыя источники силы государственной.

VI. Законъ безъ нравовъ не можетъ имѣть другого дѣйствія, кромѣ принужденнаго, пасивнаго и потому всегда слабаго.—Нравы же укореняются и превращаются въ общее народное свойство просвѣщеніемъ большей части гражданъ; но какъ есть просвѣщеніе истинное и просвѣщеніе ложное, Мы призываемъ Совѣтъ, отличивъ ихъ между собою, постановить твердыя начала къ возрожденію перваго и уклоненію втораго.

Положивъ главныя начертанія правилъ, коими Совѣтъ въ разсужденіяхъ своихъ руководствоваться долженъ, не оставимъ Мы по мѣрѣ входящихъ къ намъ дѣлъ и случаевъ доставлять ему замѣчанія къ исполненію оныхъ.

¹⁾ Т.-е. крестьянъ.

Въ прочемъ сердцемъ отверзтымъ къ общему благу и исполненнымъ любви къ отечеству призываемъ мы Бога Всемогущаго, да мудростію Своею святою пріосвѣтитъ всѣ начинанія Совѣта, да вседѣйствующею Его благодатію всѣ движенія сего избраннаго сословія будутъ направляемы къ силѣ и блаженству Имперіи, къ истинному утѣшенію Нашему и къ единой славѣ Царя Царствующихъ.

Въ С.-Петербургѣ
апрѣля 5-го 1801 года.

Александръ.

Форма присяги членовъ Государственнаго Совѣта.

Къ этому Наказу приложена слѣдующая форма присяги членовъ Государственнаго Совѣта: Мы нижепоименованные, бывъ призваны къ присутствію въ Государственномъ Совѣтѣ, обѣщаемъ предъ лицомъ всевидашаго Бога и обзвѣемся всѣми священными клятвами вѣрности и чести исполнять возложенную на насъ должность по крайнему нашему разумѣнію и силѣ, употреблять всѣ свои способности для достиженія великаго намѣренія въ Наказѣ Совѣту данномъ предначертаннаго и на сей конецъ дѣйствуя, какъ по словамъ общей присяги, такъ и сего особаго Наказа, помня единую общую пользу и забывъ всякую частную, сохранять всѣ разсужденія и положенія Совѣта въ надлежащемъ уваженіи и тайнѣ; во увѣреніе чего на семъ листѣ своеручно подпишемся.

Хотя по смыслу даннаго ему Наказа Совѣтъ былъ учрежденъ только для дѣлъ законодательныхъ, но съ самаго начала его дѣятельности на разсмотрѣніе его по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносились и дѣла судебныя, а съ 1804 г. они составляли даже главный предметъ его занятій. Къ тому же очень скоро послѣ учрежденія Непремѣннаго Совѣта былъ возбужденъ вопросъ объ его преобразованіи. Въ неофіціальномъ комитетѣ¹⁾, въ засѣданіи 18 ноября 1801 г., графъ Воронцовъ предложилъ всѣ важнѣйшія государственныя дѣла обсуждать въ Совѣтѣ, который бы состоялъ изъ всѣхъ министровъ, и указывать, какъ на примѣръ, на Англію; къ нему присоединились и другіе, между прочимъ Новосильцевъ и Строгановъ. Но при этомъ было замѣчено, что въ Англіи всѣ министры руководятся одною и тою же мыслью, однимъ и тѣмъ же политическимъ взглядомъ; напротивъ того, у насъ министры весьма часто несогласны между собой въ своихъ политическихъ воззрѣніяхъ, и потому слѣдуетъ ограничиться тѣмъ, чтобы отнять

¹⁾ Богдановичъ. Исторія Александра I, т. I, Приложенія, стр. 53, 54, 55, 56.

у министровъ возможность употреблять во зло довѣренность Государя, но, съ другой стороны, надлежитъ избѣгать, чтобы не сочли Государя состоящимъ подъ опекою такого Совѣта, потому что у насъ не довѣряютъ министрамъ, а вѣрятъ только одному Государю. Вслѣдствіе этого предложили, чтобы Троцинскій и Беклешовъ вносили по указанію Государя дѣла въ Совѣтъ, куда являлся бы временемъ и самъ Государь; дѣла же, требующія особенной тайны, предполагалось обсуживать въ особомъ комитетѣ. Государь одобрилъ, казалось, эти мѣры. Въ засѣданіи 10 февраля комитетъ, напротивъ, постановилъ при выборѣ министровъ, составляющихъ Совѣтъ, назначить въ эти должности только такихъ людей, коихъ образъ мыслей былъ бы одинаковъ, дабы они составляли изъ себя какъ бы одно нераздѣльное: въ такомъ случаѣ промахи одного будутъ поставлены въ упрекъ всѣмъ прочимъ, и всѣ министры будутъ отвѣтственны.

Однако, предположенія эти не осуществились. Преобразование Совѣта совершилось только 1 января 1810 г., по плану, выработанному уже Сперанскимъ.

Значеніе, какое придавалъ Сперанскій государственному совѣту, выясняется въ его Проектѣ Уложенія государственныхъ законовъ 1809 г. слѣдующими началами: „Три силы движутъ и управляютъ государствомъ: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источникъ сихъ силъ въ народѣ: ибо онѣ не что другое суть, какъ нравственные и физическія силы людей въ отношеніи ихъ къ общежитію. Но силы сіи въ раздѣленіи ихъ суть силы мертвыя. Онѣ не производятъ ни закона, ни правъ, ни обязанностей. Таково есть состояніе сихъ силъ въ естественномъ положеніи человѣка или въ анархіи. Чтобы сдѣлать ихъ дѣйствующими, надлежало ихъ соединить и привести въ равновѣсіе. Соединенное дѣйствіе сихъ силъ составляетъ державную власть. Отъ троякаго свойства силъ государственныхъ возникаетъ троякій порядокъ ихъ дѣйствія, и, слѣдовательно, три установленія—законодательное, судное и исполнительное. Всѣ сіи установленія соединяются въ державной власти, яко въ первомъ и верховномъ ихъ началѣ. Но какимъ образомъ власть державная должна дѣйствовать на сіи установленія? По разнообразію ихъ, пространству и многосложности ихъ предметовъ нельзя предполагать, чтобы лицо державное, само собою и непосредственно на нихъ дѣйствуя, могло сохранить съ точностью ихъ предѣлы и во всѣхъ случаяхъ сообразить всѣ различныя ихъ отношенія. Посему надлежитъ быть особенному мѣсту, гдѣ бы начальныя ихъ правила и дѣйствія были единообразно соображаемы. Отсюда про-

исходитъ необходимость четвертаго установленія, въ коемъ бы три предыдущія во всѣхъ ихъ отношеніяхъ къ державной власти сливались воедино и въ семь единствѣ восходили бы къ верховному ея утвержденію“. Это четвертое установленіе и есть Государственный Совѣтъ. „Онъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются. Посему, всѣ законы, уставы и учрежденія, въ первыхъ ихъ начертаніяхъ, предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію въ порядкѣ законодательномъ, судномъ и исполнительномъ“.

Здѣсь Сперанскій представляетъ себѣ Государственный Совѣтъ, какъ общее сосредоточіе трехъ властей: законодательной, осуществляемой при содѣйствіи государственной думы, судебной—при посредствѣ сената, и исполнительной—чрезъ министровъ.

Этотъ взглядъ отразился и въ первоначальномъ проектѣ образованія Совѣта, гдѣ въ первомъ коренномъ законѣ Совѣта онъ опредѣляется такъ: „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія части законодательной, судной и исполнительной въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются“. Но въ послѣдующихъ передѣлкахъ проекта это было измѣнено. Въ одной изъ сохранившихся редакцій проекта ¹⁾ говорилось только о всѣхъ „дѣйствіяхъ части законодательной“, и карандашемъ, рукою же Сперанскаго, поправлено: „всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются“. Въ третьемъ русскомъ проектѣ сдѣлана Сперанскимъ, карандашемъ, замѣна заключительныхъ словъ: „восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются“ ²⁾ словами: „къ Верховной Императорской Власти“. Та же редакция придана и во французскомъ проектѣ, написанномъ сплошь рукою Сперанскаго ³⁾.

Сообразно съ этимъ измѣненіемъ объясняется значеніе Совѣта въ запискѣ Сперанскаго „О необходимости учрежденія Совѣта“.

¹⁾ То же дѣло, Арх. Госуд. Сов., л. 54.

²⁾ Тамъ же, № 1, 1810, т. I. Дѣло объ учрежд. новаго Совѣта, л. 78. На этомъ проектѣ имѣются также собственноручныя поправки Александра I, но только по другимъ статьямъ.

³⁾ Арх. Гос. Сов. № 1, 1810 г., т. I. Дѣло Гос. Сов. общ. собранія. Объ учрежденіи новаго Совѣта, л. 10.

„Порядокъ и единообразіе государственныхъ дѣлъ требуютъ, чтобъ было одно средоточіе для общаго ихъ соображенія. Установленіе его должно быть соразмѣрно пространству дѣлъ и величію Имперіи. Оно должно имѣть публичное существованіе, дабы дѣйствія власти управляющей не казались самопроизвольными.

Въ настоящемъ порядкѣ управленія нѣтъ въ Россіи такового установленія. Сенатъ не можетъ замѣнить его, сенатъ въ самомъ первоначальномъ его учрежденіи, бывъ мѣстомъ верховнаго суда и исполненія, не могъ въ то же время быть и мѣстомъ общаго всѣхъ государственныхъ дѣлъ соображенія. Судъ и исполненіе имѣютъ свои формы и обряды, коихъ не можно приложить въ части законодательной. Какіе уставы и учрежденія были когда-либо соображаемы и составляемы въ сенатѣ? Всѣ учрежденія, всѣ регламенты, всѣ законы Петра I были соображены внѣ онаго, и по изданіи уже ихъ поручены его исполненію. Важнѣйшіе акты царствованія императрицы Екатерины II, грамоты городамъ и дворянству, учрежденія о губерніяхъ, уставы благочинія, всѣ другіе уставы и учрежденія никогда не были препровождаемы въ сенатъ для соображенія, но единственно для исполненія и охраненія силъ ихъ въ дѣлахъ частныхъ. Таковъ былъ истинный разумъ дѣйствій сената до учрежденія министерства; министерство установлено было для того, чтобъ разнымъ частямъ управленія дать болѣе единства и силъ. По расширенію, которое части сіи съ теченіемъ времени получили, сенатъ, учрежденный въ формахъ совершенно судебныхъ, не могъ ихъ обнять во всемъ пространствѣ, ни дать имъ надлежащаго движенія.— Если сенатъ и въ преобразованномъ своемъ устройствѣ тогда, какъ соединялъ онъ въ себѣ судную и исполнительную части, не былъ средоточіемъ законодательныхъ соображеній, то по учрежденіи министерства и по отдѣленіи отъ него большей части дѣлъ исполнительныхъ, онъ еще менѣе могъ занять мѣсто сего установленія.

Совѣтъ въ началѣ своемъ былъ учрежденъ для временныхъ соображеній по обстоятельствамъ военнымъ. При нынѣшнемъ царствованіи получилъ онъ нѣкоторое расширеніе, но образованіе его не окончено. Онъ сталъ мѣстомъ, такъ сказать, произвольнымъ, коего дѣйствія безгласны, не опредѣлительны и относятся болѣею частью къ дѣламъ текущимъ. Можетъ ли въ настоящемъ составѣ его стать онъ на чредѣ государственныхъ установленій, свойственныхъ Имперіи обширной?

Министерскій комитетъ есть также установленіе. никакихъ

публичныхъ формъ не имѣющее. Въ самомъ разумѣ учрежденія его онъ предустановленъ былъ для соображенія однѣхъ мѣръ исполнительныхъ. Слѣдовательно, никогда не могъ онъ быть средоточіемъ въ порядкѣ законодательномъ.

Изъ сего видно, что ни одно изъ существующихъ нынѣ установленій ни въ существѣ его, ни въ формахъ не представляетъ сего средоточія. Итакъ, важнѣйшая часть государственнаго управленія, соображеніе законовъ, уставовъ и учрежденій, не имѣетъ у насъ никакого постояннаго положенія, и нѣтъ мѣста, гдѣ бы дѣла государственныя постоянно и единообразно были уважаемы.

Между тѣмъ установленіе сіе необходимо. Какимъ образомъ въ государствѣ сильномъ и обширномъ разныя части управленія могутъ идти съ стройностью и успѣхомъ, когда каждая движется по своему направленію, и направленія сіи нигдѣ не приводятся къ единству? Какимъ образомъ надѣяться сего единства, когда главныя отношенія разныхъ частей управленія не опредѣлены и не соображены между собою, когда каждое дѣло по произволу можетъ поступать въ три различныхъ установленія: въ Совѣтъ, Сенатъ и Комитетъ, и ни въ одномъ изъ нихъ не установлено порядка, теченію государственныхъ дѣлъ свойственнаго и единообразнаго? Отсюда происходитъ, что всѣ законы, всѣ учрежденія и мѣры правительства, даже и тѣ самыя, кои соображены были въ установленіяхъ нынѣ существующихъ совокупно со всѣми ихъ членами, имѣютъ у насъ видъ произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ. Отсюда происходитъ та великая несвязность, которая въ законахъ нашихъ и учрежденіяхъ на каждомъ шагѣ встрѣчается. Всѣ они имѣютъ столько различныхъ свойствъ, сколько было разныхъ лицъ, кои попеременно занимались ихъ составленіемъ. Отсюда происходитъ, что учрежденія наши никогда не имѣли достоинства и важности, свойственной закону. И какимъ образомъ могли они имѣть сію важность, когда начинались по одному личному довѣрію, соображались втайнѣ и издавались безъ всякаго публичнаго и единообразнаго ихъ уваженія? Отсюда происходитъ та великая и горестная удобность, съ кою законы наши всегда были перемѣняемы. Если одно лицо, и часто лицо, дѣйствующее втайнѣ, могло предложить законъ и частнымъ соображеніемъ привести его въ силу, то другое лицо, пользуясь, въ свою очередь, той же степенью довѣрія, могло отмѣнить его и ввести другое учрежденіе. Отсюда происходитъ то всеобщее убѣжденіе, самымъ опытомъ оправданное, что нѣтъ въ Россіи закона постояннаго, и что можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобствамъ.

Отсюда происходит и та слабость въ исполненіи закона, на которую столько разъ жалобы были оглашаемы. Каждый исполнитель при первомъ затрудненіи въ законѣ находить удобнѣйшимъ предложить его отмѣну, нежели стараться превзойти препятствія. И понеже отмѣны сіи бывали часто и всегда бывали съ тою же удобностью, съ какою и самый законъ у насъ издавался, то и поселилась въ практикѣ нашихъ исполнителей несчастная привычка представлять непрестанно о неудобствахъ, изъ чего и составилаь бѣлая часть дѣлъ, тятотѣющихъ всѣ департаменты и ввергающихъ внѣшнее управленіе въ непрерывный безпорядокъ. Тщетно власть исполнительная гремѣла подтвержденіями и угрозами. Самыя подтвержденія сіи и угрозы еще болѣе обнаруживали слабость закона.

Изъ всего сего происходятъ слѣдующія истины: 1) что въ настоящемъ порядкѣ управленія нѣтъ установленія для общаго соображенія дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ къ части законодательной; 2) что отъ недостатка сего установленія происходитъ главный безпорядокъ и смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управленія; 3) что твердость и постоянство закона требуютъ таковаго установленія; 4) что, наконецъ, великія государства движутся установленіями; лица перемѣняются и умираютъ, а духъ установленій живетъ въ теченіе многихъ столѣтій и охраняетъ ихъ основанія.

Манифестъ объ учрежденіи новаго Совѣта былъ данъ 1 января 1810 г., и въ тотъ же день, въ 9 часовъ утра, состоялось въ залѣ Зимняго Дворца первое общее собраніе, открытое рѣчью Государя. Въ ней указывалось, что „Государственный Совѣтъ будетъ составлять средоточіе всѣхъ дѣлъ высшаго управленія, и бытіе его отнынѣ станетъ на чредѣ установленій неперемѣнныхъ и къ самому существованію Имперіи принадлежащихъ“. Рѣчь заканчивалась пожеланіемъ, „чтобы нѣкогда, въ позднихъ временахъ, когда Меня уже не будетъ, истинные сыны Отечества, ощутивъ пользу сего учрежденія, вспомнили, что оно установлено при Мнѣ и Моимъ желаніемъ блага Россіи“. Затѣмъ былъ прочитанъ манифестъ объ образованіи Совѣта ¹⁾, списокъ его членовъ, наименованіе предсѣдателя, государственнаго секретаря и другихъ членовъ канцеляріи, и въ заключеніе Государь вручилъ предсѣдателю проектъ гражданскаго уложенія и планъ финансовъ. По отбытіи Государя члены подписали присягу. Дѣятельность же собственно Совѣта началась съ понедѣльника 17 января, съ общаго собранія,

¹⁾ Предсѣдатели и члены департаментовъ были назначены 17 января.

и положено было общему собранію быть по понедѣльникамъ, а департаментамъ собираться по вторникамъ, средамъ, четвергамъ и пятницамъ.

Въ манифестѣ говорилось, что „съ того времени, какъ Отечество наше природнымъ разумомъ и твердостью духа отверзло себѣ всѣ пути къ славѣ и могуществу, внутреннія его установленія, постепенно усовершеняясь, многократно прилагаемы были по разнымъ степенямъ гражданскаго его существованія. Истинный разумъ всѣхъ сихъ усовершеній состоялъ въ томъ, чтобъ по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона.—Но законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установленій Совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто. Въ началѣ своемъ онъ былъ временнымъ и переходящимъ. Но при вступленіи Нашемъ на престолъ, наименовавъ его Государственнымъ, Мы тогда же предназначили дать ему въ свое время образованіе, свойственное публичнымъ установленіямъ“. Затѣмъ слѣдовало изложеніе XVI коренныхъ законовъ Совѣта и указывались предметы, подлежащіе ближайшему сужденію Совѣта.

Первоначальное Образованіе Государственнаго Совѣта распалось на два отдѣленія. Первое содержало „коренные законы Совѣта“; второе—подробности его организаціи.

Коренныхъ законовъ было шестнадцать. I. Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. II. Посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ Державной Власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію. III. Никакой законъ, уставъ и учрежденіе не исходитъ изъ Совѣта и не можетъ имѣть совершенія безъ утвержденія Верховной Власти. IV. Совѣтъ составляется изъ особъ, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ. V. Члены Совѣта могутъ имѣть званія въ порядкѣ судномъ и исполнительномъ. VI. Министры суть члены совѣта по ихъ званію. VII. Въ Совѣтѣ предсѣдательствуетъ Императоръ. VIII. Въ отсутствіе Императора мѣсто предсѣдателя занимаетъ одинъ изъ членовъ по Высочайшему назначенію. IX. Назначеніе предсѣдательствующаго въ Государственномъ Совѣтѣ возобновляется ежегодно. X. Совѣтъ раздѣляется на департаменты. XI. Каждый департаментъ имѣетъ

опредѣленное число членовъ, изъ коихъ одинъ предсѣдательствуетъ. XII. Министры не могутъ быть предсѣдателями департаментовъ. XIII. Члены всѣхъ департаментовъ составляютъ общее собраніе Совѣта. XIV. Члены Совѣта, при опредѣленіи коихъ не будетъ назначенъ особенный департаментъ, присутствуютъ въ общихъ собраніяхъ. XV. Распорядокъ членовъ по департаментамъ возобновляется каждыя полгода по Высочайшему усмотрѣнію. XVI. Присутствія департаментовъ и общихъ собраній имѣютъ положенные дни, но по уваженію дѣлъ во всякое время они могутъ быть созваны особннымъ Высочайшимъ повелѣніемъ.

Второе отдѣленіе: „Особенное учрежденіе Государственнаго Совѣта“ дѣлилось на восемь подраздѣленій, содержащихъ постановленія объ устройствѣ Совѣта, объ обрядѣ его засѣданій, о предметахъ его вѣдѣнія, о порядкѣ ихъ производства, объ особномъ порядкѣ разсмотрѣнія законовъ, о формахъ изданія постановленій и объ установленіяхъ, въ Совѣту принадлежащихъ.

Вся эта строго продуманная и послѣдовательная система изложенія была совершенно измѣнена въ первомъ же изданіи Свода. Коренные законы не были выдѣлены, а вмѣстѣ съ постановленіями объ обрядѣ засѣданій составили первую главу Учрежд. Гос. Сов. (ст. 2—23), при чемъ прежніе коренные законы вошли въ ст. 2—11, 14, 15 и 19. Но по существу они сохраняютъ силу и въ настоящее время. Они сохранились почти безъ измѣненій и въ дѣйствующемъ изданіи Свода 1892 г. въ ст. 1—8, 10, 11, 13, 14, 18, 95 и 100 Учр. Гос. Сов. Два изъ нихъ вошли и въ Основные Законы въ ст. 50 и 51, а именно—второй и третій.

Изданіе Учр. Гос. Сов. въ составѣ Свода 1832 г. отличается нѣсколько отъ первоначальнаго образованія Совѣта. Главнѣйшее измѣненіе заключалось въ томъ, что на основаніи законовъ 1812 г. апр. 3 (25075), 1814 г. авг. 29 (25668) и 1816 г. авг. 10 (26402) въ главу VI о пространствѣ власти Совѣта было внесено новое постановленіе: въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Государя Совѣту предоставляется чрезвычайная власть. Кромѣ того, много дополненій сдѣлано въ постановленіяхъ о порядкѣ дѣлопроизводства, нѣкоторые на основаніи необнародованныхъ актовъ, напр.: Подробныя правила о производствѣ дѣлъ въ Гос. Сов., удостоенныя Высочайшаго вниманія 1816 г. февр. 13; Высочайше утвержденныя записки предсѣдателя Совѣта 1827 г. іюня 12, 1828 г. апр. 9; Высочайше утвержденная меморія Совѣта 1821 г. марта 21; Высочайше утвержденный докладъ предсѣдателя Совѣта 1831 г. апр. 26 и т. п.

Ко времени второго изданія Свода 1842 года было издано новое Учрежденіе Совѣта 1842 года апрѣля 15 (15580), цѣликомъ воспроизведенное въ Сводѣ 1842 г. и послужившее основаніемъ изданій 1857 и 1892 годовъ. Потому подстатейныя цитаты Свода не идутъ теперь далѣе 1842 года. На Образованіе 1810 г. нѣтъ ни одной ссылки. Но по содержанію своему Учрежденіе Совѣта 1842 года мало чѣмъ отличается отъ Образованія 1810 года, въ существѣ дѣла сохраняющаго дѣйствіе и понынѣ. Значеніе, устройство, предметы вѣдѣнія и дѣлопроизводство остались въ основныхъ своихъ чертахъ тѣ же самыя, какими они были образованы въ 1810 г.

Правда, въ нашей литературѣ государственнаго права до послѣдняго времени господствовало безраздѣльно противоположное воззрѣніе, видящее въ новомъ Учрежденіи Совѣта 1842 г. коренную реформу, лишившую будто бы Совѣтъ прежде принадлежавшаго ему сдерживающаго и ограничительнаго значенія въ отношеніи къ власти Монарха. Но воззрѣніе это основано на несомнѣнномъ недоразумѣніи.

§ 8. Значеніе выраженія „внявъ мнѣнію совѣта“.

Доказательства ограничительнаго значенія государственнаго совѣта по первоначальному его Образованію думаютъ найти, во-первыхъ, въ именованіи его „сословіемъ“ и въ томъ, что до 1842 года въ манифесты по дѣламъ, обсужденнымъ въ совѣтѣ, если не на дѣлѣ, то по буквѣ закона должны были быть включаемы, послѣ изложенія мотивовъ и предъ изложеніемъ самаго постановленія, слова „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. Однако, ни то, ни другое не выражаетъ вовсе ограничительнаго значенія совѣта.

Едва ли не первымъ, усмотрѣвшимъ въ наименованіи совѣта сословіемъ какой-то сокровенный смыслъ, былъ графъ М. Корфъ. Указавъ въ своей „Жизни графа Сперанскаго“, стр. 119, на нѣкоторую напыщенность въ языкѣ извѣстнаго манифеста объ учрежденіи государственнаго совѣта, онъ продолжаетъ далѣе: „Но въ этомъ актѣ сущность была гораздо важнѣе *редакции*. Александръ провозглашалъ передъ лицомъ Россіи, что законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды; совѣтъ и сенатъ прямо названы были сословіями“. Совершенно такъ же понимаютъ наименованіе государственнаго совѣта „со-

словіемъ“ и современные излагатели русскаго государственнаго права. „Особое значеніе, говоритъ проф. Эйхельманъ, которое долженъ былъ получить Государственный Совѣтъ въ Россіи, ознаменовано тѣмъ, что Государственный Совѣтъ названъ такъ: „въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе“ ¹⁾. Авторъ новѣйшаго курса русскаго государственнаго права проф. Алексѣевъ прямо утверждаетъ, что „Государственный Совѣтъ не есть учрежденіе съ извѣстнымъ штатомъ чиновниковъ, а сословіе, какъ выражается законъ, состоящее изъ высшихъ сановниковъ“ ²⁾. Проф. Романовичъ-Славатинскій даже полемизируетъ по этому поводу со Сперанскимъ. „Нашъ Государственный Совѣтъ неправильно названъ Сперанскимъ сословіемъ. Онъ вовсе не составляетъ корпорацію, съ политической властью, выражаемой его большинствомъ. Его персоналъ, подобно персоналу царской думы, неопредѣленъ, совершенно завися отъ благоусмотрѣнія Государя; онъ не представляетъ собою никакихъ сословій, никакихъ партій или общественныхъ интересовъ съ порученіемъ или полномочіемъ поддерживать ихъ и за нихъ ходатайствовать“ ³⁾.

Однако, въ дѣйствительности Сперанскій, именуя государственный совѣтъ „сословіемъ“, нисколько не заслужилъ тѣмъ ни неодобренія, выражаемаго барономъ Корфомъ, ни порицанія, высказаннаго профессоромъ Романовичемъ-Славатинскимъ. Какъ это ни удивительно со стороны чловека, принимавшаго такое близкое участіе въ составленіи Свода Законовъ, но тѣмъ не менѣе несомнѣнно, что особое значеніе, какое придавалъ баронъ Корфъ, наименованію государственнаго совѣта сословіемъ, основано просто на недостаточномъ вниманіи въ терминологіи нашихъ законодательныхъ актовъ. Какую особенную знаменательную „сущность“ можно усмотрѣть въ наименованіи государственнаго совѣта сословіемъ, если сословіями признаются у насъ монастыри, архіерейскіе дома, церкви? (Св. Зак., т. IX, кн. I, разд. II, отдѣл. 4). Конечно, государственный совѣтъ не составляетъ „корпорации съ политической властью“, но вѣдь никакого политическаго значенія не имѣютъ и архіерейскіе дома, являющіеся, однако, сословіями православнаго духовенства.

¹⁾ Обзоръ центральныхъ и мѣстныхъ учреждений управленія въ Россіи. 1890, стр. 6.

²⁾ Русское государственное право, 1892 г., стр. 297.

³⁾ Система русск. госуд. права: I, 1886, стр. 182. Въ Пособіи, в. 2, 1872, стр. 180 въ этомъ усматривается указаніе, что Совѣтъ долженъ былъ замѣнить для Россіи штаты.

Дѣло въ томъ, что сословіемъ на языкѣ нашихъ законовъ обозначается просто коллегія, юридическое лицо, *universitas personarum*. Это прямо выражено въ томѣ X, ч. I, ст. 416: „имуще́ства частныя суть тѣ, кои принадлежатъ частнымъ лицамъ и сословіямъ лицъ, какъ-то: компаніямъ, товариществамъ, конкурсамъ“.

Если бы еще могло оставаться какое-либо сомнѣніе въ томъ, не заключается ли все-таки особое значеніе въ наименованіи государственнаго совѣта сословіемъ, то оно уже окончательно устраняется тѣмъ обстоятельствомъ, что и при императорѣ Павлѣ I существовавшій тогда при Высочайшемъ Дворѣ совѣтъ также назывался современниками сословіемъ, хотя, само собою разумѣется, тогда и мысли ни у кого не было приписывать ему ограничивающее или сдерживающее значеніе. Когда наслѣдникъ престола 1 декабря 1799 года былъ назначенъ членомъ этого совѣта, совѣтъ приносилъ Государю благодареніе „за доставленіе ему счастья имѣть въ своемъ сословіи Государя Наслѣдника“¹⁾.

Другимъ, безспорно всѣми принятымъ, доказательствомъ того, будто бы нашъ государственный совѣтъ по первоначальному его образованію 1810 г. ограничивалъ въ извѣстной степени власть Монарха, служить извѣстная формула: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. По Образованію 1810 г., §§ 73 и 74, всѣ законы, уставы и учрежденія и дополненія къ нимъ должны были издаваться въ формѣ манифестовъ, въ которыхъ послѣ титула и введенія, въ коемъ излагались кратко причины, обязательно включались слова: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляемъ или учреждаемъ“²⁾. Согласно безспорно установившемуся въ нашей литературѣ толкованію, это понимаютъ такъ, что Государь могъ утвердить только мнѣніе большинства государственнаго совѣта, а не могъ утверждать мнѣнія мень-

¹⁾ Архивъ государственнаго совѣта. Т. II. 1838 г., стр. 7.

²⁾ Эта формула употреблялась всего два съ половиною года и встрѣчается въ 31 манифестѣ. Первый изъ нихъ 2 февраля 1810 года (П. С. З. № 24.116), послѣдній—17 іюня 1812 г. (П. С. З. № 25.143). Манифестъ 1 іюля 1812 г. о наборѣ рекрутъ уже не содержитъ ея (П. С. З. № 25.172). Но и раньше былъ изданъ одинъ манифестъ безъ словъ „внявъ мнѣнію“—это манифестъ 1810 года о присоединеніи части Галиціи (П. С. З. № 24.200). Кромѣ того, манифесты, касавшіеся собственно Финляндіи, обыкновенно издавались безъ участія государственнаго совѣта (П. С. З. №№ 24.923; 24.978; 25.045; 25.059). Только манифестъ 1811 года, объ именованіи старой и новой Финляндіи совокупно Финляндіей, содержитъ указаніе на выслушаніе мнѣній государственнаго совѣта (П. С. З. № 24.907).

шинства, ни постановлять особой резолюціи. „По точному смыслу учрежденія 1810 г. предполагалось, говорить А. Д. Градовскій, что Императоръ будетъ имѣть дѣло только съ мнѣніемъ большинства совѣта, утверждая или отвергая его въ полномъ составѣ. Мнѣнію меньшинства не дано самостоятельнаго значенія; объ особой резолюціи Императора учрежденіе умалчиваетъ“ ¹⁾).

Еще опредѣленіе выражается В. И. Сергѣевичъ: „Подпись Государя на издаваемомъ законѣ должна гласить: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляю то и то“. Эта новая реформа возбудила въ публикѣ неудовольствіе. Въ новой формѣ, дѣйствительно, заключалось ограниченіе. Проектъ закона, противъ котораго высказалось большинство въ государственномъ совѣтѣ, не могъ быть утвержденъ Государемъ и обнародованъ, ибо подъ нимъ нельзя было написать: „внявъ мнѣнію“ и т. д. Государственному совѣту придано было, такимъ образомъ, значеніе сдерживающей силы“ ²⁾. То же самое, почти дословно, повторяетъ Романовичъ-Славатинскій ³⁾. Не такъ категорично, но въ сущности то же самое высказываетъ Энгельманъ ⁴⁾, Сокольскій ⁵⁾, Владимірскій-Будановъ ⁶⁾.

При всемъ томъ, это всѣми раздѣляемое убѣжденіе въ ограниченномъ значеніи формулы: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“, не имѣетъ за собой другого основанія, кромѣ нѣкоторой двусмысленности слова „внявъ“, которое можетъ означать и „выслушавъ“ и „согласившись“. Между тѣмъ не трудно убѣдиться, что установленіе этой формулы: „внявъ мнѣнію“ не имѣло и не могло имѣть своею цѣлью ограничить чѣмъ-либо власть Императора.

Еще Карамзинъ, въ своей извѣстной Запискѣ о древней и новой Россіи, указалъ, что это не болѣе какъ переводъ съ французскаго. „Поздравляю изобрѣтателя сей новой формы или предисловія законовъ: „внявъ мнѣнію совѣта“! Государь Россійскій внемлетъ только мудрости, гдѣ находитъ ее, въ собственномъ ли умѣ, въ книгахъ ли, въ головахъ ли лучшихъ своихъ подданныхъ; но въ самодержавіи не надобно ничьего одобренія для законовъ, кромѣ подписи Государя: онъ имѣетъ всю власть. Совѣтъ, сенатъ, комитетъ суть только способы ея дѣйствій или повѣренные Го-

¹⁾ Начала русскаго государственнаго права. 1887 г., т. I, стр. 210.

²⁾ Лекціи и изслѣдованія, 1883 г., стр. 762.

³⁾ Система, I, стр. 183.

⁴⁾ Staatsrecht des Kaiserthums Russland, 1889 г., стр. 39.

⁵⁾ Учебникъ русскаго госуд. права, 1890 г., стр. 275.

⁶⁾ Обзоръ исторіи русскаго права, 1888 г., стр. 231.

сударя: ихъ не спрашиваютъ, гдѣ онъ самъ дѣйствуетъ; „le conseil d'état entendu“ не имѣетъ смысла для гражданина Россійскаго”¹⁾. Но французское выраженіе: „le conseil d'état entendu“ означаетъ: выслушавъ совѣтъ, а не согласившись съ нимъ. Мнѣнія (avis) французскаго государственнаго совѣта никогда не признавались обязательными для правительства. Государственный совѣтъ во Франціи никогда не ограничивалъ, да и теперь не ограничиваетъ власти правительства. Президентъ французской республики можетъ не согласиться съ мнѣніемъ совѣта и по такимъ дѣламъ, которыя онъ обязанъ рѣшать „conseil d'état entendu“. Для него обязательно только выслушать мнѣніе государственнаго совѣта, но не слѣдовать непременно этому мнѣнію. И, не согласившись съ мнѣніемъ совѣта, онъ пишетъ все-таки въ своемъ декретѣ: „conseil d'état entendu“. Отчего же русскій самодержецъ не могъ бы того же сдѣлать въ своемъ манифестѣ?

Можно развѣ только замѣтить, что переводъ былъ неудаченъ, недостаточно ясенъ, что онъ давалъ поводъ къ недоразумѣніямъ. Точнѣе было бы сказать не „внявъ“, а „выслушавъ“. Но, очевидно, для большей торжественности хотѣли употребить болѣе старое, менѣе обиходное слово. Есть притомъ полное основаніе думать, что выраженіе было именно неудачно выбрано, а не намѣренно придумано Сперанскимъ, двусмысленное.

Извѣстно, что во время учрежденія государственнаго совѣта Александръ I не думалъ еще на этомъ остановиться. Предполагалось затѣмъ еще учредить государственную думу, къ которой, какъ къ законодательному сословію, и перешло бы обсужденіе собственно законопроектовъ. Въ планы Сперанскаго, дѣйствительно, входило ограниченіе власти Императора въ дѣлахъ законодательныхъ, но не соучастіемъ государственнаго совѣта, а государственной думы. По проекту уложенія государственныхъ законовъ законопроекты предполагалось вносить въ государственный совѣтъ только для первоначальной ихъ выработки, а затѣмъ они должны бы были направляться на окончательное обсужденіе въ государственную думу. Поэтому въ той части проекта, которая посвящена государственному совѣту, ничего не говорится о формѣ изданія законовъ, а только о формѣ изданія уставовъ и учрежденій. И форма манифестовъ съ обозначеніемъ во вступленіи „внявъ мнѣнію совѣта“ предназначалась по проекту не для законовъ, а для уставовъ и учрежденій²⁾. А Сперанскій въ

¹⁾ Русскій Архивъ, 1870 г., стр. 2287.

²⁾ Вотъ что дословно сказано объ этомъ въ Основаніяхъ коренныхъ законовъ, опредѣляющихъ совѣтъ, т. XV: „Всѣ постановленія, выходя-

своемъ проектѣ весьма опредѣленно различаетъ, съ одной стороны, законы, съ другой—уставы и учрежденія. „Въ первомъ планѣ должно положить тѣ постановленія, коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ силъ государственныхъ или въ отношеніяхъ частныхъ людей между собою. Во второмъ—тѣ, кои, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаютъ только образъ исполненія первыхъ. Первымъ принадлежитъ въ точномъ смыслѣ толкованіе закона, вторымъ—уставовъ и учреждений. Первые должны составлять предметъ законодательнаго сословія, вторыя же относятся къ дѣйствию власти исполнительной“. Такимъ образомъ, „уставы и учрежденія“, издаваемые въ видѣ манифестовъ, содержащихъ оговорку: „внявъ мнѣнію совѣта“, суть, по мысли Сперанскаго, не законодательные акты, а акты власти исполнительной. Если такъ, то очевидно, что у Сперанскаго не могло быть и мысли о приданіи мнѣніямъ государственнаго совѣта обязательной силы, о томъ, чтобы, включая въ манифесты, какъ акты исполнительной власти, эту оговорку: „внявъ мнѣнію совѣта“, указать этимъ на невозможность для Императора утверждать мнѣніе меньшинства или постановлять особую резолюцію. Въ проектѣ Сперанскаго, напротивъ, прямо сказано, что „власть исполнительная должна быть вся исключительно ввѣрена правительству“ и вмѣстѣ съ тѣмъ „должно поставить ее въ отвѣтственность власти законодательной“. Между тѣмъ, отвѣтственность была бы неосуществима и немислима, если бы осуществленіе исполнительной власти въ изданіи уставовъ и учреждений, опредѣляющихъ образъ исполненія законовъ, было связано обязательными для нея мнѣніями государственнаго совѣта. Словомъ, изъ всего плана Сперанскаго о преобразованіи государственнаго устройства Россіи съ очевидностью слѣдуетъ, что выраженіе „внявъ мнѣнію“ онъ понималъ просто въ смыслѣ „выслушавъ“, какъ переводъ французскаго „conseil d'état entendu“. Поэтому вполне понятно и справедливо выражаемое имъ въ извѣстномъ пермскомъ письмѣ удивленіе по поводу нареканій, что учрежденіемъ государственнаго совѣта онъ ограничилъ власть императора. „D'autres prétendaient, que cette institution, par sa tendance, portait atteint à la plénitude du pouvoir suprême. En quoi? Les affaires ne sont-elles pas soumises au conseil par ordre de l'empereur? Ne reçoivent-elles pas leur solution finale par sa seule parole?“ ¹⁾.

ція изъ Совѣта, по Высочайшемъ ихъ утвержденіи къ исполненію, имѣютъ слѣдующую форму: 1) уставы и учрежденія и ихъ дополненія имѣютъ форму манифестовъ, во вступленіи коихъ означается: внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, повелѣваемъ или утверждаемъ, и проч.

¹⁾ Tourgeneff. La Russie et les russes, III, 1847, p. 490.

Обратившись къ самому Образованію Государственнаго Совѣта 1810 года, мы, конечно, и въ немъ не найдемъ вовсе постановленія о томъ, чтобы Императору къ утверженію представлялось только мнѣніе большинства. И это тѣмъ знаменательнѣе, что въ Наказѣ государственному совѣту 5 апрѣля 1801 года какъ-разъ содержалось такое правило: „Дѣла изъ совѣта вносятся на утвержденіе Намъ, когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены. Непримѣющія сего уваженія остаются безъ дѣйствія“¹⁾. Слѣдовательно, если бы хотѣли установить такое же правило и въ 1810 году, не было основанія избѣгать прямого его выраженія. Правило не было новымъ и была уже готовая форма для его изложенія.

Правда, въ Образованіи Совѣта 1810 г. въ § 53 постановляется, что въ журналъ вносятся только мнѣніе большинства. Но слѣдующій § 54 добавляетъ къ этому, что члены, не согласившіеся съ общимъ заключеніемъ, въ теченіе недѣли доставляютъ къ государственному секретарю ихъ мнѣнія, кои и прилагаются въ подлинникѣ къ журналу. Затѣмъ, согласно § 55, Государь можетъ повелѣть эти особые мнѣнія вновь обсудить въ совѣтѣ. Слѣдовательно, никакъ нельзя согласиться съ А. Д. Градовскимъ, будто бы „по точному смыслу учрежденія 1810 г. предполагалось, что Императоръ будетъ имѣть дѣло только съ мнѣніемъ большинства совѣта“. Внесеніе или невнесеніе мнѣнія меньшинства въ журналъ не имѣетъ значенія. По Наказу 1801 г. всѣ мнѣнія вносились въ журналъ, но дѣло представлялось Государю только, когда было уважено большинствомъ. По Образованію 1810 г. особые мнѣнія въ журналъ не вносились, но Государю, очевидно, они представлялись во всякомъ случаѣ, потому что иначе онъ не могъ бы ихъ предлагать вторичному обсужденію совѣта согласно § 55.

Ко всему этому можно привести прямое доказательство того, что и въ то недолгое время, когда на дѣлѣ употреблялась формула: „внявъ мнѣнію Совѣта“, ее понимали только въ смыслѣ „выслушавъ мнѣніе“. Если еще могло быть какое-нибудь сомнѣніе, не имѣлъ ли государственный совѣтъ ограничительнаго, сдерживающаго значенія, то уже во всякомъ случаѣ не можетъ быть и рѣчи о томъ, чтобы для Императора въ какомъ бы то ни было смыслѣ могли быть обязательны мнѣнія назначаемыхъ имъ генералъ-губернаторовъ. Между тѣмъ въ Высочайшихъ манифестахъ того времени по дѣламъ Финляндіи встрѣчается такая

¹⁾ Архивъ государственнаго совѣта, т. III, 1878, ст. XXI.

формула: „внявъ мнѣнію финляндскаго генераль-губернатора и тамошняго правительственнаго совѣта“ ¹⁾, или даже „внявъ мнѣнію финляндскаго генераль-губернатора и тамошняго правительствующаго сената, равно какъ и подлежащихъ консисторій“ ²⁾.

Ошибочное пониманіе выраженія: „внявъ мнѣнію“ привело къ установленію въ нашей литературѣ и невѣрнаго представленія о новомъ учрежденіи государственнаго совѣта 1842 года, преувеличивающаго чрезмѣрно его значеніе. „Значеніе Государственнаго Совѣта, читаемъ у М. Ф. Владимірскаго-Буданова, существенно измѣнено реформою 1842 г.“ ³⁾. „По учрежденію 1842 года, поясняетъ В. И. Сергѣевичъ, всѣ новые законы, по-прежнему, проходятъ чрезъ Государственный Совѣтъ, но мнѣніе большинства не стѣсняетъ болѣе Государя“ ⁴⁾. „15 апрѣля 1842 года—повторяетъ то же самое, только другими словами, А. В. Романовичъ-Славатинскій—большинство Государственнаго Совѣта стало *лишью* необязательнымъ для Государя“ ⁵⁾.

Но стоитъ только внимательно прочесть Учрежденіе Государственнаго Совѣта въ Сводѣ Законовъ изданія 1832 г., чтобы убѣдиться въ *лишней* и прямо выраженной въ законѣ необязательности мнѣнія большинства для Государя гораздо раньше составленія Учрежденія Государственнаго Совѣта 1842 года. Уже въ 1816 году „Подробными правилами о производствѣ дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, удостоенными 13 февраля Высочайшаго вниманія“, п. 3 постановлено, что если члены, не согласившіеся съ заключеніемъ большинства, составятъ свое мнѣніе въ самомъ собраніи, оно вносится въ журналъ. Затѣмъ, 12 іюня 1827 года Высочайше утвержденной запиской предсѣдателя Государственнаго Совѣта установлены особыя формы на случай утвержденія мнѣній меньшинства или постановленія особой резолюціи. Сообразно съ этимъ и въ Сводѣ Законовъ 1832 года изложены и порядокъ составленія журналовъ, и образъ исполненія дѣлъ по Государственному Совѣту (ст. ст. 60, 89, 90, 93).

Несмотря на то, въ Сводѣ 1832 г. все-таки въ ст. 84 воспроизводится пресловутая формула: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. Но это лишь служитъ новымъ доказательствомъ

¹⁾ Манифестъ 31 января 1812 года о постоянной повинности въ Финляндіи П. С. З. № 24.978.

²⁾ Манифестъ 20 марта 1812 года о заключеніи браковъ между финляндскими жителями и русскими подданными. П. С. З. № 25.045.

³⁾ Обзоръ, стр. 231.

⁴⁾ Лекціи и изслѣдованія, стр. 763.

⁵⁾ Система, стр. 183.

того, что „внявъ мнѣнію“ означаетъ лишь „выслушавъ мнѣніе“. Иначе формула эта никакъ не могла бы сохраниться въ Сводѣ, прямо предусматривающемъ и утверждение „одного изъ разныхъ мнѣній“ и постановленіе „особой резолюціи“.

Какъ же объяснить установившееся въ литературѣ недоразумѣніе относительно дѣйствительнаго значенія словъ: „внявъ мнѣнію“? Объясненія надо искать въ той тайнѣ, которая такъ долго окружала проектъ Сперанскаго. Существовали смутные слухи о намѣреніяхъ Сперанскаго ограничить какъ-то законодательную власть Императора, но подробности оставались неизвѣстными. А тутъ встрѣчается несомнѣнно введенное Сперанскимъ и, повидимому, заимствованное изъ революціонной Франціи двусмысленное выраженіе: „внявъ мнѣнію“ — съ нимъ и связываетъ досужая догадливость ограничительные замыслы Сперанскаго. Нужды нѣтъ, что ограниченіе власти Императора „мнѣніями“ совѣта находится въ очевидномъ несоотвѣтствіи и съ составомъ совѣта вполнѣ и безусловно зависимымъ отъ Императора, и съ наименованіемъ его „Совѣтомъ“, слѣдовательно, совѣщательнымъ учрежденіемъ, и съ обозначеніемъ его заключеній только „мнѣніями“, а не „рѣшеніями“. Политическія идеи нашего общества той эпохи не могли отличаться ясностью и отчетливостью. Для всякихъ недоразумѣній въ этомъ отношеніи почва была самая подходящая. И вотъ, такимъ образомъ, случайно возникшее недоразумѣніе, распространяясь и упрочиваясь, стало общепризнаннымъ и какъ бы безспорнымъ и въ нашей историко-юридической литературѣ.

§ 9. Значеніе Совѣта.

Нашъ государственный совѣтъ съ самаго своего учрежденія и по настоящее время остается неизмѣнно совѣщательнымъ учрежденіемъ, не имѣющимъ никакой самостоятельной рѣшительной власти. Это было опредѣленно выражено въ § 29 Образованія 1810 г. и дословно повторяется въ ст. 23 ¹⁾ дѣйствующаго Учрежденія. Въ ней прямо указано, что дѣла, вносимыя въ Совѣтъ, вносятся только на его „уваженіе“, разрѣшеніе ихъ зависитъ отъ Верховной Императорской Власти.

Соотвѣтственно этому въ Образованіи 1810 г. не говорится о „рѣшеніяхъ“ совѣта, а только объ его мнѣніяхъ, положеніяхъ, заключеніяхъ ²⁾. Даже заключенія по частнымъ судебнымъ дѣ-

¹⁾ [Ст. 31 Учр. Гос. Сов., изд. 1901 года].

²⁾ Только въ одномъ § 35 вкралось слово „рѣшеніе“, но и то не въ смыслѣ

ламъ назывались не рѣшеніями, а положеніями (§ 41). Только Учрежденіе 1842 года стало употреблять въ отношеніи къ дѣятельности совѣта совершенно неподходящее къ ней выраженіе рѣшенія, впрочемъ и то въ немногихъ статьяхъ (90, 91, 93, 95, 101, 114). При этомъ въ одной изъ нихъ, именно 93, выражено, что по исключенію нѣкоторыя „рѣшенія“ совѣта даже приводятся въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія. Въ Учрежденіи 1842 г. эти „рѣшенія“ были перечислены въ ст. 51. Непосредственно въ департаментахъ, безъ представленія на Высочайшее усмотрѣніе, оканчиваются: 1) дѣла, вносимыя въ совѣтъ для свѣдѣнія; 2) дѣла, по коимъ представленіе министра, вслѣдствіе соглашенія съ нимъ, ему возвращается, и 3) дѣла, ко-торымъ, неприкосновенно къ ихъ существу, дается лишь законное въ ходѣ направленіе, когда самое направленіе сіе не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Закономъ 1892 г. марта 9 (8401) къ тому присоединены еще: 1) сообщеніе департамента духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ и требованіе отъ нихъ объясненій, и 2) постановленія того же департамента о производствѣ предварительнаго слѣдствія (ст. 89 и 93, ч. 2) ¹⁾.

Но во всѣхъ этихъ случаяхъ департаменты дѣйствуютъ, какъ самъ законъ говоритъ, „неприкосновенно къ существу дѣлъ“, и потому всѣ такія его дѣйствія неправильно называть рѣшеніями—это „частныя“, а не „рѣшительныя“ опредѣленія. Опроектъ привлекаемаго къ отвѣтственности или назначеніе предварительнаго слѣдствія также нельзя назвать „рѣшеніемъ“.

Кромѣ того, перечень ст. 23 Учр. Гос. Сов. изд. 1892 г. ²⁾ неполонъ. Въ случаѣ объявленія предсѣдателемъ въ общемъ собраніи или въ департаментѣ Высочайшаго повелѣнія, оно непосредственно, конечно, принимается къ исполненію.

Но всѣ случаи, когда не требуется представленія дѣла совѣта на Высочайшее усмотрѣніе, нисколько не колеблютъ строго совѣщательнаго характера функцій совѣта. Употребленіе въ нѣсколькихъ статьяхъ Учр. Гос. Сов. слова „рѣшеніе“ сдѣлало только терминологію его пестрой и непоследовательной.

Итакъ, функція совѣта и общаго собранія и департаментовъ только совѣщательныя, такъ какъ и департаменты, и общія

рѣшенія общаго собранія или департамента, а въ смыслѣ рѣшенія большинства въ департаментѣ.

¹⁾ Ст. 71, 107 и 112 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.

²⁾ [Ст. 31 изд. 1901 г.].

собрания могут приводить въ исполненіе только свои постановленія о порядкѣ производства дѣлъ, а не объ ихъ рѣшеніи по существу; совѣтъ не постановляетъ рѣшенія, а только высказываетъ мнѣнія, и притомъ лишь по тѣмъ проектамъ, какіе будутъ внесены на его обсужденіе министромъ или по особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ (Учр. Госуд. Сов., ст. 30) ¹⁾. Членамъ совѣта не предоставлено самимъ возбуждать новые законодательные вопросы и представлять законопроекты. Они не имѣютъ права законодательнаго почина.

Но обсуждая вносимые министрами проекты, совѣтъ не обязанъ принять или отвергнуть ихъ непременно цѣликомъ, не измѣняя ихъ содержанія. Такого правила нѣтъ въ Учрежденіи Совѣта, и на практикѣ измѣненіе совѣтомъ министерскихъ проектовъ является дѣломъ совершенно зауряднымъ. Перѣдко измѣненія и дополненія, вносимыя въ проекты совѣта, представляются очень существенными. Такъ, напримѣръ, при обсужденіи проекта дѣйствующаго Земскаго Положенія надзоръ за цѣлесообразностью постановленій земскихъ собраній возложенъ на комитетъ министровъ, по инициативѣ соединенныхъ департаментовъ ²⁾. Предположеніе министерства о сословной группировкѣ городскихъ избирателей было устранено, по инициативѣ тѣхъ же департаментовъ, изъ проекта Городового Положенія 1892 г. ³⁾.

Съ другой стороны, не слѣдуетъ представлять себѣ дѣло такъ, чтобы разъ внесенный въ совѣтъ проектъ обсуждался имъ совершенно самостоятельно, и чтобы возбужденный законодательный вопросъ представлялся на Высочайшее уваженіе только по окончательномъ его обсужденіи совѣтомъ. Напротивъ, покуда длится обсужденіе законопроекта, могутъ быть испрашиваемы Высочайшія повелѣнія, опредѣляющія ближайшимъ образомъ порядокъ и направленіе дальнѣйшаго обсужденія.

Если общее собраніе найдетъ нужнымъ въ виду возбужденія новыхъ вопросовъ вернуть проектъ для вторичнаго обсужденія въ департаменты, оно дѣлаетъ это собственною властью. Если департаменты найдутъ нужнымъ дополнить чѣмъ-нибудь обсуждаемый законопроектъ, они могутъ его возвратить министру сами только по соглашенію съ нимъ. Если же такого соглашенія не послѣдуетъ, возвращеніе законопроекта министру можетъ послѣдовать только съ Высочайшаго соизволенія. Когда по законодательному вопросу, возбужденному сенатомъ, общее собраніе

¹⁾ [Ст. 43 изд. 1901 г.].

²⁾ Отчетъ Госуд. Сов. за 1890 г., стр. 130.

³⁾ Отчетъ Госуд. Сов. за 1892—93 г., I, стр. 322.

совѣта найдетъ невозможнымъ выразить окончательное сужденіе безъ предварительной разработки вопроса въ подлежащемъ министерствѣ, мнѣніе объ этомъ совѣта представляется на Высочайшее утвержденіе, какъ это было, напр., сдѣлано въ 1873 г. по вопросу, возбужденному жалобой сенату боровичскаго уѣзднаго земства на недоведеніе министромъ внутреннихъ дѣлъ земскаго хозяйства на разсмотрѣніе высшаго правительства ¹⁾. Точно такъ же, если департаменты найдутъ, что по важности вопроса для обсуждения его требуется образованіе въ составѣ государственнаго совѣта особой комиссіи, для осуществленія этого предположенія должно быть испрошено особое Высочайшее повелѣніе. Такъ было сдѣлано, напр., при обсужденіи въ 1870 г. Городового Положенія, при обсужденіи въ 1877 г. проекта введенія мировыхъ учреждений въ Остзейскомъ краѣ, при обсужденіи въ 1880 г. проекта правилъ о чинахъ запаса ²⁾. Иногда такимъ же образомъ по испрошенному совѣтомъ Высочайшему повелѣнію учреждались комиссіи при министерствахъ. Такъ въ 1878 году при обсужденіи вопроса объ учрежденіи въ Сибири университета соединенные департаменты нашли, что избраніе пункта для сибирскаго университета представляетъ особую важность, а потому доводы въ пользу Омска должны быть обставлены болѣе вѣскими данными. По докладу о семъ Государю Императору послѣдовало Высочайшее соизволеніе на учрежденіе комиссіи по распоряженію министра народнаго просвѣщенія изъ лицъ практически знакомыхъ съ Сибирью ³⁾. Подобнымъ же образомъ въ 1885 году представлено было на Высочайшее усмотрѣніе заключеніе совѣта объ учрежденіи при министерствѣ финансовъ по соглашенію съ предсѣдателемъ совѣта особой комиссіи для разсмотрѣнія проекта правилъ о преимуществахъ службы въ отдаленныхъ окраинахъ ⁴⁾.

Заключенія совѣта объ отклоненіи по какимъ-либо причинамъ обсужденія внесеннаго законопроекта также представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Такъ, въ 1882 году при обсужденіи проекта установленія пошлинъ съ безмезднаго перехода имущества одинъ членъ полагалъ, что утвержденіе этого проекта преждевременно, такъ какъ онъ не былъ достаточно соображенъ ни съ дѣйствующими въ имперіи гражданскими законами, ни

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1873 г., стр. 47.

²⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1870 г., стр. 30; за 1878 г., стр. 28; за 1880 г., стр. 82.

³⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1878 г., стр. 117.

⁴⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1886 г., стр. 211.

съ экономическими и бытовыми условіями Россіи. Образовавшіеся такимъ образомъ разныя мнѣнія были представлены на Высочайшее уваженіе, и только послѣ утвержденія по этому предварительному вопросу мнѣнія большинства совѣтъ обратился къ дальнѣйшему обсужденію проекта ¹⁾. Такъ когда въ 1879 г. былъ доставленъ министерствомъ юстиціи отзывъ на проектъ правилъ о наймѣ рабочихъ, бывшій на разсмотрѣніи соединенныхъ департаментовъ еще въ 1876 году, въ совѣтѣ возникли сомнѣнія на счетъ удобства и своевременности изданія правилъ, предназначенныхъ нѣсколько лѣтъ передъ тѣмъ и при иныхъ обстоятельствахъ, и потому было испрашено Высочайшее соизволеніе на обсужденіе вопроса: не окажется ли предпочтительнѣе, вмѣсто изданія предполагавшихся въ 1876 г. правилъ о наймѣ, представить подлежащимъ министрамъ входить по мѣрѣ надобности объ измѣненіи и дополненіи дѣйствующихъ о рабочихъ законовъ ²⁾.

Высочайшія повелѣнія испрашиваются также, когда въ совѣтѣ возникаютъ вопросы относительно точнаго опредѣленія подлежащихъ сужденію совѣта предметовъ. Такъ, въ 1880 году при обсужденіи проекта положенія о признаніи тавадовъ и азнауровъ Грузіи, Имеретіи и Гуріи въ княжескомъ и дворянскомъ достоинствахъ, совѣтъ нашель, что приложенный къ представленію по этому дѣлу кавказскаго намѣстника именной посемейный списокъ лицъ, признанныхъ въ тавадскомъ и азнаурскомъ достоинствахъ, не подлежитъ утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, и потому испросилъ Высочайшее соизволеніе на внесеніе этого списка въ существовавшій еще тогда кавказскій комитетъ ³⁾.

При внесеніи законопроектвъ по Высочайшему повелѣнію иногда напередъ уже объявляется совѣту Высочайшая воля по основному вопросу. Если затѣмъ въ совѣтѣ, хотя бы и въ департаментахъ, возникнетъ разногласіе по истолкованію объявленной такимъ образомъ Высочайшей воли, дальнѣйшее обсужденіе проекта пріостанавливается, и послѣдовавшія разныя мнѣнія въ меморіи представляются на Высочайшее уваженіе, а затѣмъ дальнѣйшее обсужденіе законопроекта происходитъ уже сообразно воспослѣдовавшему разъясненію Высочайшей воли. Въ Учрежденіи Госуд. Совѣта прямого указанія на такой порядокъ найти

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 88.

²⁾ Отчетъ за 1880 г., стр. 193.

³⁾ Отчетъ за 1870 г., стр. 189.

нельзя, но такова установившаяся практика, сложившаяся, конечно, потому, что при сомнѣніи въ истинѣ смысла Высочайшаго повелѣнія, предрѣшающаго основной вопросъ обсуждаемаго проекта, обсужденіе подробностей было бы безцѣльно“. Примѣромъ такого рода можетъ служить м. г. с. 19 мая 1887 г. о присоединеніи въ области Войска Донскаго таганрогскаго градоначальства и Ростовскаго уѣзда. По обсужденіи этого вопроса, поднятаго наказнымъ атаманомъ Войска Донскаго, Святополкъ-Мирскимъ, въ особомъ совѣщаніи, происходившемъ подѣ личнымъ руководствомъ Государя Императора 28 мая 1886 г., Высочайше повелѣно было, признавъ такое присоединеніе полезнымъ, способъ исполненія сей мѣры опредѣлить законодательнымъ порядкомъ. Когда составленный въ исполненіе этого повелѣнія законопроектъ былъ внесенъ военнымъ министромъ въ совѣтъ, въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи произошло разногласіе: должно ли означенное присоединеніе совершаться въ видѣ административнаго только подчиненія сихъ земель войсковому атаману, или въ видѣ полнаго и органическаго сліянія этихъ мѣстностей съ областью. Перваго мнѣнія держались 18 членовъ, второго—только одинъ военный министръ. Эти разные мнѣнія представлены были въ меморіи соединенныхъ департаментовъ на Высочайшее благоусмотрѣніе, при чемъ послѣдовало одобреніе мнѣнія военного министра. Затѣмъ дѣло было опять обсуждаемо въ подробностяхъ соединенными департаментами, поступило въ общее собраніе, а оттуда было представлено законнымъ порядкомъ на Высочайшее усмотрѣніе ¹⁾. Но по болѣе важнымъ законопроектамъ возникшее въ соединенныхъ департаментахъ разногласіе по основному вопросу, обусловливающему всѣ частности обсуждаемаго законопроекта, представляется на Высочайшее разрѣшеніе, хотя и до разсмотрѣнія подробностей проекта, но все-таки чрезъ общее собраніе. Такъ было сдѣлано при обсужденіи проекта положенія о земскихъ начальникахъ въ 1889 году. Соединенные департаменты законовъ, экономіи и гражданскій остановились прежде всего на общемъ вопросѣ: слѣдуетъ ли предположенное учрежденіе земскихъ начальниковъ образовывать съ характеромъ спеціальнаго органа крестьянскаго управленія, или не представляется ли болѣе цѣлесообразнымъ и отвѣчающимъ обнаружившейся на практикѣ потребности присвоить названнымъ должностямъ значеніе органа, входящаго въ общую систему мѣстныхъ административныхъ установленій? Семь членовъ находили,

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1887 г., стр. 23 и слѣд.

что земскіе начальники должны быть органами, вѣдающими крестьянское управленіе, а 18 членовъ полагали должности земскихъ начальниковъ образовать въ видѣ установленія, принадлежащаго къ составу общаго въ уѣздѣ административнаго управленія. Въ виду такого разногласія департаменты полагали, пріостановивъ подробное разсмотрѣніе проекта, возникшее разномысліе представить чрезъ общее собраніе на Высочайшее благоусмотрѣніе. Въ общемъ собраніи также образовались разныя мнѣнія. Съ мнѣніемъ семи членовъ согласились 13, а съ мнѣніемъ 18—39. Мнѣніе меньшинства удостоилось 28 января Высочайшаго утвержденія, и вмѣстѣ съ тѣмъ повелѣно было упразднить мировыхъ судей; часть ихъ дѣла передать земскимъ начальникамъ и волостнымъ судьямъ, а меньшую часть, болѣе важныя дѣла—обружнымъ судамъ. Самое разсмотрѣніе проекта положенія о земскихъ начальникахъ предписано было закончить до лѣтнихъ вакацій. Въ исполненіе таковой Высочайшей воли предсѣдатель совѣта образовалъ особое совѣщаніе изъ нѣсколькихъ министровъ, членовъ совѣта и государственнаго совѣта для опредѣленія ближайшимъ образомъ необходимыхъ измѣненій первоначальнаго проекта. Заключеніе совѣщанія было представлено на Высочайшее утвержденіе 1 февраля, а 13 мая министры внутреннихъ дѣлъ и юстиціи внесли соотвѣтствующіе проекты, которые и были разсмотрѣны установленнымъ порядкомъ, сначала въ соединенныхъ департаментахъ, затѣмъ въ общемъ собраніи.

Таковы нормальныя условія дѣятельности совѣта. Въ случаѣ же продолжительнаго и дальняго отсутствія Государя, совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какая на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлы сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ.

Это правило не было въ Образованіи 1810 г. Оно явилось впервые въ Сводѣ 1832 года (ст. 83), при чемъ въ обоснованіе его были указаны только частные случаи 1812, 1814 и 1816 годовъ. Затѣмъ оно вошло въ Учрежденіе Совѣта 1842 года и сохраняетъ силу по настоящее время ¹⁾.

§ 10. Составъ и устройство Совѣта.

Обращаясь къ разсмотрѣнію дѣйствующаго Учрежденія Государственнаго Совѣта ²⁾, обратимся прежде всего къ его составу и устройству.

¹⁾ [Ст. 105 учр. по изд. 1892 г. и ст. 42 по изд. 1901 г.].

²⁾ Т.-е. дѣйствовавшего до Высоч. указа 24 апрѣля 1906 года.

Личный составъ государственнаго совѣта опредѣляется всецѣло и исключительно волею Государя. Правда, министры суть по званію своему члены совѣта (ст. 1) ¹⁾, но только покуда сохраняютъ министерскій постъ, а назначеніе и увольненіе ихъ также всецѣло зависитъ отъ Высочайшей воли. Членовъ по рожденію въ совѣтъ вовсе нѣтъ. И члены Императорской фамиліи, даже Наслѣдники престола, засѣдаютъ въ совѣтѣ лишь въ силу особаго назначенія.

Законъ постановляетъ, что „государственный совѣтъ составляется изъ особъ Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ“ (ст. 2) ²⁾. Такимъ образомъ основаніемъ назначенія въ члены совѣта служить непосредственно „Высочайшая довѣренность“. Поэтому въ членамъ совѣта непримѣнимы и общія условія поступленія на службу. Высочайшее довѣріе замѣняетъ собою всѣ другія условія. Государь можетъ назначить членомъ совѣта кого угодно, безъ различія возраста, образованія, чина, сословія. Въ законѣ, слѣдовательно, нѣтъ препятствій къ тому, чтобы въ составъ совѣта вошли представители всѣхъ элементовъ русскаго общества. Но на дѣлѣ сложился и установился весьма однородный составъ совѣта. Совѣтъ составляется исключительно изъ высшихъ сановниковъ гражданской и военной службы, и тѣмъ самымъ, конечно, изъ однихъ только дворянъ, такъ какъ высшіе чины сообщаютъ у насъ сами собою и дворянство. Назначеніе лицъ, выдвинувшихся не на государственной службѣ, составляетъ рѣдкое исключеніе. Можно указать всего два примѣра такого рода (назначеніе Галагана и графа Бобринскаго), и то оба назначенныя лица чиновныя. Точно такъ же не было никогда въ составѣ совѣта ни одного іерарха русской церкви. Это объясняется тѣмъ, что до реформъ прошлаго царствованія государственная служба была единственнымъ поприщемъ дѣятельности, гдѣ могли вырабатываться и проявляться способности въ государственной дѣятельности. Изъ тому же въ то время всѣ сколько-нибудь образованные люди состояли или, по крайней мѣрѣ, значились на государственной службѣ. Духовенство же православной церкви занимало, да и теперь еще занимаетъ, слишкомъ обособленное положеніе, чтобы въ правительственныхъ сферахъ могла явиться и самая мысль о привлеченіи православной іерархіи въ участію въ дѣятельности совѣта. А между тѣмъ въ виду того значенія, какое первенствующая православная церковь имѣетъ

¹⁾ [Ст. 4 изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 2 изд. 1901 г.].

въ общественной жизни русскаго народа и всегдашняго существованія въ средѣ іерарховъ людей большой учености и глубокаго знанія жизни крестьянской, ихъ участіе въ дѣятельности государственнаго совѣта могло бы принести большую пользу дѣлу законодательства, напримѣръ, въ настоящее время включенія въ составъ общаго собранія и департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ такихъ достойнѣйшихъ высокопреосвященнѣйшихъ митрополитовъ, каковы бывшій кіевскій Іоанникій и нынѣшній петербургскій Антоній. Нѣкоторая разнородность состава совѣта обусловливается лишь тѣмъ, что въ немъ соединяются лица гражданской и военной службы. При первоначальномъ образованіи совѣта преобладали чины гражданскіе, которыхъ было назначено 25, а военныхъ всего 10. Но затѣмъ число военныхъ до послѣдняго времени все возрастало. Въ 1863 году военныхъ было въ совѣтѣ, не считая членовъ Императорской фамиліи — 35, гражданскихъ всего — 20. Но за послѣднее десятилѣтіе опять стали преобладать гражданскіе чины. Въ 1895 году гражданскихъ было 47, военныхъ было 19, а съ Великими Князьями 23, а изъ 24 членовъ департаментовъ — военныхъ только четверо.

Не только назначеніе, но точно такъ же и увольненіе членовъ совѣта зависитъ отъ Высочайшей Власти. Каждый членъ совѣта можетъ быть во всякое время уволенъ, и сами члены совѣта могутъ просить объ увольненіи ихъ отъ должности. Прежде случаи увольненія членовъ совѣта по прошенію были довольно часты, особенно въ царствованіе Александра I. Такъ, уже въ 1812 году были уволены графъ Гудовичъ и Кошелевъ; затѣмъ были случаи увольненія въ 1814, 1816 (два случая), 1817 (три случая), 1819, 1823 годахъ. Былъ даже случай двукратнаго назначенія членомъ совѣта съ графомъ А. А. Заевскимъ, назначеннымъ первоначально въ 1828 году, уволеннымъ въ 1831, снова назначеннымъ въ 1848 и окончательно уволеннымъ въ 1850 году. Но въ послѣднее время случаевъ увольненія по прошенію вовсе не было, а случаи удаленія безъ прошенія очень рѣдки и соединяются, обыкновенно, съ увольненіемъ и вовсе отъ службы. Такъ было въ двухъ послѣднихъ случаяхъ увольненія барона Торнау въ 1878 году и свѣтлѣйшаго князя Ливена въ 1882 году.

Лишеніе званія члена совѣта можетъ быть и послѣдствіемъ судебного приговора. Такъ въ 1832 году былъ исключенъ изъ членовъ совѣта, по приговору верховнаго уголовного суда, князь Адамъ Чарторійскій.

Число членовъ совѣта не опредѣлено. При первоначальномъ

учрежденіи совѣта ихъ было назначено 35. Теперь оно значительно умножилось. За послѣдніе годы въ составъ совѣта входитъ вмѣстѣ съ министрами 70 — 90 членовъ. Перемены происходятъ постоянно. Такъ, въ тотъ годъ, когда скончалось 5 членовъ совѣта: Е. А. Перетцъ, А. Ф. Бычковъ, К. Н. Посыетъ, баронъ А. П. Николаи и М. Ф. Гольтгоеръ, назначено три новыхъ члена государственнаго совѣта, бывш. мин. внутр. дѣлъ, Горемыкинъ, со включеніемъ и новаго управляющаго мин. внутр. дѣлъ Сипягина въ число лицъ, присутствующихъ въ госуд. совѣтѣ и съ назначеніемъ еще двухъ членовъ госуд. совѣта, бывш. тов. мин. внутреннихъ дѣлъ барона Йескуль ф.-Гильденбанда и тов. госуд. контролера Иващенко, съ оставленіемъ его въ должности. Такимъ образомъ совѣтъ состоитъ только изъ 88 членовъ; изъ нихъ военныхъ 35, а гражданскихъ 53.

Quorum департамента — три члена (ст. 10)¹⁾; для общаго собранія quorum не опредѣленъ, и нельзя къ нему примѣнить тотъ же quorum, что для департаментовъ, такъ какъ явля въ общія собранія для министровъ и главноуправляющихъ, имѣющихъ права министра, обязательна, и если самъ министръ или главноуправляющій не можетъ быть, онъ замѣняется его товарищемъ, и, слѣдовательно, общее собраніе всегда представляется составленнымъ изъ 13 членовъ министровъ, такъ какъ наравнѣ съ ними стоитъ государственный контролеръ и два главноуправляющихъ: государственнаго коннозаводства и вѣдомства Императрицы Маріи; поэтому слѣдовало бы постановить въ Учрежденіи совѣта, что общее собраніе не можетъ считаться состоявшимся при присутствіи лишь министровъ и главноуправляющихъ, а что собраніе можетъ считаться состоявшимся лишь при условіи нахожденія и другихъ членовъ совѣта, въ числѣ по крайней мѣрѣ въ полтора больше 12, т.-е. не менѣе 18. Членовъ трехъ департаментовъ 29, слѣдовательно, они составляютъ немного меньше трети 88, каково теперь число членовъ государственнаго совѣта.

Званіе членовъ совѣта совмѣстимо съ должностями административными и судебными, но только не въ новыхъ судебныхъ учрежденіяхъ. Только почетный мировой судья можетъ быть членомъ совѣта (ст. 49 Учр. суд. уст.).

Министры по званію своему, какъ мы уже говорили, считаются членами совѣта. Это распространяется также на главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ. Но званіе

¹⁾ [Ст. 11 изд. 1901 г.].

управляющаго само по себѣ еще не служить основаніемъ предоставленія должностному лицу, носящему это званіе, правъ министра, надо, чтобы въ законѣ объ его должности было постановленіе о принадлежности всѣхъ правъ министра. Такъ, главноуправляющій С. Е. И. В. канцеляріей по принятію прошеній хотя и состоитъ по должности своей во II классѣ, правами министра не пользуется, и потому по общему правилу въ госуд. совѣтѣ и комитетѣ министровъ не присутствуетъ, какъ это было разъяснено госуд. совѣтомъ, когда въ 1895 г. возбуждался вопросъ о предоставленіи этому должностному лицу права наравнѣ съ министрами присутствовать въ совѣтѣ ¹⁾. Необходимо прямое предоставленіе правъ министра и въ частности права присутствовать въ совѣтѣ, какъ оно и сдѣлано относительно главноуправляющаго вѣдомствомъ Императрицы Маріи ²⁾. Главноуправляющему же государственнымъ коннозаводствомъ предоставлены не всѣ права министра, а лишь „по его вѣдомству“ ³⁾. Точно такъ же бывшему главноуправляющему кодификаціоннымъ отдѣломъ были особо предоставлены эти права—единственный примѣръ предоставленія ихъ должностному лицу, не завѣдывавшему главнымъ управленіемъ государственныхъ дѣлъ въ общемъ ихъ раздѣленіи, отдѣльное министерство составляющихъ. Но главноуправляющій канцеляріей по принятію прошеній присутствуетъ въ совѣтѣ, а также въ комитетѣ и сенатѣ, только по дѣламъ, внесеннымъ въ нихъ имъ самимъ ⁴⁾. Относительно оберъ-прокурора синода въ Учрежд. Гов. Сов. сказано только, что по дѣламъ вѣдомства синода онъ приглашается для нужныхъ объясненій въ департаменты (ст. 38). Но на практикѣ въ послѣднее время оберъ-прокуроръ св. синода назначается обыкновенно лично членомъ государственнаго совѣта, и такъ какъ онъ членъ совѣта не по должности, то товарищъ его, не будучи членомъ совѣта, не долженъ быть допускаемъ въ его засѣданія ⁵⁾.

Министры не могутъ быть назначаемы предсѣдателями департаментовъ (ст. 10) ⁶⁾. Въ законѣ ничего не сказано о томъ, могутъ ли они быть назначаемы членами департаментовъ, но, какъ на это справедливо указалъ Градовскій ⁷⁾, невозможность эта

¹⁾ Отчетъ Госуд. Сов. за сессію 1894—95 гг., стр. 91.

²⁾ Пол. 22 дек. 1875, § 4.

³⁾ Учр. Мпп., ст. 932.

⁴⁾ Учр. канц. прош., стр. 20.

⁵⁾ [Въ учр. госуд. сов. изд. 1901 г. постановленіе ст. 38 изд. 1892 г. отсутствуетъ].

⁶⁾ [Ст. 11 изд. 1901 г.].

⁷⁾ Начала русск. госуд. права, т. II, стр. 221.

какъ бы предполагается закономъ; иначе была бы непонятна ст. 35 ¹⁾, постановляющая безъ всякихъ оговорокъ, что „министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ“. Къ тому же, мнѣніе министра въ законѣ вездѣ противопоставляется мнѣнію департаментовъ (ст. 46—49) ²⁾.

По первоначальному Учрежденію Совѣта, очевидно подъ вліяніемъ идеи обособленія власти законодательной и исполнительной, присутствованіе въ немъ министровъ было необязательно, и неявки ихъ даже по дѣламъ ихъ вѣдомства не прерывали теченія дѣлъ ни въ департаментахъ, ни въ общемъ собраніи (П. С. З. № 24, 64, §§ 37 и 60). Даже извѣщеніе министровъ о дѣлахъ, назначенныхъ къ докладу въ общемъ собраніи, мотивируется тѣмъ, чтобы дать имъ возможность прислать для дачи объясненій директоровъ (§§ 61, 62). Но мало-по-малу условія практическаго удобства, не допускавшаго такого отчужденія министровъ отъ законодательной дѣятельности, заставили признать по крайней мѣрѣ въ общемъ собраніи присутствіе министровъ или ихъ товарищей обязательнымъ, и теперь старое правило сохраняется только для департаментовъ. Прежде всего Высочайшимъ повелѣніемъ 27 апрѣля 1828 года ³⁾ установлена обязанность министровъ заблаговременно извѣщать государственнаго секретаря, когда они не могутъ присутствовать при обсужденіи дѣлъ ихъ вѣдомства, и вмѣстѣ съ тѣмъ предоставлено министрамъ право требовать въ такомъ случаѣ, чтобы слушаніе дѣла было отложено. Въ 1834 году установлена уже прямо обязанность министровъ присутствовать въ общемъ собраніи по всѣмъ дѣламъ безразлично (П. С. З. № 7619). Кромѣ того, было постановлено, что въ случаѣ вторичной невозможности для министра присутствовать при слушаніи его дѣла, предсѣдатель совѣта, смотря по важности дѣла, или снова откладываетъ его слушаніе, или предоставляетъ министру прислать за себя товарища (ст. 62). Такимъ образомъ, когда требовалось даже личное присутствіе непременно самого министра, замѣна ихъ товарищами допускалась не иначе, какъ съ особаго каждый разъ разрѣшенія предсѣдателя Совѣта. Но, очевидно, на практикѣ это оказалось неудобнымъ, и въ 1847 г. 29 мая (П. С. З. № 21278) послѣдовало общее разрѣшеніе, подтвержденное и 19 февраля 1852 г. (П. С. З. № 26004), министрамъ, въ случаѣ невозможности для

¹⁾ [Ст. 55 изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 67—70 изд. 1901].

³⁾ Въ П. С. З. его нѣтъ.

нихъ прибыть въ общее собраніе по какимъ бы то ни было причинамъ, замѣнять себя товарищами, и не только по дѣламъ ихъ вѣдомства, но и по всѣмъ другимъ. Слѣдовало бы поэтому статью 62 Учр. Гос. Сов. дѣйствующаго изданія 1892 года изложить согласно закону 29 мая 1847 года, и тогда бы примѣчанія не надо было бы дѣлать. Но, вопреки основному правилу кодификаціи, что новый законъ, устанавлиющій новое, противоположное старому правилу, долженъ служить поводомъ къ измѣненію, согласно съ нимъ, и соотвѣтствующей статьи Свода Законовъ, въ дѣйствующемъ изданіи 1892 г. ст. 62 Учр. Гос. Сов. осталась въ прежней редакціи, и постановленіе новаго закона 29 мая 1847 г. помѣщено только въ образованномъ для этого примѣчаніи къ этой статьѣ ¹⁾. Въ департаментахъ министры не обязаны присутствовать, но могутъ представлять свои объясненія или лично, или чрезъ товарищей. Но предсѣдатель совѣта и предсѣдатели департаментовъ, когда признаютъ необходимымъ присутствіе министра въ департаментѣ, могутъ его пригласить (ст. 35) ²⁾. Кромѣ того, могутъ пригласить въ общее собраніе и въ департаменты для объясненія дѣлъ директоровъ и другихъ лицъ, управляющихъ соотвѣтствующими частями министерства для ближайшаго разъясненія подробностей дѣла, но участія въ совѣщаніяхъ совѣта эти лица не принимаютъ (ст. 35, 37, 56, 57, 58) ³⁾.

¹⁾ [Согласно ст. 74 — 78 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. министры должны присутствовать въ общихъ собраніяхъ государственнаго совѣта не только по дѣламъ ихъ вѣдомства, но и по всѣмъ прочимъ. Министры присутствуютъ въ общемъ собраніи лично или замѣняютъ себя своими товарищами или должностными лицами, пользующимися правами сихъ послѣднихъ. Министра императорскаго двора и удѣловъ замѣняетъ управляющій кабинетомъ его императорскаго величества, военнаго министра — начальникъ главнаго штаба, а управляющаго морскимъ министерствомъ — начальникъ главнаго морского штаба. О дѣлахъ, назначенныхъ къ слушанію въ общемъ собраніи совѣта, дается каждый разъ знать министрамъ. Если министръ или лицо его замѣняющее послѣ извѣщенія въ общее собраніе не прибудетъ, то дѣло слушается безъ него. Министръ, въ случаѣ невозможности для него или для лица, его замѣняющаго, присутствовать въ общемъ собраніи по дѣламъ, до его вѣдомства относящимся, своевременно предваряетъ о томъ государственнаго секретаря. Дѣла сіи, по просьбѣ министра, могутъ быть отложены до одного изъ слѣдующихъ засѣданій].

²⁾ [Ст. 55 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. Министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ, но могутъ, когда признаютъ нужнымъ представлять изъясненія свои департаментамъ лично или черезъ товарищей. Равнымъ образомъ департаменты, когда признаютъ нужнымъ, могутъ черезъ своихъ предсѣдателей приглашать министровъ въ свои собранія].

³⁾ [Въ ст. 56 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. перечислены должностныя лица, которыми министры могутъ себя замѣнять въ департаментахъ госуд. совѣта,

Предсѣдателемъ совѣта считается самъ Государь Императоръ (ст. 5) ¹⁾, и только на случай неприбытія Государя въ совѣтъ Высочайшею Властью назначается особый предсѣдатель изъ числа членовъ совѣта (ст. 6) ²⁾. Въ дѣйствительности Государь предсѣдательствуютъ въ совѣтѣ очень рѣдко. Императоръ Александръ I вначалѣ предсѣдательствовалъ въ общихъ собраніяхъ постоянно, но послѣ удаленія Сперанскаго сталъ все рѣже и рѣже предсѣдательствовать лично въ совѣтѣ. Императоръ Николай I присутствовалъ въ чрезвычайныхъ собраніяхъ 13-го и 15-го декабря 1825 г.; въ 1829 г. — при разсмотрѣніи предложенія о пониженіи процента въ кредитныхъ установленіяхъ съ 5 на 4; въ 1830 г. 26 апрѣля — при обсужденіи манифеста о состояніяхъ и о порядкѣ гражданской службы; въ 1833 г. 19 января — при обсужденіи вопросовъ, относящихся къ изданію Свода Законовъ, и въ 1842 году 30 марта — при обсужденіи вопроса о предоставленіи помѣщикамъ заключать съ крестьянами договоры на отдачу земли въ пользованіе съ принятіемъ крестьянами названія обязанныхъ ³⁾. Покойный Императоръ Александръ II присутствовалъ въ совѣтѣ при своемъ восшествіи на престолъ 19 февраля 1855 года и при обсужденіи Положенія о крестьянахъ 1861 года ⁴⁾. Государь Александръ III присутствовалъ только при восшествіи на престолъ 2 марта 1881 года.

Всѣхъ предсѣдателей совѣта по настоящее время было двѣнадцать. Первымъ предсѣдателемъ былъ назначенъ графъ Румянцевъ и затѣмъ слѣдовали князь Салтыковъ, князь Лопухинъ, князь Кочубей, графъ Новосильцевъ, князь Васильчиковъ, графъ Левашевъ, князь Чернышевъ, князь Орловъ, князь Гагаринъ,

кромя ихъ товарищей. Сверхъ этого въ силу ст. 57 того же учрежденія представленіе въ департаментахъ объясненій по дѣламъ можетъ быть поручаемо министрами ихъ товарищамъ, директорамъ департаментовъ и другимъ начальникамъ отдѣльныхъ частей въ министерствахъ. Лица эти правомъ голоса не пользуются и оставляютъ собраніе, какъ скоро окончатся требуемыя отъ нихъ объясненія].

¹⁾ [Ст. 6 изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 7 изд. 1901 г.].

³⁾ Давневскій. Исторія Государ. Совѣта, стр. 96, 99. О засѣданіи 30 марта 1842 г. любопытный разсказъ гр. М. Корфа въ Сб. Имп. Р. Ист. Общ. ХСVIII, стр. 101—123. На предсѣдательскомъ мѣстѣ остался кн. Васильчиковъ. Государь сидѣлъ на мѣстѣ предсѣдателя департамента законовъ. Ораторы обращались съ рѣчами къ князю Васильчикову. Засѣданіе открылось рѣчью Государя, предрѣшавшей вопросъ, и уже послѣ того былъ прочтенъ журналъ департамента. Тѣмъ не менѣе пренія продолжались около 4 часовъ и были измѣнены нѣкоторыя частности проекта.

⁴⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1881 г.

Великій Князь Константинъ Николаевичъ и Великій Князь Михаилъ Николаевичъ, донынѣ предсѣдательствующій въ совѣтѣ.

Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя, его замѣняетъ, если не будетъ къ тому назначено другое лицо, старшій въ чинѣ изъ предсѣдателей департаментовъ (ст. 15) ¹⁾.

По своей внутренней организаціи Государственный Совѣтъ слагается изъ общаго собранія и департаментовъ и, кромѣ того, при немъ состоятъ: 1) особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената и 2) государственная канцелярія (ст. 8) ²⁾.

Общее собраніе составляется подъ предсѣдательствомъ Государя или особо назначаемаго предсѣдателя изъ всѣхъ членовъ совѣта (ст. 14) ³⁾. Размѣщеніе членовъ общаго собранія и присутствующихъ въ немъ чиновъ государственной канцеляріи опредѣлено ст. 21 ⁴⁾ Учр. Гос. Сов. Предсѣдатель имѣетъ мѣсто въ серединѣ; по правую сторону занимаютъ мѣста присутствующіе въ совѣтѣ члены Императорской Фамиліи, а за ними предсѣдатель комитета министровъ, министры и главноуправляющіе; по лѣвую сторону — предсѣдатели департаментовъ, а за ними члены совѣта по старшинству. Государственный секретарь имѣетъ столъ посреди залы противъ предсѣдателя; при немъ за особыми столами находятся: 1) статсъ-секретарь того департамента, по которому докладывается дѣло; 2) помощникъ статсъ-секретаря, докладывающій дѣло, и 3) помощникъ, кратко записывающій дѣла и пренія.

Въ департаментахъ предсѣдательствуютъ особые предсѣдатели изъ назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію къ присутствованію въ нихъ членовъ совѣта. Членовъ департаментовъ полагается не менѣе трехъ (ст. 10) ⁵⁾. Обыкновенно ихъ бываетъ гораздо больше, но, тѣмъ не менѣе, общее число членовъ департаментовъ не доходитъ до трети общаго числа всѣхъ членовъ совѣта. Между тѣмъ первоначально предполагалось, что члены, не входящіе въ составъ департаментовъ, будутъ составлять исключеніе, какъ это видно изъ XIII и XIV коренныхъ законовъ совѣта. Назначеніе предсѣдателя совѣта, а также предсѣдателей и членовъ департаментовъ совершается на опредѣленный срокъ: назначеніе предсѣдателя совѣта возобновляется ежегодно (ст. 8),

¹⁾ [Ст. 19 изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 9 изд. 1901 г.].

³⁾ [Ст. 18 изд. 1901 г.].

⁴⁾ [См. 27 ст. изд. 1901 г.].

⁵⁾ [Ст. 11 изд. 1901 г.].

а председателей и членовъ департаментовъ каждые полгода (ст. 11)¹⁾. Это правило, установленное при самомъ учрежденіи совѣта, на дѣлѣ затѣмъ скоро перестало соблюдаться, но было восстановлено въ царствованіе Николая I, какъ „уничтожающее мѣстничество и подающее Государю Императору возможность назначать новаго председателя изъ сановниковъ опытныхъ и способныхъ, безъ оскорбленія прежняго²⁾).

Департаменты совѣта имѣютъ по закону значеніе только подготовительныхъ комиссій. Въ комитетѣ 6 декабря было даже предложено прямо замѣнить ихъ комиссіями, непремѣнными и временными³⁾. По общему правилу, каждое дѣло послѣ предварительнаго обсужденія въ департаментѣ поступаетъ на окончательное уваженіе общаго собранія. Но такъ какъ въ составъ департаментовъ назначаются наиболѣе дѣловые члены совѣта, отличающіеся энергіей, опытностью и знаніемъ, а въ общемъ собраніи теперь преобладаютъ численно неприсутствующіе въ департаментахъ члены, то фактически центромъ дѣятельности совѣта служатъ теперь департаменты. Судьба законопроектовъ обыкновенно уже предрѣшается обсужденіемъ ихъ въ департаментахъ. Общее собраніе мало и рѣдко что прибавляетъ къ выработанному въ департаментахъ.

Департаментовъ по закону полагается пять: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, 4) государственной экономіи (ст. 9) и 5) наукъ, промышленности и торговли, учрежденный въ послѣднее время⁴⁾. Но департаментъ дѣлъ военныхъ фактически не существуетъ, такъ какъ ни председатель его, ни члены болѣе не назначаются. Распределеніе дѣлъ между существующими департаментами таково, что въ департаментъ законовъ „входитъ все, что по существу своему составляетъ предметъ закона“; въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ — „дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи“, и въ департаментъ экономіи — „предметы финансовъ, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ“ (ст. 25)⁵⁾. Но

¹⁾ [Согласно ст. 13 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. „распорядокъ председателей и членовъ по департаментамъ возобновляется ежегодно“].

²⁾ Сборникъ Р. И. Общ., т. 74. Журналъ комитета 6 декабря, стр. 16.

³⁾ Сборникъ Р. И. Общ., т. 74. Журналъ комитета, стр. 21.

⁴⁾ [Ст. 10 изд. 1901 г.: „Департаментовъ въ Государственномъ Совѣтѣ полагается четыре: 1) законовъ, 2) гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, 3) государственной экономіи и 4) промышленности, наукъ и торговли“].

⁵⁾ Согласно ст. 32 Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г. „дѣла, поступающія въ Государственный Совѣтъ, распределяются между департаментами по ихъ свойству и принадлежности“.

распредѣленіе это не имѣетъ обязательнаго значенія. При чрезвычайномъ накопленіи дѣлъ въ департаментѣ, дѣла его могутъ быть передаваемы въ другіе, по распоряженію предсѣдателя совѣта (ст. 26) ¹⁾. Кромѣ того, по сношеніи предсѣдателей департаментовъ могутъ быть учреждаемы соединенныя засѣданія департаментовъ (ст. 19) ²⁾. Для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ дѣлъ образуются особыя присутствія департаментовъ. Такъ, для обсужденія вопросовъ о преданіи суду членовъ совѣта, министровъ, генералъ-губернаторовъ, главноначальствующаго гражданскаго частію на Кавказѣ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ засѣдаетъ въ составѣ не менѣе семи членовъ (ст. 88) ³⁾. Такъ, для разсмотрѣнія дѣлъ о земскихъ повинностяхъ требуется въ департаментѣ экономіи непремѣнно присутствіе четырехъ министровъ: финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и удѣловъ (ст. 35) ⁴⁾. Когда со смѣтнымъ дѣломъ связаны вопросы до государственнаго кредита относящіеся, департаментъ экономіи при разсмотрѣніи соединяется съ комитетомъ финансовъ ⁵⁾ (ст. 51, п. 1 прим.) ⁶⁾. Кромѣ того, въ 1827 году всѣмъ вообще департаментамъ предоставлено право приглашать въ свои засѣданія постороннихъ лицъ, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній (ст. 12) ⁷⁾.

Общее собраніе и департаменты составляютъ самый Государственный Совѣтъ ⁸⁾, кромѣ того, при немъ состоятъ государственная канцелярія и особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената.

Изъ нихъ наиболѣе общее значеніе имѣетъ и неотъемлемую принадлежность совѣта составляетъ государственная канцелярія. При всѣхъ законодательныхъ учрежденіяхъ имѣется канцелярія или бюро, состоящее подъ начальствомъ предсѣдателя палаты

¹⁾ [Ст. 33 изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 25 изд. 1901 г.].

³⁾ [Ст. 106 изд. 1901 г.].

⁴⁾ [Правило это не содержится въ Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.].

⁵⁾ Учрежденіе этого комитета не было обнародовано.

⁶⁾ [П. 3 ст. 72 изд. 1901 г.].

⁷⁾ [Ст. 16 изд. 1901 г.].

⁸⁾ [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату въ составѣ его учреждены два департамента: первый и второй. Департаменты эти образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ въ оныя Высочайшею властію изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію. Должность предсѣдателя департамента, въ случаѣ его болѣзни или отсутствія, когда не будетъ въ тому назначенъ иной членъ Государственнаго Совѣта, замѣщаетъ старшій въ чинѣ изъ наличныхъ членовъ департамента. Ст. 66 и 67 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г.].

изъ секретарей. Но нигдѣ бюро не получило такого развитія и такого значенія, какъ у насъ государственная канцелярія. Личный составъ парламентскихъ бюро очень немногочисленъ и занимаетъ совершенно подчиненное положеніе, лишенное всякой самостоятельности. У насъ же канцелярія пользуется весьма значительнымъ вліяніемъ на ходъ законодательныхъ работъ ¹⁾. Она вѣдаетъ не только внѣшній распорядокъ, но и подготовляетъ всѣ дѣла къ докладу ихъ въ департаментахъ, такъ что основаніемъ сужденій департаментовъ служитъ изготовленное въ канцеляріи изложеніе дѣла. Затѣмъ канцеляріею же составляются и журналы засѣданія и меморіи, при которыхъ дѣла представляются Государю.

Государственная канцелярія подъ управленіемъ государственнаго секретаря состоитъ изъ его товарища (съ 1894 г.), 6 статсъ-секретарей, какъ начальниковъ отдѣленій канцеляріи ²⁾, ихъ помощниковъ и затѣмъ еще изъ дѣлопроизводителей младшихъ и старшихъ. Государственный секретарь, его товарищъ, статсъ-секретари и ихъ помощники назначаются и увольняются указами за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ.

Даже не считая дѣлопроизводителей ³⁾, общее число старшихъ чиновъ государственной канцеляріи, назначаемыхъ Высочайшею властью, т.-е. государственнаго секретаря, его товарища, 6 статсъ-секретарей и 40 помощниковъ статсъ-секретарей, превышаетъ общее число членовъ департаментовъ, достигая 40, и одной четвертой части всего числа членовъ совѣта. Между тѣмъ какъ, напримѣръ, во Франціи въ сенатѣ при 300 членахъ бюро состоитъ всего изъ 14 человекъ (президентъ, четыре вице-президента, 6 секретарей и 3 квестора), а въ палатѣ депутатовъ при слишкомъ 500 членахъ—изъ 16 человекъ (президентъ, 4 вице-президента, 8 секретарей и 3 квестора ⁴⁾). Уже это сравненіе цифръ указываетъ на совершенно иное распредѣленіе

¹⁾ [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта Высочайшимъ указомъ 24 апрѣля 1906 г. въ верхнюю палату вліяніе государственной канцеляріи значительно уменьшилось. Ср. ст. 151—192 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. и ст. 108—124 Учр. Гос. Сов. изд. 1906 г.].

²⁾ Отдѣленій канцеляріи собственно шесть: четыре при департаментахъ, отдѣленіе Свода Законовъ и отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря. Но въ департаментѣ экономіи два статсъ-секретаря, одинъ по законодательнымъ дѣламъ, другой по смѣтной части, и такимъ образомъ оказывается 7 статсъ-секретарей.

³⁾ Общее число чиновъ госуд. канцеляріи въ 1896 г. было 175; въ 1898—224.

⁴⁾ Pandra et Pierre. Traité pratique de droit parlementaire, 1879, p. 427.

работъ между самимъ собраніемъ и его канцеляріей у насъ и на Западѣ.

По первоначальному образованію совѣта при немъ состояла Коммиссія составленія законовъ (§§ 81 — 87). Всѣ законопроекты прежде поступленія въ департаментъ законовъ обязательно подвергались предварительному обсужденію въ Коммиссіи. Директора Коммиссіи по званію своему имѣли мѣсто и совѣщательный голосъ въ департаментѣ законовъ. Первымъ директоромъ былъ Сперанскій, занимавшій одновременно и должность государственнаго секретаря, но въ 1812 г. управленіе Коммиссіей перешло къ предсѣдателю департамента законовъ, князю Лопухину.

Съ образованіемъ въ составѣ Собственной Канцеляріи въ 1826 году Второго Отдѣленія специально для работъ по составленію Свода Законовъ, коммиссія составленія законовъ была упразднена. Но въ 1882 г. II Отдѣленіе было вновь преобразовано въ Кодификаціонный отдѣлъ при совѣтѣ, а именнымъ указомъ 18 сентября 1893 года и мн. Гос. Сов. Выс. утв. 27 декабря 1893 года Кодификаціонный отдѣлъ преобразованъ въ новое отдѣленіе государственной канцеляріи — отдѣленіе Свода Законовъ ¹⁾).

Особое присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената учреждено въ 1884 году подъ именемъ временнаго, но въ 1890 году переименовано въ особое. Оно состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ совѣта и сенаторовъ. Главноуправляющій канцеляріею по принятію прошеній участвуетъ, когда признаетъ это нужнымъ, въ засѣданіяхъ присутствія. Въ присутствіе поступаютъ жалобы только изъ канцеляріи прошеній. Участвующія въ дѣлѣ и постороннія лица въ засѣданіе не допускаются. Докладъ производится устно. По докладѣ и обсужденіи жалобы присутствіе, не разрѣшая дѣло по существу, постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія Се-

¹⁾ [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату разработка и изданіе свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также полнаго собранія законовъ возложены на государственную канцелярію. Сводъ Законовъ и мѣстныхъ узаконеній, продолженія къ своду и полное собраніе законовъ составляются по распоряженіямъ государственнаго секретаря на основаніи особо установленныхъ правилъ. Ст. 110 и 119 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 года]

ната. Единогласныя заключенія присутствія, а также послѣдовавшія между членами разныя мнѣнія повергаются на Всемилоствѣйшее усмотрѣніе. Высочайшія повелѣнія сообщаются председателю особаго присутствія и главноуправляющему канцеляріей прошеній для объявленія лицамъ, принесшимъ жалобы (ст. 126—137. Прод. 1895 г.) ¹⁾.

§ 11. Предметы вѣдѣнія Совѣта.

По первоначальному образованію совѣта къ вѣдѣнію его были отнесены только дѣла законодательныя, финансовыя и административныя. О судебной власти совѣта не было вовсе указаній (§ 29).

Къ дѣламъ законодательнымъ отнесено было не только самое изданіе законовъ, уставовъ и учрежденій (п. 1), но также дѣла, требующія въ изясненіи истиннаго смысла законовъ (п. 2), т.-е. аутентическое толкованіе, и два рода, такъ сказать, частныхъ законовъ: отчужденіе государственнаго имущества въ частное владѣніе (п. 8) и дѣла объ экспропріаціи (п. 9).

Къ дѣламъ финансовымъ отнесено обсужденіе ежегодныхъ смѣтъ общихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, способы ихъ уравнинія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіе года встрѣтиться могущихъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры (п. 7).

Къ дѣламъ административнымъ относились: 1) предметы внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній; 2) мѣры и распоряженія общія, приемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ; 3) общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ приемлемыя, а также 4) объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію. Ко всему этому добавлялось, что разсмотрѣнію совѣта подлежать отчеты министровъ (п. 10). Такимъ образомъ, въ дѣлахъ управленія участіе совѣта не ограничивалось только предварительнымъ обсужденіемъ важнѣйшихъ вопросовъ, а распространялось и на общіе дѣятельности министровъ въ формѣ разсмотрѣнія ихъ отчетовъ.

Установленное Образованіемъ совершенное устраненіе отъ

¹⁾ [Ст. 140—150 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. и ст. 99—107 изд. 1906 года].

совѣта всѣхъ судебныхъ функцій на дѣлѣ, однако, не удержалось. Пзданное 25 іюня 1811 года Общее учрежденіе министерствъ возложило на совѣтъ обязанность производства слѣдствій по обвиненіямъ министровъ и по преданію ихъ суду (§§ 289—294). Кромѣ того, такъ какъ предположенное М. М. Сперанскимъ преобразованіе Сената съ приданіемъ опредѣленій по большинству голосовъ общаго собранія окончательнаго значенія не осуществилось, то по необходимости надо было куда-нибудь переносить дѣла изъ общаго собранія Сената. Одно время они стали направляться въ комитетъ министровъ ¹⁾. Но въ апрѣлѣ 1813 года председателемъ комитета было испрошено Высочайшее повелѣніе направлять ихъ въ Государственный Совѣтъ ²⁾. Затѣмъ въ Сводѣ 1832 г. перечень дѣлъ, вносимыхъ на уваженіе совѣта, дополненъ указаніемъ на „дѣла, при рѣшеніи коихъ въ общемъ собраніи Сената не составится узаконеннаго большинства голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ его не согласится министръ юстиціи. Въ обоснованіе этого въ цитатѣ указанъ только ордеръ министра юстиціи 4 іюня 1819 года и необнародованное мнѣніе Государственного Совѣта 4 февраля 1831 г.

На желательность освободить совѣтъ отъ судебныхъ функцій было вновь обращено вниманіе комитетомъ 6 января 1826 г. Комитетъ полагалъ, что „коренное правило о совершенномъ отдѣленіи части судной отъ законодательной, признанное вообще необходимымъ, и правительству нашему столь же свойственно, какъ и всѣмъ другимъ“, и „дабы устранить отъ Государственнаго Совѣта дѣла судныя и уничтожить судную инстанцію, нынѣ въ немъ установившуюся, полезно было бы учредить особую комиссію изъ нѣсколькихъ сановниковъ, хотя бы изъ членовъ совѣта (съ тѣмъ, однакоже, чтобы она была *вне совѣта*), которая представляла бы Государю свои заключенія по всѣмъ докладамъ, отъ сената подносимымъ. За правильность въ сужденіяхъ сей комиссіи ручались бы опытность и безпристрастіе членовъ ея“ ³⁾. Но эти предположенія не осуществились, и по новому Учрежденію Совѣта 1842 г. судебныя дѣла сохранились въ вѣдѣніи совѣта. Они пересчитывались въ ст. 23 въ пунктахъ 17—22: 17) дѣла о лишеніи дворянства и классныхъ или офицерскихъ чиновъ за преступленія; 18) производство слѣдствій надъ министрами и генералъ-губернаторами въ случаѣ

¹⁾ П. С. З. № 25371.

²⁾ Журналы Комитета, т. II, 1891. Обзорѣніе, стр. 27.

³⁾ Собр. Пилер. Русск. Ист. Общ., т. LXXV, стр. 19.

обвиненій, удостоенныхъ предварительнаго Высочайшаго уваженія; 19) дѣла, при рѣшеніи коихъ въ общемъ Сената собраніи не составится узаконеннаго большинства голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ не согласится министръ юстиціи; 20) дѣла по разногласію общаго Сената собранія съ военнымъ совѣтомъ, когда при исчисленіи голосовъ сего совѣта съ голосами сенаторовъ не составится большинства голосовъ, или съ большинствомъ не согласится министръ юстиціи; 21) дѣла по искамъ частныхъ лицъ на подвѣдомые адмиралтействъ-совѣту департаменты и зависяція отъ нихъ учрежденія, въ случаѣ несогласія сената съ адмиралтействъ-совѣтомъ, и 22) доклады Сената объ отмѣнѣ или пересмотрѣ прежнихъ его судебныхъ рѣшеній.

Первый рѣшительный шагъ въ смыслѣ отдѣленія судебной части отъ законодательной былъ сдѣланъ только судебной реформой 1864 г. Судебные уставы Александра II не допускаютъ представленія на Высочайшее уваженіе, а слѣдовательно и въ Государственный Совѣтъ, судебныхъ дѣлъ, рѣшенныхъ судебными установленіями. Поэтому съ введеніемъ судебной реформы судебная компетенція совѣта ограничилась лишь дѣлами старыхъ департаментовъ Сената, коихъ теперь осталось только два: первый и судебный. Дѣла эти изъ департаментовъ могутъ переходить въ первое общее собраніе Сената, гдѣ рѣшенія постановляются большинствомъ не менѣе $\frac{2}{3}$ и подлежатъ просмотру и пропуску генераль-прокурора. Если большинство $\frac{2}{3}$ не составится или генераль-прокуроръ не согласится съ рѣшеніемъ общаго собранія, дѣло вносится чрезъ совѣтъ въ Государю. Кромѣ того, въ совѣтъ поступаютъ изъ Сената дѣла, по которымъ у общаго собранія Сената произойдетъ разногласіе съ военнымъ совѣтомъ или съ адмиралтействъ-совѣтомъ.

Кромѣ того, совѣту принадлежатъ еще функціи дисциплинарнаго и уголовного суда. По дѣламъ о преданіи суду членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ, и главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ обвинительной камерой является департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, въ составѣ не менѣе семи членовъ ¹⁾. Порядокъ поступленія и про-

¹⁾ [Дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы председателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генераль-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія долж-

изводства этихъ дѣлъ опредѣляется статьями 87—84 Учр. Гос. Совѣта ¹⁾).

Донесенія и жалобы, содержащія обвиненія указанныхъ выше лицъ, представляются на Высочайшее усмотрѣнiе; удостоенныя изъ нихъ Высочайшаго уваженiя направляются въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, и онъ приступаетъ къ ихъ обсужденiю, сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненiя, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ и требуетъ отъ нихъ объясненiй. Когда по обстоятельствамъ дѣла окажется нужнымъ предварительное слѣдствiе, производство такового возлагается на одного изъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ по Высочайшему назначенiю, а прокурорскiя по сему слѣдствию обязанности исполняются министромъ юстици ²⁾. Оконченное слѣдствiе вносится, при заключенiи министра юстици ³⁾ о дальнѣйшемъ направленiи дѣла, въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ ⁴⁾, постановляющiй или о прекращенiи начатаго дѣла, или о наложенiи на привлеченнаго къ отвѣтственности дисциплинарнаго взысканiя, или о преданiи обвиняемаго суду. Состоявшееся въ департаментѣ единогласное постановленiе, а въ случаѣ разногласiя послѣдовавшiя разныя мнѣнiя членовъ представляются непосредственно на Высочайшее усмотрѣнiе ⁵⁾. Удостоенное Высочайшаго утвержденiя постановленiе департамента о преданiи суду служитъ основанiемъ обвинительнаго акта, составляемаго министромъ юстици ⁶⁾, и вносится имъ въ верховный судъ.

Открытiе и составъ верховнаго суда опредѣляется не въ

ности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, отнесены на основ. Учрежд. Госуд. Сов. изд. 1906 г. къ вѣдомству перваго департамента преобразованнаго Государственнаго Совѣта].

¹⁾ Ст. 87—95 изд. 1906 г.

²⁾ [На основ. 91 ст. Учр. Гос. Сов. изд. 1906 г.: прокурорскiя обязанности исполняются оберъ-прокуроромъ уголовн. кассацион. департ. правительствующаго сената.]

³⁾ [Оберъ-прокурора уголовн. кассац. д-та. Ibid., ст. 92].

⁴⁾ [Въ первый департаментъ Государств. Совѣта. Ibid.].

⁵⁾ [„Въ отношенiи членовъ Государственнаго Совѣта и членовъ Государственной Думы департаментъ постановляетъ или о прекращенiи начатаго преслѣдованiя, или о преданiи обвиняемаго суду“, но не о наложенiи на привлеченнаго къ отвѣтственности взысканiя безъ суда. „Состоявшееся въ департаментѣ постановленiе (по большинству голосовъ, см. ст. 79) о прекращенiи дѣла, преданiи суду или наложенiи взысканiя безъ суда представляется на Высочайшее усмотрѣнiе“. Ст. 92—93 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г].

⁶⁾ [Оберъ-прокуроромъ уголовного кассац. д-та. Ст. 95. Ibid.].

Учр. Госуд. Совѣта, а въ уставѣ уголовного судопроизводства во второй главѣ его третьей книги, состоящей изъ статей 1062—1065. Верховный уголовный судъ учреждается каждый разъ по особому Высочайшему указу и составляется изъ семи лицъ: подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, изъ предсѣдателей его департаментовъ и первоприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ и въ общемъ ихъ собраніи ¹⁾. Судопроизводство въ верховномъ уголовномъ судѣ такое же, какъ и въ общихъ судахъ, съ тою лишь особенностью, что приговоры его признаются окончательными безъ допущенія на нихъ отзывать и жалобъ, но съ принятіемъ отъ осужденныхъ просьбъ о помилованіи, представляемыхъ порядкомъ, опредѣленнымъ въ отдѣленіи пятомъ, главѣ первой той же книги Устава въ статьяхъ 1060 и 1061: просьбы эти подаются въ Судебную Палату и, съ ея заключеніемъ, представляются министромъ юстиціи на Высочайшее усмотрѣніе. Принесеніемъ такой просьбы останавливается исполненіе приговора до восслѣдованія Высочайшаго о ней рѣшенія.

Надо, впрочемъ, сказать, что предоставленіе нѣкоторыхъ судебныхъ функцій законодательному учрежденію не представляетъ собою ничего безпримѣрнаго, но встрѣчается и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Англіи палата лордовъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ высшая судебная инстанція, правда, разрѣшающая судебныя дѣла при участіи однихъ лишь пэровъ-юристовъ. Но и у насъ судебныя дѣла въ совѣтѣ обсуждаются по общему правилу въ гражданскомъ департаментѣ ²⁾, состоящемъ преимущественно изъ опытныхъ юристовъ, окончательно, и попадаютъ въ общее собраніе совѣта лишь въ видѣ исклю-

¹⁾ [Высоч. утвержд. мнѣніемъ Госуд. Сов. 28 апрѣля 1906 г. (Собр. узакон. № 105) повелѣно ст. 1062—1065 Уст. Угол. Судопр. отмѣнить, статью же 1112 того же Устава положить слѣдующимъ образомъ: „Верховный уголовный судъ образуется подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта, избираемого по непосредственному усмотрѣнію его Императорскаго Величества, на каждый годъ, изъ числа членовъ сего совѣта, Высочайшею властью назначаемыхъ, въ составѣ: первоприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ Правительствующаго Сената и въ соединенномъ ихъ присутствіи съ первымъ департаментомъ и назначаемыхъ ежегодно Высочайшею властью трехъ сенаторовъ уголовного кассационнаго департамента и двухъ сенаторовъ перваго департамента Правительствующаго Сената. Прокурорскія обязанности при верховномъ уголовномъ судѣ исполняются оберъ-прокуроромъ уголовного кассационнаго департамента Правительствующаго Сената“ и т. д.].

²⁾ [См. выноски 5 на предыдущей страницѣ].

ченія ¹⁾. Точно такъ же въ Швейцаріи жалобы на рѣшенія союзнаго совѣта приносятся союзному собранію.

Административныя функціи совѣта также измѣнились сравнительно съ тѣмъ, какъ онѣ были опредѣлены Образованіемъ 1810 г. Самое существенное измѣненіе въ этомъ отношеніи было внесено Учрежденіемъ 1842 г., исключившимъ изъ числа дѣлъ, подлежащихъ сужденію совѣта, отчеты министерствъ въ управленіи принадлежащихъ къ нимъ частей. вмѣсто такихъ общихъ отчетовъ, съ 1842 г. стали поступать въ совѣтъ только ежегодные отчеты о доходахъ и расходахъ. Новыми земскимъ городовымъ положеніями совѣту предоставлено участіе въ надзорѣ за дѣятельностью земствъ и городского общественного управленія, а именно: отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, когда это вызываетъ возвышеніе земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго органами самоуправленія (ст. 23, пп. 22, 23) ²⁾.

Дѣятельность совѣта по обсужденію проектовъ частныхъ законовъ расширилась. Въ Образованіи 1810 г. сюда относились только двѣ категоріи дѣлъ: 1) экспроприація и 2) отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частное владѣніе (§ 29, пп. 8 и 9). Въ Учрежденіи 1842 года къ этому присоединились еще: 1) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній, когда ими испрашиваются особыя привилегіи; 2) дѣла о привилегіяхъ на изобрѣтенія, и 3) дѣла о возведеніи въ дворянство и возведеніи въ почетныя достоинства, княжеское, графское, баронское (ст. 23, пп. 13, 14, 17). Выдача привилегій на изобрѣтенія и возведеніе въ дворянство теперь отошли изъ вѣдѣнія Государственнаго Совѣта; зато, съ другой стороны, присоединились къ нему нѣкоторыя дѣла, не указанные почему-то въ Учрежд. Сов., таковы: 1) опредѣленіе потребнаго ежегодно числа людей для пополненія арміи и флота (Уст. воинск. пов., ст. 9); 2) объявленіе цѣлебныхъ источниковъ и грязей имѣющими общественное значеніе (Уст. врачевн., ст. 555, примѣч. Прилож. ст. 2, п. 5. Продолж. 1886 г.); 3) акты учрежденія заповѣдныхъ имѣній (т. X, ч. 1, ст. 481); 4) желѣзнодорожныя дѣла, требующія расходовъ изъ государственной казны; 5) установле-

¹⁾ [П. 20 ст. 31 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. Съ образованіемъ Государственной Думы „дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами“ отнесены къ ея вѣдомству. Учр. Госуд. Думы, прим. къ п. 7 ст. 31].

²⁾ [Съ преобразованіемъ Госуд. Сов. въ верхнюю палату общаго его собранія въ прежнемъ смыслѣ слова болѣе не существуетъ].

ніе правилъ каждой всеобщей народной переписи (1895 г. іюня 5. Собр. Узак. 919).

Кромѣ ежегодныхъ смѣтъ общихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, обсужденію совѣта теперь подлежатъ также: 1) мѣстныя финансовыя дѣла: смѣты и раскладки земскихъ губернскихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, а также смѣты и раскладки земскихъ повинностей по Закавказью и 2) предварительное уваженіе годовыхъ отчетовъ государственнаго банка, государственныхъ сберегательныхъ кассъ, государственныхъ поземельныхъ дворянскаго и крестьянскаго банковъ, а также петербургской и московской сохранныхъ казенъ при разногласіи относительно утвержденія ихъ между министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ ¹⁾).

¹⁾ [На основаніи п. 21 ст. 31 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 года къ вѣдомству Государственнаго Совѣта также отнесены были: „проекты законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, равно законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи, для разсмотрѣнія въ порядкѣ, установленномъ Высочайшимъ манифестомъ и Высочайше утвержденными основными положеніями 3 февраля 1899 года (Собр. узак., ст. 207)“. Согласно этимъ основнымъ положеніямъ: 1) первообразное начертаніе законовъ, издаваемыхъ для Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, приѣмлетъ начало съ Высочайшаго каждый разъ соизволенія въ тѣхъ случаяхъ, когда по общему теченію дѣлъ управленія представится необходимымъ составить новое постановленіе или измѣнить либо дополнить дѣйствующій законъ. 2) Порядокъ сей соблюдается въ отношеніи какъ законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, такъ равно и законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи. 3) Высочайшее соизволеніе относительно изданія указанныхъ выше законовъ (ст. 1 и 2) испрашивается надлежащимъ министромъ Имперіи и министромъ статсъ-секретаремъ Великаго Княжества Финляндскаго, по предварительномъ ихъ между собою сношеніи. Финляндскій генералъ-губернаторъ, когда по ходу управленія Великаго Княжества признаетъ необходимымъ восполнить дѣйствующие въ краѣ законы въ порядкѣ, настоящими положеніями установленномъ, сообщаетъ свои по сему предмету предположенія, для дальнѣйшаго ихъ направленія, подлежащему министру Имперіи и министру статсъ-секретарю Великаго Княжества. 4) По вослѣдованіи Высоч. соизволенія относительно изданія закона для Имперіи со включеніемъ В. К. Финляндскаго, министръ Имперіи о доставленіи заключеній по существу проекта означеннаго закона сносится съ финляндскимъ генералъ-губернаторомъ, министромъ статсъ-секретаремъ В. К. Финляндскаго и Императорскимъ финляндскимъ сенатомъ. 5) По тѣмъ законодательнымъ предположеніямъ, кои въ порядкѣ внутренняго управленія В. К. Финляндскаго поступаютъ на уваженіе финляндскаго сейма, требуется заключеніе сейма и въ

Разсмотрѣнныя категоріи дѣлъ составляютъ, такъ сказать, легальную компетенцію совѣта. Но послѣдній, 42 пунктъ ст. 32¹⁾

порядкѣ изданія законовъ, упомянутыхъ въ ст. 2 сихъ положеній. Заключение сейма имѣетъ состояться на ближайшемъ его очередномъ собраніи, если не послѣдуетъ Высочайшаго повелѣнія о созывѣ съ этою цѣлью чрезвычайнаго сейма. 6) По полученіи заключеній финляндскаго генераль-губернатора, министра статсъ-секретаря В. К. Финляндскаго и Императорскаго финляндскаго сената, а въ подлежащихъ случаяхъ (ст. 5) и финляндскаго сейма, министр Имперіи вноситъ законопроектъ въ Государственный Совѣтъ установленнымъ въ его учрежденіи порядкомъ. Къ представленію по сему предмету прилагаются въ спискахъ заключенія сената и сейма. 7) Законопроектъ сей разсматривается Государственнымъ Совѣтомъ на общемъ основаніи при участіи финляндскаго генераль-губернатора и министра статсъ-секретаря В. К. Финляндскаго, а также тѣхъ сенаторовъ Императорскаго финляндскаго сената, кои, по Высочайшему избранію, будутъ особо къ тому назначены. 8) Удостоенное Высочайшаго утвержденія мнѣніе Государственнаго Совѣта по упомянутому законопроекту обнародуется установленнымъ порядкомъ какъ въ Имперіи, такъ и въ В. К. Финляндскомъ²⁾. Во всеподданнѣйшемъ отзывѣ отъ 27 мая 1899 года земскіе чины В. К. Финляндскаго сошли своимъ долгомъ донести: „что по конституціи Финляндіи законы, долженствующіе служить къ руководству финскому народу, могутъ быть издаваемы только въ установленномъ основнымъ законамъ бранъ порядкѣ, по которому предполагается не только, что монархъ при этомъ пользуется содѣйствіемъ финляндскихъ учреждений, но что законы по предметамъ, не относящимся къ такъ называемымъ дѣламъ административнымъ и хозяйственнымъ, издаются съ вѣдома и согласія земскихъ чиновъ; что, между тѣмъ, опредѣленный приложенными къ Высоч. манифесту основными положеніями порядокъ изданія законовъ, имѣющихъ воспріять дѣйствіе также и въ Финляндіи, противорѣчитъ финляндскимъ основнымъ законамъ и конституціи, которою на основаніи оныхъ пользуется Финляндія; что манифестъ и принадлежащія къ нему основныя положенія, какъ изданныя безъ согласія земскихъ чиновъ и вообще внѣ порядка, установленнаго основными законамъ бранъ, не могутъ имѣть силу закона въ Финляндіи; ...что въ случаѣ, если бы Его Императорское Величество признать необходимымъ особый порядокъ для изданія законовъ, общихъ для Имперіи и Финляндіи, земскіе чины ожидаютъ, что Его Императорскому Величеству благоугодно будетъ передать земскимъ чинамъ для установленнаго основными законами разсмотрѣнія Высочайшее предложеніе съ проектомъ необходимыхъ для указанной цѣли измѣненій основныхъ законовъ Финляндіи, и что земскіе чины считаютъ своимъ долгомъ, „основаннымъ на высшемъ міровомъ порядкѣ, придерживаться законовъ и правъ, сохраненіе коихъ въ ненарушимости въ 1809 году торжественно удостоверено финскому народу“. См. рѣшеніе земскихъ чиновъ В. К. Финляндскаго на чрезвычайномъ сеймѣ 29 мая 1899 г., Сборн. Пост. В. К. Финляндскаго 1899 г. № 49, стр. 6—7. Высочайшимъ манифестомъ о мѣрахъ къ возстановленію закономѣрнаго порядка въ краѣ отъ 22 октября (4 ноября) 1905 г. между прочимъ повелѣно было: „пріостановить дѣйствіе основныхъ положеній, объявленныхъ при Нашемъ манифестѣ отъ 3 (15) февраля 1899 г., пока затронутые въ нихъ вопросы не будутъ урегулированы законодательнымъ актомъ“].

¹⁾ [П. 22, ст. 31, изд. 1901 г.].

Учр. Гос. Сов. постановляетъ, что вѣдѣнію совѣта подлежатъ также всѣ вообще дѣла, которыя будутъ внесены въ него по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

§ 12. Порядокъ дѣлопроизводства.

Общій порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ сохраняется и по настоящее время тотъ же самый, какой былъ установленъ Образованіемъ 1810 года. Въ то время во всѣхъ вообще коллегіяхъ вся подготовка дѣлъ возлагалась на канцелярію, и потому члены присутствія знакомились съ дѣлами не изъ непосредственныхъ подлинныхъ матеріаловъ, а изъ доклада, составленнаго канцеляріей. Это давало, конечно, канцеляріи несоответственное ея значенію вліяніе на рѣшенія; отъ нея зависѣло дать каждому дѣлу своимъ докладомъ опредѣленное освѣщеніе и этимъ предопредѣлить и самое рѣшеніе. Во время учрежденія совѣта такой порядокъ дѣлопроизводства казался большинству, въ томъ числѣ и Сперанскому, единственно возможнымъ. На неудобство такого порядка и на желательность уменьшенія вліянія канцеляріи указывалъ уже графъ В. П. Кочубей. „Полезно было бы предоставить членамъ совѣта, департаментъ составляющимъ, обрабатывать самимъ бумаги, въ совѣтъ поступающія, назначая имъ для сего одного изъ чиновниковъ, при совѣтѣ служащихъ. Такимъ образомъ члену совѣта каждаго департамента можно было бы по назначенію президента предоставить обработать дѣло и внести по оному записку съ заключеніемъ его, то-есть сдѣлать то, что нынѣ чинится каимъ-нибудь канцелярскимъ служителемъ. Сіе дѣлается вездѣ, гдѣ совѣты не установлены“ ¹⁾. Въ томъ же смыслѣ высказывались Гурьевъ и Балугьянскій ²⁾. Но разъ установленный порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ остается тѣмъ же и до сихъ поръ. Такой консерватизмъ сохраненія преобладающаго вліянія канцелярскихъ чиновъ, а не болѣе компетентныхъ въ законодательныхъ дѣлахъ членовъ Государственнаго Совѣта — несомнѣнное зло, и давно бы слѣдовало установить тотъ же порядокъ подготовки дѣлъ, какой установленъ Судебными Уставами во всѣхъ судахъ и въ кассационныхъ департаментахъ Сената.

Дѣла поступаютъ въ совѣтъ или по особымъ Высочайшимъ

¹⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 9.

²⁾ Тамъ же, стр. 29 и 63.

повелѣніямъ, или по представленію министровъ (ст. 30) ¹⁾. Всѣ они присылаются на имя государственнаго секретаря и сначала входятъ въ государственную канцелярію (ст. 27, 161) ²⁾. При этомъ государственный секретарь не является только передаточной инстанціей. На него, напротивъ, возложена обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы представленія были изложены въ надлежащей формѣ и снабжены нужными документами (ст. 163) ³⁾, и сверхъ того за тѣмъ, чтобы въ совѣтъ представлялись только дѣла дѣйствительно подлежащія его вѣдѣнію (ст. 162) ⁴⁾. Слѣдовательно, возникающія сомнѣнія о предѣлахъ компетенціи совѣта разрѣшаются не самимъ совѣтомъ, а властью государственнаго секретаря. Онъ можетъ, напримѣръ, рѣшить, что дѣло, присланное въ совѣтъ, подлежитъ сужденію не совѣта, а комитета министровъ. Въ законѣ не опредѣлено, кто разрѣшаетъ могущій такимъ образомъ возникнуть отрицательный конфликтъ между государственнымъ секретаремъ и управляющимъ дѣлами комитета. Но, очевидно, такой конфликтъ можетъ быть разрѣшенъ только Высочайшимъ повелѣніемъ, испрошеннымъ тѣмъ министромъ, которому будетъ отказано въ приѣмъ его представленія и въ совѣтъ, и въ комитетъ.

Поступившія въ канцелярію дѣла распределяются по отдѣленіямъ, которыя и изготовляютъ ихъ къ доводу, съ надлежащими изъясненіями и дополненіями, требуя всѣхъ нужныхъ свѣдѣній, откуда слѣдуетъ (ст. 165) ⁵⁾. Изготовленный въ отдѣленіи докладъ представляется на просмотръ государственному секретарю (ст. 166) ⁶⁾, и лишь послѣ того статсъ-секретари подаютъ перечневый списокъ дѣлъ предсѣдателямъ общаго собранія или департаментовъ для назначенія дѣлъ къ доводу (ст. 167) ⁷⁾.

По общему правилу, каждое дѣло слушается сначала въ соответствующемъ департаментѣ (ст. 28) ⁸⁾; но обсужденіе болѣе важныхъ дѣлъ допускается и въ соединенныхъ засѣданіяхъ двухъ или даже всѣхъ трехъ департаментовъ, устраиваемыхъ по сношенію предсѣдателей (ст. 19) ⁹⁾. Но исключеній изъ этого общаго

¹⁾ [Ст. 43, изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 44, тамъ же].

³⁾ [Ст. 165, тамъ же].

⁴⁾ [Ст. 164, тамъ же].

⁵⁾ [Ст. 166 Учр. Госуд. Сов., изд. 1901 г.].

⁶⁾ [Эта статья въ изд. 1901 г. не воспроизведена].

⁷⁾ [Ст. 167, изд. 1901 г.].

⁸⁾ [Ст. 48, изд. 1901 г.].

⁹⁾ [Ст. 25 тамъ же. Кромѣ того для предварительнаго соображенія и разработки особо важныхъ и сложныхъ законопроектовъ въ составѣ Государствен-

правила три: 1) всякое дѣло можетъ быть внесено помимо департамента прямо въ общее собраніе по Высочайшему повелѣнію (ст. 52 Учр. Госуд. Сов.)¹⁾, и кромѣ того ст. 53²⁾ устанавливаетъ такое же правило для дѣлъ; 2) объ общихъ внутреннихъ мѣрахъ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыхъ и 3) для важныхъ внѣшнихъ мѣръ. Но въ дѣйствительности ни дѣла о такихъ внутреннихъ мѣрахъ, ни о важныхъ внѣшнихъ мѣрахъ не вносятся почти никогда въ Государственный Совѣтъ—первыя изъ нихъ обсуждаются обыкновенно въ комитетѣ министровъ, а вторыя—по докладу министра иностранныхъ дѣлъ и по совѣщаніи съ тѣми лицами, какихъ онъ найдетъ нужнымъ призвать къ тому. Исключенія изъ общаго порядка—представленія, обсужденныя Государственнымъ Совѣтомъ, и тѣ дѣла, которыя представляются на Высочайшее разрѣшеніе прямо изъ департаментовъ, минуя общее

наго Совѣта могутъ быть согласно ст. 49 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. образуемы особыя совѣщанія и подготовительныя комиссіи, по положеніямъ департаментовъ, удостоеннымъ Высоч. утвержденія. Особыя совѣщанія образуются подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Государственного Совѣта по Высочайшему избранію, въ составъ назначенныхъ Высочайшею властью: членовъ сего совѣта, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями или ихъ товарищей, государственнаго секретаря или его товарища. Съ Высочайшаго соизволенія, сверхъ указанныхъ лицъ могутъ быть призываемы въ составъ совѣщаній и иные лица, занимающія высшія должности государственнаго управленія. Въ совѣщаніе могутъ быть кромѣ того приглашаемы лица, отъ коихъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій. Выборъ сихъ лицъ зависитъ отъ предсѣдателя совѣщанія по соглашенію, въ подлежащихъ случаяхъ, съ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью, до вѣдомства коихъ относится обсуждаемый законопроектъ. Заключенія совѣщанія вносятся на уваженіе департаментовъ.—Подготовительныя комиссіи также образуются подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Въ составъ комиссій въ качествѣ членовъ входятъ высшіе чины государственной канцеляріи и чины другихъ вѣдомствъ, командируемые по соглашенію предсѣдателя комиссій съ государственнымъ секретаремъ и подлежащими министрами. По распоряженію предсѣдателя Государственного Совѣта могутъ быть призываемы въ составъ комиссій лица, по своимъ знаніямъ и опыту могущія принести пользу участіемъ въ трудахъ комиссій. Относительно приглашенія тѣхъ изъ сихъ лицъ, которыя состоятъ на государственной, сословной или общественной службѣ, Государственный Совѣтъ входитъ въ сношеніе съ начальниками подлежащихъ вѣдомствъ. Предсѣдателю комиссій предоставляется входить въ сношенія съ министрами и другими начальниками подлежащихъ вѣдомствъ о собраніи и доставленіи въ комиссію необходимыхъ свѣдѣній и отзывовъ мѣстныхъ властей. При разсмотрѣніи составленнаго комиссіею проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, члены комиссій могутъ быть приглашаемы для представленія объясненій. Ст. 97—98, 100—102 и 104 ст. Учр. Госуд. Сов., изд. 1901 г.].

¹⁾ [Ст. 51 Учр. Г. С., изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 51, тамъ же].

собрание, и такія исключенія многочисленнѣе первыхъ. Таковы, прежде всего и безусловно, постановленія гражданскаго департамента о пребращеніи дѣлъ объ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія, о наложеніи на нихъ дисциплинарнаго взысканія безъ суда, о преданіи ихъ суду (ст. 93)¹⁾. Дѣла эти ни въ какомъ случаѣ не вносятся на обсужденіе общаго собранія. Во-вторыхъ: 1) положенія департаментовъ, заключающія въ себѣ лишь изъясненіе законовъ и приложеніе ихъ къ частнымъ случаямъ и не предполагающія измѣненія существующихъ законовъ и 2) заключенія департамента экономіи о сверхсмѣтныхъ кредитахъ и о дополненіи сборовъ и доходовъ²⁾, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты, также не вносятся въ общее собраніе, но при томъ лишь условіи: 1) если по дѣламъ этимъ въ департаментѣ не произойдетъ разногласія; 2) если департаментъ не предположитъ отмѣнить рѣшеніе Сената или большинство сенаторовъ, и 3) если департаментъ не разоидется съ мнѣніемъ министра (ст. 48, 49)³⁾. Кромѣ того, постановленія департаментовъ: 1) о возвращеніи дѣла министру по соглашенію съ нимъ и 2) о сообщеніи дѣлу лишь законнаго хода (ст. 50)⁴⁾; 3) постановленія о производствѣ предварительнаго слѣдствія надъ высшими чинами (ст. 93)⁵⁾, но это собственно не рѣшительныя опредѣленія, а т. наз. „частныя опредѣленія“, лишь направляющія ходъ дѣла, и 4) нѣкоторыя дѣла о земскихъ повинностяхъ (ст. 50, прим.)⁶⁾ приводятся въ исполненіе даже безъ представленія ихъ на Высочайшее уваженіе, однако, при условіи лишь присутствія при обсужденіи ихъ министромъ финансовъ, земл. и гос. имущ., внутр. дѣлъ и удѣловъ.

Дѣла въ департаментахъ предлагаются статсъ-секретарями (и читаются по ихъ распоряженію ихъ помощниками или дѣлопроизводителями) (ст. 33)⁷⁾. Затѣмъ председатель департамента „излагаетъ существо и силу вопроса и охраняетъ надлежащій порядокъ и единство предмета“. Разсужденія членовъ

¹⁾ Ст. 111 тамъ же.

²⁾ [Учрежденіемъ Гос. Сов. изд. 1901 г. сюда отнесены были сверхъ того положенія департаментовъ объ образованіи особыхъ совѣщаній и подготовительныхъ коммиссій].

³⁾ [Ст. 69 и 70 Учр. изд. 1901 г.].

⁴⁾ [Ст. 71 тамъ же].

⁵⁾ [Ст. 111 тамъ же].

⁶⁾ [П. 4-й не воспроизведенъ въ Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

⁷⁾ [Слова, заключенныя въ скобки, не содержатся въ Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г., ст. 59.]

обращаются къ председателю (ст. 34) ¹⁾. По каждому выслушанному дѣлу составляется отдѣльный журналъ (ст. 40) ²⁾, въ который, кромѣ заключенія большинства, вносятся и мнѣнія не согласившихся съ нимъ членовъ (ст. 42) ³⁾. Министры (кромѣ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, кои разсматриваются департаментомъ экономіи не иначе, какъ въ присутствіи 4 министровъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и удѣловъ) ⁴⁾, не обязаны присутствовать въ департаментахъ, но могутъ представлять изъясненія или лично, или чрезъ товарищей, или чрезъ директоровъ и управляющихъ тѣми частями, куда принадлежитъ предметъ разсужденія. Съ своей стороны, департаменты, а также председатель совѣта могутъ пригласить министровъ въ собраніе департамента (ст. 35) ⁵⁾. Если министръ самъ желаетъ присутствовать въ собраніи или доверить это своему товарищу, онъ предвѣщаетъ объ этомъ государственнаго секретаря при самомъ внесеніи дѣла (ст. 36) ⁶⁾.

Если департаментъ въ отсутствіе министра постановитъ заключеніе, несогласное съ его представленіемъ, то, смотря по важности дѣла, или предоставляетъ статсъ-секретарю лично съ нимъ объясниться, или передаетъ министру свой журналъ формальнымъ порядкомъ чрезъ государственнаго секретаря (ст. 45) ⁶⁾. Если министръ согласится съ департаментомъ, то подписываетъ журналъ, если же останется при особомъ мнѣніи, то можетъ представить его письменно въ теченіе недѣли (ст. 46) ⁷⁾. Получивъ особое мнѣніе министра, департаментъ вновь разсматриваетъ дѣло, и если не согласится все-таки съ доводами министра, то представляетъ въ общее собраніе вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ и мнѣніе министра (ст. 47) ⁸⁾.

Въ общемъ собраніи дѣла предлагаются государственнымъ секретаремъ и читаются по его распоряженію статсъ-секретарями или ихъ помощниками (ст. 65) ⁹⁾. Докладъ совершается чтеніемъ

¹⁾ [Ст. 82 Учр. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 62 тамъ же].

³⁾ [Ст. 63 тамъ же].

⁴⁾ [Заключенныя въ скобки слова не содержатся въ Учр. Г. С. изд. 1901 г. ст. 55].

⁵⁾ [Постановленія эти не воспроизведены въ Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

⁶⁾ [Ст. 66 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

⁷⁾ [Ст. 67 тамъ же].

⁸⁾ [Ст. 68 тамъ же].

⁹⁾ [Ст. 81 Учр. Г. С. изд. 1901 г.: „Дѣла, къ слушанію назначенныя, предлагаются, по распоряженію председателя Государственнаго Совѣта, статсъ-секретаремъ или помощникомъ статсъ-секретаря, назначеннымъ къ тому государственнымъ секретаремъ“].

департаментскаго журнала (ст. 66). По окончаніи чтенія, которое никѣмъ не должно быть прерываемо, предсѣдатель соотвѣтствующаго департамента даетъ нужныя объясненія и устанавливаетъ существенные предметы разсужденія. Затѣмъ государственный секретарь добавляетъ свои поясненія, и каждый членъ совѣта можетъ отъ него требовать поясненій (ст. 67—70) ¹⁾. Послѣ того начинаются разсужденія по порядку статей или вопросовъ (ст. 71) ²⁾. Градовскій ³⁾ понимаетъ это постановленіе, будто имъ вовсе устраняется возможность общаго обсужденія проекта; но въ этомъ съ нимъ нельзя согласиться, приданіе такого смысла этой статьѣ было бы возможно, если бы въ ней говорилось лишь „о разсужденіяхъ по порядку статей“, но разъ въ ней говорится и о разсужденіяхъ „по вопросамъ“, то, очевидно, допускается и общее обсужденіе проекта. Но нельзя не замѣтить, что установленіе вопросовъ предоставляется только предсѣдателямъ департаментовъ, а не всѣмъ членамъ совѣта и, даже, не руководящему преніями общаго собранія предсѣдателю совѣта. Это, конечно, должно очень стѣснять пренія общаго собранія, замыкаемая такимъ образомъ напередъ въ предѣлы, намѣченные департаментами, обсуждавшими проектъ.

Слово предоставляется членамъ предсѣдателемъ по очереди заявленій, а въ случаѣ одновременности заявленій первенство принадлежитъ старшему въ чинѣ (ст. 72, 75) ⁴⁾. Не требуется, чтобы члены, говорящіе за и противъ предложенія, чередовались между собой, а между тѣмъ такой порядокъ существенно содѣйствуетъ оживленію и выѣстѣ сокращенію преній, придавая имъ, дѣйствительно, характеръ живого обмѣна мыслей, поддерживающаго сильнѣе и вниманіе слушателей ⁵⁾. Говорятъ

¹⁾ [Постановленія статей 66—70 Учр. Г. С. изд. 1892 г. не вошли въ изданіе 1901 года].

²⁾ [Ст. 83 Учр. изд. 1901 г.].

³⁾ Начала русск. гос. пр., ч. II, стр. 228.

⁴⁾ [Вмѣсто этихъ ст.ст. изд. 1892 г. ст. 86 Учр. Г. С. изд. 1901 г. постановляла: „словесныя разсужденія членовъ излагаются каждымъ отдѣльно (слова: „такъ, чтобы голосъ одного не былъ прерываемъ голосомъ другого“— въ Учр. изд. 1901 г. не повторены). Если два или нѣсколько членовъ въ одно время изъявятъ желаніе изложить свое мнѣніе, то предсѣдатель даетъ первенство слова старшему изъ нихъ по чину“].

⁵⁾ [Пожеланіе автора осуществилось въ дѣлопроизводствѣ Государственнаго Совѣта, преобразованнаго въ верхнюю палату. Согласно ст. 67 Наказа Госуд. Сов. (Собр. узак. 1907 г. № 86): „предсѣдатель предоставляетъ слово по очереди занесенія членовъ совѣта въ списокъ, соблюдая, по возможности, чередованіе между лицами, говорящими за и противъ обсуждаемаго проекта или предложенія“].

стоя (ст. 73) ¹⁾ и при этомъ обращаются не къ собранію, а къ предсѣдателю (ст. 74) ²⁾.

Предсѣдатель руководить преніями, предлагая одинъ вопросъ за другимъ, наблюдая, дабы никто не прерывалъ своимъ голосомъ говорящаго, дабы говорящіе не удалялись отъ обсуждаемаго вопроса къ другимъ. Въ случаѣ разногласія, для соглашенія ихъ излагаетъ существо и силу вопроса (ст. 74) ³⁾. „Разсужденія, удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла, обращаются къ оному предсѣдателемъ совѣта, который, при повтореніи сихъ отступленій, прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему“ (ст. 76) ⁴⁾. „Когда всѣ статьи разсужденія будутъ такимъ образомъ пройдены и предметъ достаточно соображенъ, предсѣдатель закрываетъ разсужденіе, вопрошаетъ о мнѣніяхъ и объявляетъ окончательно принятое заключеніе“ (ст. 77) ⁵⁾. „Въ случаѣ предметовъ особенной важности предсѣдатель имѣетъ право сужденія по выслушанному дѣлу отложить до слѣдующаго засѣданія“ (ст. 78) ⁶⁾. Такимъ образомъ, власть предсѣдателя очень широка. Отъ него всецѣло зависитъ, во всякое время, не допускать дальнѣйшихъ преній и отладывать самое рѣшеніе дѣла.

Счетъ голосовъ происходитъ только въ случаѣ разномыслія и совершается помощниками статсъ-секретаря, обходящими всѣхъ членовъ общаго собранія съ печатнымъ спискомъ ихъ и отмѣчающими въ нихъ противъ каждаго члена: согласенъ съ такимъ-то заключеніемъ, или подастъ особое мнѣніе. По собраніи голосовъ, предсѣдатель возвѣщаетъ ихъ число по каждому мнѣнію составившееся (ст. 79) ⁷⁾.

На практикѣ же установились нѣкоторыя видоизмѣненія этихъ правилъ и, надо сказать, къ лучшему. Такъ какъ теперь по всѣмъ дѣламъ совѣта составляются печатныя записки, рассылаемыя всѣмъ членамъ, то „чтеніе“ дѣлъ ограничивается на дѣлѣ прочтеніемъ одного заголовка. Самое обсужденіе дѣла въ департаментѣ начинается обыкновенно съ рѣчи предсѣдателя.

¹⁾ [Ст. 85 Учр. изд. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 82 тамъ же].

³⁾ [Ст. 82 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

⁴⁾ [Ст. 87 тамъ же].

⁵⁾ [Ст. 88 тамъ же].

⁶⁾ [Ст. 89: „...Отъ общаго собранія, по предложенію предсѣдателя, зависить, кромѣ того, возвратить дѣло въ департаментъ для дополнительнаго обсужденія“].

⁷⁾ [Ст. 91 изд. 1901 г. гласитъ: „При разномысліи предсѣдатель или отъ лица его государственный секретарь, по отобраніи голосовъ, возвѣщаетъ число ихъ, по каждому мнѣнію составившееся“].

излагающей „существо и силу вопроса“ (ст. 34)¹⁾, и затѣмъ происходятъ пренія по намѣченнымъ въ ней вопросамъ.

Въ общемъ собраніи чтеніе департаментскихъ журналовъ также замѣняется на дѣлѣ чтеніемъ ихъ заголовковъ, послѣ чего предсѣдатель спрашиваетъ членовъ совѣта, угодно ли имъ утвердить журналъ департамента. Если возраженій нѣтъ — тѣмъ дѣло и кончается. Если окажутся возраженія, происходятъ пренія и затѣмъ голосованіе. Но въ случаѣ возбужденія въ общемъ собраніи какого-либо новаго вопроса, дѣло обыкновенно возвращается для новаго обсужденія въ департаментъ.

Слѣдуетъ еще замѣтить, что съ переходомъ къ государственному секретарю функцій, лежавшихъ прежде на главноуправляющемъ кодификаціоннымъ отдѣломъ, на государственнаго секретаря возложена обязанность представлять совѣту объясненія и заключенія объ отношеніи обсуждаемаго дѣла къ постановленіямъ дѣйствующаго законодательства и къ разработкѣ Свода Законовъ. Труды его въ этомъ отношеніи раздѣляетъ, по ближайшему его усмотрѣнію, товарищъ государственнаго секретаря (ст. 33, прим. по Прод. 1895)²⁾.

Въ журналъ засѣданія вносятся во всякомъ случаѣ только два мнѣнія, соединившія наибольшее число голосовъ. Если кто не соглашается съ этими мнѣніями, то можетъ подать не позже семи дней письменно особое мнѣніе, которое прочитывается въ совѣтѣ, и предсѣдатель спрашиваетъ затѣмъ: признаетъ ли совѣтъ нужнымъ обратиться къ новому о дѣлѣ сужденію? Если большинство отвѣтитъ утвердительно, то открывается новое совѣщаніе. Если большинство, напротивъ, отвѣтитъ отрицательно, то въ журналѣ отмѣчается только, что совѣтъ, выслушавъ особое мнѣніе, не убѣдился въ надобности приступать къ новому сужденію о дѣлѣ, а столько-то членовъ согласились съ тѣмъ мнѣніемъ. Самое же особое мнѣніе представляется на Высочайшее усмотрѣніе въ особомъ спискѣ при меморіи (ст. 80)³⁾.

Дѣла, разсмотрѣнныя въ Государственномъ Совѣтѣ, представляются на Высочайшее уваженіе государственнымъ секретаремъ и притомъ не въ подлинныхъ журналахъ, подписанныхъ всѣми членами, а въ меморіяхъ, представляющихъ особое краткое извлеченіе изъ журнала, составленное канцеляріей и подписанное только предсѣдателемъ и государственнымъ секретаремъ

¹⁾ [На основаніи ст. 82 Учр. Г. С. изд. 1901 г. предсѣдатель „излагаетъ существо вопроса“ лишь „въ случаѣ разнообразія мнѣній, для согласенія ихъ“].

²⁾ [Ст. 60 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

³⁾ [Ст. 90 тамъ же].

(ст. 106—114 ¹⁾). Первоначально Государю представлялись по-
длинные журналы, а мемории введены въ 1816 г. ²⁾. „Съ 1816 г.,
говорить Сперанскій, по причинамъ, кои опредѣлить трудно, вве-
дены такъ называемыя мемории. Здѣсь представляются два во-
проса: 1) чѣмъ удостовѣриться, что сіи выписки представляютъ
дѣло во всей полнотѣ его и ясности; 2) если онѣ представляютъ
его во всей полнотѣ и ясности, достойной верховнаго рѣшенія
Государя, то почему же онѣ не суть журналы или списки съ
журналовъ“ ³⁾.

Высочайшее утвержденіе выражается въ различной формѣ,
смотря по тому, требуется ли собственноручное утвержденіе, и
утверждаетъ ли Государь мнѣніе большинства, мнѣніе меньшин-
ства или постановляетъ особенную резолюцію. Собственноручное
утвержденіе мнѣнія большинства имѣетъ форму написанія „Быть
по сему“ (ст. 117). Въ случаѣ утвержденія заключенія мень-
шинства или постановленія особенной резолюціи по дѣламъ, тре-
бующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, Высочай-
шая воля выражается въ формѣ именного указа (ст. 119). Впро-
чемъ, есть дѣла, по которымъ во всякомъ случаѣ требуется изда-
ніе именного указа. Таковы дѣла объ экспроприаціи, о признаніи
цѣлебныхъ источниковъ имѣющими общественное значеніе, объ
учрежденіи заповѣдныхъ имѣній и объ опредѣленіи числа людей,
подлежащихъ призыву.

Словесно выраженное утвержденіе облачается или въ форму
надписи (при утвержденіи мнѣній большинства): „Его Импера-
торское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе Государственного
Совѣта утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“, за подписью
предсѣдателя совѣта, или (при утвержденіи мнѣній меньшинства
или постановленіи особенной резолюціи) въ форму особаго Вы-
сочайшаго повелѣнія, изложеннаго за подписью предсѣдателя
Совѣта (ст. 121—123) ⁴⁾.

¹⁾ [Ст. 114—123 тамъ же].

²⁾ Градовскій. Начала, II, стр. 230, ошибочно отнесъ это нововведеніе
къ 1842 году.

³⁾ Сперанскій. О государственныхъ установленіяхъ. Архивъ Калачова,
1859, т. III, стр. 47 и 55. [На основаніи ст. 122 Учр. Г. С. изд. 1901 г. „въ
тѣхъ *исключительныхъ случаяхъ*, когда въ виду особыхъ обстоятельствъ воз-
никнетъ необходимость по какому-либо внесенному въ Государственный Совѣтъ
дѣлу или части онаго испросить Высочайшее повелѣніе не въ меморіяхъ со-
вѣта, а въ иномъ порядкѣ, *министры* сообщаютъ свои предположенія пред-
сѣдателю Государственного Совѣта для доклада Императорскому Величеству“].

⁴⁾ [Въ Учр. Госуд. Совѣта изд. 1901 г., ст. 124—129, образъ исполненія дѣлъ
по Государственному Совѣту опредѣленъ такъ: собственноручнаго Высочайшаго

§ 13. Право законодательнаго почина.

Порядокъ законодательства требуетъ особаго разсмотрѣнія какъ потому, что въ немъ замѣчаются нѣкоторыя особенности сравнительно съ обсужденіемъ другихъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію законодательнаго учрежденія, такъ и потому, что не всѣ стадіи образованія закона относятся къ компетенціи Государственнаго Совѣта. Познакомившись съ дѣлопроизводствомъ въ совѣтѣ, мы еще не ознакомились со всѣми стадіями законодательной процедуры.

Въ процессѣ образованія закона различаютъ пять главныхъ моментовъ: 1) починъ, 2) обсужденіе, 3) утвержденіе, 4) обращеніе къ исполненію и 5) обнародованіе.

Относительно законодательнаго почина или инициативы надо различать фактическое возбужденіе законодательныхъ вопросовъ и собственно право почина. Право почина, какъ и всякое право, предполагаетъ соотвѣтствующую обязанность. Праву законода-

утвержденія требуютъ слѣдующія дѣла: 1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя однако подъ сѣмъ поясненія или пополненія существующихъ узаконеній); 2) установленіе въ пользу казны налоговъ и отѣна оныхъ; 3) штаты; 4) государственная роспись доходовъ и расходовъ; 5) отчужденіе частной собственности для государственной или общественной пользы. Законоположенія, требующія собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, собственноручно подписываются или утверждаются Императорскимъ Величествомъ. Высочайшее собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: быть по сему. — По прочимъ дѣламъ исполненіе совершается въ видѣ объявляемыхъ предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта Высочайшихъ повелѣній. Если дѣло послѣдняго рода рѣшено въ Государственномъ Совѣтѣ единогласно, или если при происшедшемъ въ совѣтѣ разногласіи государь императоръ утвердитъ мнѣніе большинства голосовъ, то исполненіе имѣетъ слѣдующую форму: Его И. В. воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи (или въ такомъ-то департаментѣ) по такому предмету Высочайше утвердитъ соизволилъ и повелѣлъ исполнить. Подпись предсѣдателя. Если же государь соизволилъ принять мнѣніе меньшинства или постановитъ особенную резолюцію, то по дѣламъ законодательнымъ исполненіе совершается именнымъ Высочайшимъ указомъ, а по дѣламъ частнымъ Высочайшее повелѣніе излагается слѣдующимъ образомъ: Е. И. В., разсмотрѣвъ послѣдовавшее въ Государственномъ Совѣтѣ заключеніе (или разныя мнѣнія) по такому-то предмету, Высочайше повелѣтъ соизволилъ: здѣсь подписывается рѣшеніе. Подпись предсѣдателя. Образецъ именного указа приведенъ въ ст. 119 Учр. Г. С. изд. 1892 г.: „...разсмотрѣвъ послѣдовавшее въ Госуд. Сов. заключеніе (или разныя мнѣнія) и уваживъ то и то, повелѣваемъ: тутъ обозначаются слова того мнѣнія, которое государь императоръ утвердитъ изволилъ, или которое по особой редакціи удостоено Высочайшаго одобренія“].

тельнаго почина соотвѣтствуетъ обязанность обсудить возбужденный законодательный вопросъ. Возможность говорить, писать, печатать о необходимости изданія новаго закона объемлется общимъ понятіемъ свободы слова. Возможность обращаться къ органамъ власти съ заявленіями о томъ же входитъ въ содержаніе права петицій или ходатайствъ. Право законодательнаго почина, какъ особое, самостоятельное право, принадлежитъ лишь тому, кто можетъ потребовать, чтобы возбужденный имъ законодательный вопросъ былъ обсужденъ законодательнымъ учрежденіемъ.

Право почина можетъ быть организовано различнымъ образомъ. Оно можетъ принадлежать или только правительству, какъ это было во Франціи по конституціи 1852 года, или только народному представительству, какъ это имѣется въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ, или правительству и народному представительству, какъ это установлено въ рѣшительномъ большинствѣ конституціонныхъ государствъ, или правительству, законодательному учрежденію и вромѣ того самому народу непосредственно, примѣръ чего мы находимъ въ большинствѣ кантоновъ Швейцаріи.

Практическое значеніе различія этихъ формъ организаціи законодательнаго почина сказывается въ меньшей и большей отзывчивости законодательства къ запросамъ текущей общественной жизни. Чѣмъ шире кругъ лицъ, пользующихся правомъ законодательнаго почина, тѣмъ, конечно, законодательство отзывчивѣе, тѣмъ легче устанавливается его соотвѣтствіе дѣйствительнымъ потребностямъ общества, тѣмъ ближе слѣдуетъ оно за постепеннымъ развитіемъ общественной жизни. Если же вездѣ мы находимъ нѣкоторыя ограниченія этого права, то это объясняется соображеніями практическаго удобства, дѣлающими неизбѣжнымъ оградить законодательное учрежденіе отъ необходимости тратить время и силы на обсужденіе, очевидно, несообразныхъ законопроектовъ, которыхъ при неограниченномъ правѣ законодательнаго почина являлось бы, конечно, множество. Поэтому, когда, какъ въ Швейцаріи, право почина представляется народу, оно можетъ быть осуществляемо не иначе, какъ совмѣстно довольно значительнымъ числомъ гражданъ. Даже въ представительныхъ собраніяхъ для внесенія законопроекта требуется обыкновенно поддержка нѣсколькихъ членовъ палаты.

У насъ до 1884 года признавалось за каждымъ право обращаться къ Верховной власти съ предположеніями объ изданіи новыхъ законовъ. Въ правилахъ о дѣятельности учрежденной въ

1810 году при Государственномъ Совѣтѣ комиссіи прошеній предусматривались въ числѣ другихъ прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, и прошенія съ представленіемъ проектовъ (Образ. Госуд. Сов. § 95). Проекты, признанные комиссіей уважительными, отсылались къ министрамъ по принадлежности (§112). Но въ 1835 году, съ преобразованиемъ комиссіи прошеній, ей было предоставлено право, если она признаетъ какой-либо представленный проектъ заслуживающимъ вниманія, испрашивать Высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ Государственный Совѣтъ (18 янв. 1835 г., § 60. П. С. З. № 7771). Но вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что комиссія входитъ въ разсмотрѣніе лишь такихъ проектовъ, которые уже были представлены министрамъ и ими отвергнуты (*ibidem*, § 59). Но съ преобразованиемъ въ 1884 году комиссіи прошеній въ нынѣ существующую канцелярію прошеній, прошенія съ представленіемъ проектовъ были исключены изъ перечня прошеній, какія могутъ быть приносимы и принимаемы на Высочайшее имя. Въ новой дѣйствующей теперь редакціи Правилъ о прошеніяхъ на Высочайшее имя приносимыхъ 1890 г. (Собр. узак., ст. 351) о прошеніяхъ-проектахъ также не упоминается ¹⁾.

Право законодательнаго почина у насъ принадлежитъ только правительству. Это безспорное положеніе. Починъ не принадлежитъ ни народу, ни самому законодательному учрежденію—Государственному Совѣту. Но затѣмъ является вопросъ, принадлежитъ ли право почина лично одному монарху или и подчиненнымъ органамъ правительства? Согласно господствующему въ нашей литературѣ взгляду, право почина принадлежитъ у насъ исключительно самому монарху. Градовскій полагалъ даже, что таковой порядокъ составляетъ необходимую принадлежность каждой неограниченной монархіи. „Въ монархіи неограниченной вся полнота власти законодательной принадлежитъ главѣ государства. Посему каждый законопроектъ предлагается законосовѣщательному

¹⁾ [Право частныхъ лицъ и учреждений представлять на Высочайшее усмотрѣніе виды и предположенія по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія было признано Высочайшимъ указомъ 18 февраля 1905 г. (Собр. узак. № 30), которымъ разсмотрѣніе и обсужденіе этихъ видовъ и предположеній возложено на совѣтъ министровъ. 6 августа 1905 года указъ этотъ былъ отмѣненъ со ссылкой на то, что съ образованіемъ Государственной Думы виды и предположенія по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія имѣютъ восходить къ монарху въ порядкѣ, установленномъ учрежденіемъ Государственной Думы. (Собр. узак. 1906 г. № 141)].

учрежденію или по его повелѣнію, или съ его разрѣшенія“ ¹⁾. Романовичъ-Славатинскій ²⁾, Соколовскій ³⁾ и Алексѣевъ ⁴⁾ рѣшаютъ этотъ вопросъ точно такъ же, основываясь, однако, только на постановленіяхъ нашего законодательства.

Едва ли, однако, этотъ взглядъ можетъ быть признанъ правильнымъ. Въ 1857 году дѣйствительно состоялось Высочайшее повелѣніе (П. С. З. № 34845) о томъ, чтобы министры не вносили въ Государственный Совѣтъ законопроектовъ, не испросивъ на то предварительно Высочайшаго соизволенія; сообразно съ тѣмъ и дополнена теперь ст. 162 ⁵⁾ учр. мин. Кромѣ того, въ учрежденіи образованнаго въ 1861 году совѣта министровъ ⁶⁾, въ ст. 2 п. 3 сказано, что „на предварительное разсмотрѣніе совѣта министровъ, въ Высочайшемъ присутствіи Государя Императора, поступаютъ первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ, съ тѣмъ, чтобы проектъ закона, составленный вслѣдствіе разсмотрѣннаго такимъ порядкомъ предположенія, былъ министерствомъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственного Совѣта“. Эти постановленія были вызваны желаніемъ придать законодательной дѣятельности больше единства, подчинить составленіе отдѣльныхъ законопроектовъ одному общему плану, однѣмъ опредѣленнымъ руководящимъ идеямъ. Но во всѣхъ этихъ постановленіяхъ говорится только о министрахъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ. Слѣдовательно, только тѣ предположенія объ изданіи новыхъ законовъ требуютъ предварительнаго Высочайшаго соизволенія на внесеніе ихъ въ Государственный Совѣтъ, которыя исходятъ отъ министровъ. Между тѣмъ ст. 49 Осн. Зак. предоставляетъ право составлять первообразное предначертаніе законовъ не только министерствамъ, но также Сенату и Синоду. Высочайшее повелѣніе 1857 г. этихъ учреждений вовсе не касается. Не слѣдуетъ ли поэтому признать, что кромѣ Императора право законодательнаго почина принадлежитъ у насъ еще Сенату и Синоду?

Градовскій и Алексѣевъ отвѣчаютъ на это отрицательно,

¹⁾ Начала, I, 1892, стр. 19.

²⁾ Система, I, стр. 191.

³⁾ Учебникъ, стр. 70.

⁴⁾ Русское госуд. право, стр. 201.

⁵⁾ [Ст. 162 учр. м. по прод. 1906 г. исключена].

⁶⁾ [Совѣтъ министровъ преобразованъ 19 октября 1905 г., Собран. узакон. № 192].

толкую заключительныя слова ст. 49: „мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“ въ томъ смыслѣ, будто бы ими устанавливается обязанность испрашивать предварительное Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроекта въ Государственный Совѣтъ. Съ такимъ толкованіемъ невозможно согласиться. Оно основано на очевидномъ, хронологическомъ, такъ сказать, недоразумѣніи.

Текстъ ст. 49 Осн. Зак. остается до сихъ поръ безъ всякихъ измѣненій ¹⁾ въ томъ самомъ видѣ, какъ онъ былъ составленъ при первомъ изданіи Свода, и источники ея всѣ заканчиваются Образованіемъ Госуд. Совѣта 1810 года. Между тѣмъ, для министровъ обязанность испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ въ Государственный Совѣтъ установлена только въ 1857 году. Изъ изложенія Высочайшаго повелѣнія 15 мая 1857 г. несомнѣнно явствуетъ, что имъ устанавливается новое правило въ отнѣну прежняго; а это было бы, очевидно, невозможнымъ, если бы ст. 49 Осн. Зак. имѣла дѣйствительно тотъ смыслъ, каковой ей думаютъ придать. Если обязанность министровъ испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ установлена только въ 1857 г., то, очевидно, слова ст. 49, составленной за 25 лѣтъ до этого, что „мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“, относятся не къ испрашиванію предварительнаго соизволенія, а къ представленію законопроекта на окончательное утвержденіе, и подъ „установленнымъ порядкомъ“ слѣдуетъ тутъ разумѣть представленіе чрезъ Государственный Совѣтъ.

Такое пониманіе ст. 49 подтверждается и разсмотрѣніемъ тѣхъ источниковъ, изъ которыхъ она составлена. Мы находимъ въ ней прежде всего ссылки на два петровскихъ акта: на манифестъ, которымъ сопровождалось изданіе духовнаго регламента, и на инструкцію оберъ-прокурору Синода 1722 года. Въ манифестѣ 25 января 1721 года говорится только, что Духовная Коллегія должна „и новыми впредь правилами дополнять Регламентъ“, но можетъ дѣлать это не иначе, какъ съ соизволенія Императора (П. С. З. № 3718). Въ инструкціи синодскому оберъ-прокурору (П. С. З. № 4036, п. 10), что „о которыхъ дѣлахъ указами ясно не изъяснено“, то надо поступать согласно извѣстному указу 17 апрѣля 1722 г.: „буде въ тѣхъ регламен-

¹⁾ [Ст. 49 отмѣнена съ изданіемъ новыхъ основныхъ законовъ 24 апрѣля 1906 г., Собр. узак. № 98].

тахъ что покажется темно или такое дѣло, что на оное яснаго рѣшенія не положено: такіа дѣла не вершитъ ниже опредѣлять, но приносить въ Сенатъ выписки о томъ; гдѣ повинны Сенатъ собрать всѣ коллегіи и объ ономъ мыслить и толковать подъ присягою, однакожъ не опредѣлять, но, положивъ, на примѣръ, свое мнѣніе, объявлять Намъ, и когда опредѣлимъ и подпишемъ, тогда оное напечатать и приложить къ регламентамъ и потомъ въ дѣйство по оному производить“. Тутъ ясно говорится не о предварительномъ соизволеніи на обсужденіе новаго предположенія, а объ окончательномъ его утвержденіи. Такой же смыслъ имѣютъ и приведенные подъ ст. 49 екатерининскіе акты. Въ манифестѣ объ учрежденіи департаментовъ въ Сенатѣ (П. С. З. № 11989, п. 2) постановлялось, что „всякія дѣла, кои вновь какого постановленія или перемѣны требуютъ, имѣютъ быть прежде разсуждаемы въ департаментахъ, а потомъ въ общемъ собраніи дѣлать точное къ докладу Нашему изложеніе“. Итакъ, законопроектъ представляется императрицѣ не раньше, какъ онъ окончательно будетъ обсужденъ и редактированъ Сенатомъ. Въ указѣ 26 сентября 1780 года (П. С. З. 15068) говорится только, „чтобъ никто изъ генераль-губернаторовъ и другихъ начальниковъ не дѣлалъ отъ себя собственно никакихъ установленій. Если же кто нужнымъ и удобнымъ что найдетъ, таковое благоизобрѣтеніе свое долженствуетъ представить Сенату, на разсмотрѣніе и уваженіе, который, сообразя то съ положеніемъ мѣста и прочихъ частей, не преминетъ внести къ Намъ и крайнюю волю Нашу исходатайствовать“. Ни о какомъ предварительномъ соизволеніи императрицы на внесеніе дѣла въ Сенатъ и тутъ не упоминается. Двѣ послѣднія подстатейныя ссылки сдѣланы на Учрежденіе Министерствъ 1802 года п. X (П. С. З. № 20406) и на Образованіе Государственнаго Совѣта 1810 года. Десятый пунктъ Учрежд. Мин. 1802 года говоритъ вовсе не о порядкѣ внесенія законопроектовъ на обсужденіе какого-либо коллегіальнаго учрежденія, а объ изданіи законовъ непосредственно Государемъ. „Если представленный министромъ способъ окажется сопряженнымъ съ отмѣною существующихъ законовъ или будетъ требовать новыхъ узаконеній, то Мы повелимъ министру, представившему Намъ сей докладъ, написать указъ, который за подписаніемъ Нашимъ и контрасигнированіемъ сего министра Нашего и будетъ объявленъ учрежденнымъ на то порядкомъ Правительствующему Сенату“. Но тогда, въ 1802 году, Государственнаго Совѣта въ настоящемъ его видѣ еще не существовало. А въ § 53 Образованія Совѣта 1810 года, на который также

приведена ссылка подъ ст. 49 Осн. Зак., прямо предусмотрѣны какъ два различныхъ порядка поступленіе дѣла въ департаментъ совѣта „отъ министровъ“ и „по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ“.

Итакъ, слѣдуетъ признать, что послѣднія слова ст. 49 Осн. Зак. относятся не къ предварительному соизволенію на обсужденіе законопроектовъ, а къ окончательному утвержденію уже обсужденныхъ предположеній, и, слѣдовательно, Сенатъ и Синодъ слѣдуетъ считать сохранившими и до сихъ поръ право законодательнаго почина. Право въ этомъ отношеніи Св. Синода ограничивается, конечно, лишь собственно церковнымъ законодательствомъ. Право Сената, напротивъ, имѣетъ совершенно общее значеніе.

Принадлежащее Сенату право законодательнаго почина опредѣляется ст. 201 Учрежд. Сен. Упомянутая статья возлагаетъ на Сенатъ обязанность не рѣшать дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составлять проектъ разрѣшенія и все дѣло вносить на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Государственный Совѣтъ ¹⁾. Это правило было установлено еще Петромъ Великимъ, но теперь оно значительно ограничено въ своемъ примѣненіи, такъ какъ новымъ судебнымъ установленіямъ, въ томъ числѣ и кассационнымъ департаментамъ сената воспрещается, напротивъ, останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности, недостатка или противорѣчія законовъ. За нарушеніе этого правила виновники даже подвергаются отвѣтственности, какъ за отказъ въ правосудіи (Уст. гражд. суд., ст. 10; Уст. уг. суд., ст. 13). Слѣдовательно, постановленіе ст. 210 Учр. Сен. примѣнимо только къ старымъ судебнымъ и къ административнымъ департаментамъ Сената.

Опредѣленія сената, возбуждающія законодательные вопросы, доставляются министру юстиціи, который уже вноситъ ихъ въ Государственный Совѣтъ (ст. 173) ²⁾.

Для возбужденія законодательныхъ вопросовъ Высочайшею властью не установлено никакой опредѣленной формы. Правда,

¹⁾ [Въ настоящее время все дѣло „вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ“. Ст. 201 Учр. Сен., т. I, ч. II Св. зак., по прод. 1906 г.].

²⁾ [Опредѣленія Сената, возбуждающія законодательные вопросы, вносятся министромъ юстиціи въ новомъ законодательномъ порядкѣ. Ст. 173 Учр. Сен., т. I, ч. II Св. зак., по прод. 1906 г.].

Учрежд. совѣта министровъ ст. 2 и 3 относитъ къ вѣдѣнію совѣта министровъ разсмотрѣніе первоначальныхъ предположеній объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ; но это не есть обязательное правило, такъ какъ въ совѣтъ министровъ всѣ вообще дѣла вносятся не иначе, какъ по особымъ каждый разъ Высочайшимъ разрѣшеніямъ (ст. 3).

Отъ права законодательнаго почина въ собственномъ смыслѣ слова слѣдуетъ отличать право простого ходатайства объ изданіи какого-либо закона. Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ всѣмъ заинтересованнымъ въ томъ лицамъ предоставляется обращаться съ такими ходатайствами или петиціями въ представительнымъ собраніямъ ¹⁾. За немногими исключеніями право петицій не ограничено никакими условіями. Пользоваться этимъ правомъ могутъ и иностранцы, и женщины, и малолѣтніе, и даже подвергшіеся ограниченію правъ по приговору суда. Во Франціи принимаются петиціи даже отъ иностранцевъ, не находящихся въ предѣлахъ Франціи. Но парламентъ не обязывается къ обсужденію всѣхъ поданныхъ петицій. Обыкновенно онѣ передаются въ особую учреждаемую для того комиссію, которая только докладываетъ палатѣ гуртомъ о разсмотрѣнныхъ ею петиціяхъ, и только тѣ изъ нихъ, которыя будутъ признаны заслуживающими вниманія комиссіей, предлагаются на обсужденіе палаты ²⁾.

До 1890 года у насъ также признавалось за каждымъ право обращаться къ Верховной власти съ предположеніями объ изданіи новыхъ законовъ. И это уничтоженіе очень драгоцѣннаго права частныхъ лицъ представлять Верховной власти законопроекты прошло у насъ совершенно незамѣченнымъ ³⁾.

Поэтому въ настоящее время право непосредственныхъ ходатайствъ предъ Верховной властью по вопросамъ законодательства сохранилось только за дворянскими собраніями, о чемъ уже было говорено въ первомъ томѣ ⁴⁾.

¹⁾ [На основ. 61 ст. Учр. Госуд. Думы „въ Государственную Думу воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы“].

²⁾ См. мой Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ, ч. I, 1890, стр. 68.

³⁾ [См. выноски на стр. 121].

⁴⁾ [См. стр. 298 и слѣд. т. I, изд. 6, 1908 г.].

§ 14. Обсужденіе законопроектовъ ¹⁾.

Разъ законодательный вопросъ возбужденъ, онъ долженъ быть подвергнутъ обсужденію. Эта функція принадлежитъ законодательнымъ собраніямъ, у насъ—Государственному Совѣту.

По первоначальному Образованію Госуд. Сов. 1810 г. обсужденіе собственно законопроектовъ представляло ту особенность, что до поступленія своего въ департаменты совѣта они обсуждались еще въ состоявшей тогда при совѣтѣ комиссіи для составленія законовъ, директоръ которой былъ по званію своему членомъ департамента законовъ. Законопроекты подвергались такимъ образомъ не двукратному, а троекратному обсужденію: въ комиссіи, въ департаментѣ и въ общемъ собраніи. Съ уничтоженіемъ въ 1826 году комиссіи законовъ эта особенность въ обсужденіи законопроектовъ отпала сама собой. Существующее теперь въ составѣ государственной канцеляріи отдѣленіе свода законовъ только разсматриваетъ проекты новыхъ законовъ и проекты измѣненій, существующихъ только въ отношеніи общей системы Свода законовъ. Сообщеніе законопроектовъ на предварительное заключеніе кодификаціоннаго отдѣла дѣлается во всякомъ случаѣ до поступленія проектовъ въ совѣтъ, въ стадіи первоначальной ихъ выработки министрами, и притомъ это дѣлается лишь въ „тѣхъ случаяхъ, когда по связи даннаго вопроса съ разработкою Свода законовъ министръ признаетъ то нужнымъ; въ прочихъ же случаяхъ ограничивается сообщеніемъ главноуправляющему для свѣдѣнія копій съ вносимаго въ совѣтъ представленія“ (Учр. Мин., ст. 164) ²⁾.

Болѣе важные законопроекты обсуждаются въ соединенномъ засѣданіи двухъ или даже трехъ департаментовъ Государ. Совѣта. Когда существовалъ департаментъ дѣлъ Царства Польскаго, бывали и соединенныя засѣданія четырехъ департаментовъ. Но соединенные департаменты не образуютъ особой стадіи обсужденія законопроектовъ. Обсужденіе въ соединенныхъ департаментахъ не дополняетъ, а замѣняетъ собою обсужденіе въ отдѣльныхъ департаментахъ.

Такимъ образомъ, существующій у насъ порядокъ обсужденія законопроектовъ весьма несложенъ. Установлены всего двѣ стадіи

¹⁾ Погорный-Подольный. Парламентское дѣлопроизводство въ Англіи. 1862. May. Das englische Parlament. 1888. Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlementaire. 1883. [I. Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905; Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd I, 1905. S. 363 ff].

²⁾ [Изъ ст. 164 учр. мин. по прод. 1906 г. цитированное мѣсто исключено].

обсужденія: въ департаментѣ или въ соединенныхъ департаментахъ и въ общемъ собраніи. Мы уже говорили, что составъ департаментовъ очень немногочисленъ: наибольшее число членовъ въ департаментѣ экономіи, и только десять вмѣстѣ съ предсѣдателемъ, въ департаментѣ законовъ—девять, а въ департаментѣ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ вмѣстѣ съ предсѣдателемъ всего шесть членовъ. Между тѣмъ въ отчетѣ Государственнаго Совѣта о сессіи 1895—1896 годовъ показано по этому департаменту 235 дѣлъ, слѣдовательно, на каждаго изъ пяти членовъ придется по 47 дѣлъ. Между тѣмъ, въ департаментѣ законовъ, гдѣ безъ предсѣдателя было всего 8 членовъ, показано 21 дѣло, слѣдовательно, на паче-рыхъ изъ его восьми членовъ пришлось не по 47, а по 3 дѣла, на трехъ только по 2 дѣла, а въ департаментѣ экономіи и при девяти членахъ приходилось на каждаго все-таки по 3 $\frac{1}{2}$ дѣла, такъ какъ всѣхъ дѣлъ было тутъ 307. Къ этому надо еще добавить, что и засѣданій какъ департаментовъ, такъ и общаго собранія бываетъ въ годъ очень немного. Обыкновенно 25—30 засѣданій общаго собранія и 100—120 засѣданій департаментовъ, считая въ томъ числѣ и соединенныя засѣданія. При этомъ больше половины общаго числа засѣданій департаментовъ приходится на департаментъ экономіи, разсматривающій почти исключительно финансовыя дѣла.

Въ конституціонныхъ государствахъ процедура обсужденія законопроектовъ гораздо сложнѣе. Не говоря уже о томъ, что въ значительномъ большинствѣ государствъ законодательное собраніе состоитъ изъ двухъ палатъ, и каждый законопроектъ обязательно обсуждается въ обѣихъ палатахъ, и въ каждой изъ палатъ въ отдѣльности законопроектъ подвергается многократному послѣдовательному обсужденію. Въ Англіи каждый законопроектъ послѣ двухъ чтеній въ палатѣ передается на обсужденіе т. н. комитета всей палаты. Эта форма обсужденія отличается тѣмъ, что предсѣдателя палаты (спикера или лорда-канцлера) замѣняетъ предсѣдатель финансоваго комитета (chairman), и каждому члену палаты предоставляется говорить о законопроектѣ сколько угодно разъ, между тѣмъ какъ въ палатѣ можно говорить по одному вопросу только по разу. Зато въ палатѣ пренія продолжаются, пока имѣются желающіе говорить. По старому парламентскому обычаю палата не имѣетъ права отказываться слушать рѣчи и перейти къ голосованію, если есть еще желающіе высказаться по обсуждаемому вопросу. Только въ послѣднее время по поводу злоупотребленія этимъ правомъ говорить и быть выслушиваемымъ палатой со стороны ирландскихъ депутатовъ (обструкціонизмъ),

пришлось англійскому парламенту отступить отъ стараго обычая. Въ 1888 году было постановлено, что по требованію не менѣе 200 членовъ палаты вопросъ можетъ быть признанъ исчерпаннымъ, хотя бы и имѣлись еще желающіе говорить о немъ члены. Въ комитетѣ же всей палаты каждый членъ во всякое время можетъ потребовать, чтобы предсѣдателемъ былъ поставленъ вопросъ, не желаетъ ли комитетъ преобразиться въ палату. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта большинства дальнѣйшее обсужденіе вопроса въ комитетѣ тотчасъ же прекращается. Послѣ детальнаго обсужденія въ комитетѣ проектъ вносится опять въ палату для третьяго окончательнаго чтенія и голосованія. Болѣе же важные законопроекты, независимо отъ обсужденія въ комитетѣ всей палаты, передаются еще на разработку особыхъ комиссій (*select committees*). Такимъ образомъ, въ каждой палатѣ законопроектъ подвергается четыремъ или пяти послѣдовательнымъ обсужденіямъ.

Въ законодательныхъ собраніяхъ континента не примѣняется форма обсужденія, подобная англійскому комитету всей палаты. Зато тамъ для детальнаго обсужденія законопроектовъ палаты жеребьемъ раздѣляются на извѣстное число секцій, напр., во Франціи сенатъ дѣлится на 9 секцій или бюро, палата депутатовъ—на 11, и каждый законопроектъ прежде обсужденія его въ полномъ собраніи палаты разсматривается во всѣхъ этихъ секціяхъ. Засѣданія секцій происходятъ одновременно, и это даетъ возможность, безъ чрезмѣрной затраты времени, всѣмъ интересующимся законопроектомъ высказаться о немъ по крайней мѣрѣ въ секціяхъ.

Государственному Совѣту принадлежитъ не только обсужденіе законопроектовъ, но и самое изготовленіе законовъ. Ст. 43 и 85 ¹⁾ Учр. Гос. Сов. постановляетъ, что заключенія департаментовъ и общаго собранія излагаются такъ, чтобы въ случаѣ Высочайшаго ихъ утвержденія они могли быть перенесены въ исполнительную бумагу въ томъ же самомъ видѣ, въ какомъ находились въ журналѣ. Если данный законъ предполагается изложить не прямо въ формѣ мнѣнія Государственнаго Совѣта, а въ видѣ особаго устава, положенія, учрежденія, правилъ, или же законъ предполагается обнародовать при именномъ указѣ Сенату, то Государственный Совѣтъ обсуждаетъ и проектъ самаго законоположенія, и проектъ именного указа, какъ по содержанію, такъ и въ отношеніи къ редакціи. Обыкновенно фактическое изготовленіе законодательныхъ актовъ падаетъ на государственную канцелярію. Но если

¹⁾ [Ст. 64 и 95 изд. 1901 г.].

форма предполагаемаго къ изданію закона почему-либо обращаетъ на себя вниманіе совѣта, онъ и о ней постановляетъ свое заключеніе. Такъ, напримѣръ, совѣтъ призналъ это необходимымъ въ виду первостепенной важности вопроса обнародованія при именномъ указѣ Севату въ 1880 году законоположенія о введеніи мировыхъ учрежденій въ губерніяхъ прибалтійскихъ ¹⁾, а въ 1881 году—объ обязательномъ выкупѣ и о пониженіи выкупныхъ платежей ²⁾. Иногда сама редакція именного указа вызываетъ разногласіе, какъ это было, напримѣръ, по дѣлу о частичной отмѣнѣ подушной подати въ 1883 году. Въ общемъ собраніи 6 членовъ находили неумѣстнымъ включать въ именной указъ заявленіе о намѣреніи правительства „начать отмѣну подушной подати“. „Все, имѣющее значеніе обѣщанія начать реформу тогда-то, разсмотрѣть такой, или иной планъ или представленіе—выраженія неудобныя и опасныя, потому что изъ нихъ могутъ родиться или неправильныя понятія, или несбыточныя, преувеличенныя надежды“. А 36 членовъ полагали, что „не объявлять вовсе о томъ, что имѣющая совершиться, съ 1 января 1883 года, отмѣна подушной подати для трехъ разрядовъ плательщиковъ есть собственно только приступъ къ дѣлу—было бы рѣшительно невозможно. Нельзя забывать, что отмѣна всѣхъ вообще подушныхъ сборовъ была, такъ сказать, обѣщана народу напечатаннымъ въ „Правительственномъ Вѣстникѣ“ Высочайшимъ повелѣніемъ 23 марта 1879 года“. Мнѣніе большинства удостоилось Высочайшаго утвержденія ³⁾.

И въ томъ случаѣ, если Государь не утвердитъ ни одного изъ мнѣній, воспослѣдовавшихъ въ совѣтѣ, а постановитъ особую резолюцію, самое изложеніе именного указа (ст. 111) или словеснаго Высочайшаго повелѣнія изготавляется въ государственной канцеляріи, при чемъ словесныя Высочайшія повелѣнія пзлагаются за подписью предсѣдателя совѣта (ст. 115) ⁴⁾.

§ 15. Утвержденіе законопроектовъ и обращеніе въ законъ.

Обсужденіемъ и изготавленіемъ законопроектовъ исчерпывается участіе Государственнаго Совѣта въ составленіи законовъ.

¹⁾ Отчетъ за 1880 г., стр. 53.

²⁾ Отчетъ за 1881 г., стр. 144.

³⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 54—57.

⁴⁾ [Статьямъ 111 и 115 Учр. Госуд. Сов. изд. 1886 г. соотвѣтствуютъ ст. 119 и 123 изд. 1892 г. и ст. 129 изд. 1901 г.].

Утверждение, санкція и обращение въ законъ или обращение къ исполненію, промѣлація, совершаются непосредственнымъ дѣйствіемъ Верховной Власти.

Высочайшее утверждение выражается или письменно, или словесно. Собственноручнаго Высочайшаго утверждения требуютъ, согласно ст. 101 ¹⁾ Учр. Гос. Сов., „1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя, однако, подъ симъ поясненіе или пополненіе существующихъ узаконеній); 2) установленіе налоговъ или уничтоженіе оныхъ, кромѣ положеній о городскихъ сборахъ и смѣтъ и раскладовъ земскихъ повинностей; 3) постоянные новые штаты; 4) мнѣнія совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ; 5) отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе“. По ст. 115—117 ²⁾ устанавливаются еще различіе самыхъ формъ собственноручнаго утверждения: утверждения въ видѣ подписи и утверждения надписаніемъ словъ „быть по сему“. Высочайшая подпись требуется согласно ст. 115 для „законовъ, уставовъ, учрежденій“ въ отличіе отъ мнѣній Государственнаго Совѣта. Но мы уже видѣли, что въ виду отсутствія въ законѣ какихъ-либо указаній, что надо считать „закономъ, уставомъ, учрежденіемъ“ въ смыслѣ ст. 115 ³⁾ Учр. Гос. Сов. и въ виду того, что ст. 53 Осн. Зак. ⁴⁾ прямо относитъ мнѣнія совѣта къ формамъ закона, эта ст. 115 Учр. Гос. Сов. оказывается лишенной всякаго практическаго значенія. И изъ примѣровъ, приведенныхъ въ предшествующемъ параграфѣ, видно, что самъ Государственный Совѣтъ, полагая необходимымъ обнародовать какой-либо законодательный актъ при именномъ указѣ, мотивируетъ свое заключеніе не тѣмъ, что данный актъ есть законъ, а лишь особою важностью предмета. Но и случаи примѣненія вообще собственноручнаго утверждения не представляются точно опредѣленными, такъ какъ акты, являющіеся дополненіемъ къ уже существующимъ законамъ, могутъ быть утверждаемы и словесно. Различіе же между „новымъ“ закономъ и „дополненіями“ къ существующимъ — различіе очень относительное и зыбкое. Почти каждый законъ можетъ быть изложенъ какъ дополненіе существующихъ. Въ конституціонныхъ монархіяхъ королевская санкція всегда облается въ форму подписи, хотя бы дѣло шло только о частномъ дополненіи существующаго закона. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Португаліи, король под-

¹⁾ [Ст. 124 Учр. Госуд. Сов. 1901 г.].

²⁾ [Ст. 125 и 126 Учр. Гос. Сов. 1901 г.].

³⁾ [Ст. 125 тамъ же].

⁴⁾ [Изд. 1892 г.].

писываетъ собственноручно даже два экземпляра закона, одинъ возвращается кортесамъ, другой передается для обнародованія ¹⁾).

Утвержденіе законопроекта, или санкція, выражаетъ соизволеніе Государя одобрить данный законопроектъ. Для обращенія его въ законъ требуется еще повелѣніе его исполнить, или т. н. промульгація. Хотя въ нашихъ законахъ объ этомъ моментѣ изданія законовъ не говорится, но такое повелѣніе все-таки предполагается. Это различіе санкции и промульгаціи прямо выражено въ формѣ изложенія словеснаго утвержденія мнѣній совѣта: „Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе Государственнаго Совѣта Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“ (ст. 113) ²⁾. Такъ же опредѣленно различается утвержденіе законопроекта и повелѣніе привести законъ въ дѣйствіе и въ томъ случаѣ, когда законъ препровождается въ Сенатъ при именномъ указѣ. Тогда на текстѣ закона обозначается Высочайшее утвержденіе словами: „быть по сему“, а повелѣніе исполнить составляетъ содержаніе именного указа, напр.: „Утвердивъ новый уставъ о воинской повинности, повелѣваемъ ввести сей уставъ въ дѣйствіе во всей Имперіи“. Когда самый текстъ закона излагается въ формѣ указа, именного или объявленнаго, утвержденіе сливается съ повелѣніемъ исполнить законъ. Когда собственноручно утвержденное мнѣніе Совѣта не сопровождается именнымъ указомъ, тогда повелѣніе исполнить не выражается словами: его замѣняетъ самый актъ передачи утвержденного мнѣнія для исполненія.

Изъ сказаннаго само собою слѣдуетъ, что законъ получаетъ обязательную силу не съ момента его утвержденія, а съ момента промульгаціи, когда состоится такъ или иначе выраженное повелѣніе его исполнить. Такъ рѣшается этотъ вопросъ современной нѣмецкой литературой. Для дѣйствія закона недостаточно установленія его содержанія (Gesetzinhalt), необходимо еще повелѣніе объ его исполненіи (Gesetzbefehl) ³⁾. Но въ нашей литературѣ этихъ моментовъ санкции и промульгаціи обыкновенно не различаютъ и моментомъ совершенія закона считают моментъ его утвержденія. Такое смѣшеніе санкции съ промульгаціей объясняется, конечно, тѣмъ, что при неограниченности власти монарха, могущаго тотчасъ же отменить всякій законъ, только что обращенный къ исполненію, различіе это обыкновенно не пред-

¹⁾ Tavares de Medeiros, Portug. Staatsrecht. S. 37.

²⁾ [Ст. 121 изд. 1892 г. и 128 Учр. 1901 г.].

³⁾ Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. I, 1888. S. 523 und ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887. S. 321.

ставляет никакого практического интереса. Однако, въ нашей исторіи былъ одинъ случай, когда вопросъ о томъ, что придаетъ закону окончательную обязательную силу, получилъ значеніе практическаго вопроса первостепенной государственной важности. Это было именно при кончинѣ Александра I. Объ отреченіи отъ престола цесаревича Константина и о назначеніи наслѣдникомъ великаго князя Николая былъ составленъ въ 1823 году манифестъ за собственноручной Высочайшей подписью. Но въ манифесту этому не былъ присоединенъ указъ Сенату съ повелѣніемъ исполнить выраженную въ манифестѣ волю. Манифестъ не былъ также никому переданъ для исполненія, а только положенъ на храненіе подлинникъ въ Успенскомъ соборѣ и три списка съ него рукою князя Голицына въ Сенатѣ, Синодѣ и Государственномъ Совѣтѣ, въ запечатанныхъ конвертахъ. На конвертѣ, переданномъ въ совѣтъ, рукою Александра I было написано: „хранить въ Государственномъ Совѣтѣ до Моего востребованія, а въ случаѣ Моей кончины раскрыть, прежде всякаго другаго дѣйствія, въ чрезвычайномъ собраніи“ ¹⁾. Слѣдовательно, и тутъ не было выражено повелѣнія объ исполненіи. По полученіи извѣстія о кончинѣ Александра I состоялось чрезвычайное собраніе Государственнаго Совѣта. „Пока собирались члены, князь Голицынъ порицалъ напрасную поспѣшность присягнуть (Константину Павловичу), потому что въ совѣтѣ есть особая бумага о порядкѣ наслѣдія. Несмотря на то, министръ юстиціи, князь Д. И. Лобановъ-Ростовскій, одинъ изъ присягнувшихъ уже новому Императору, изъяснилъ мысль, что бумаги вскрывать не нужно, и говорилъ далѣе, что не слѣдуетъ этого въ Сенатѣ, что совѣтъ есть только Государева канцелярія, и что *les morts n'ont point de volonté*. Въ такомъ же смыслѣ и адмиралъ А. С. Шишковъ съ отличавшимъ его искусственнымъ жаромъ утверждалъ, что имперія ни на одно мгновеніе не можетъ остаться безъ монарха, и что отъ воли Константина Павловича будетъ зависѣть принять престолъ или нѣтъ, но что по порядку ему присягнуть должно. Всѣ прочіе члены, однакожъ, были противнаго мнѣнія“ ²⁾. Конвертъ былъ вскрытъ, манифестъ прочтенъ. Но самъ императоръ Николай былъ, очевидно, не согласенъ съ мнѣніемъ большинства, что прямо и выражено въ послѣдовавшемъ 12 декабря манифестѣ о вступленіи его на престолъ. „Свѣдѣнія сіи (т.-е. о прочтенномъ въ совѣтѣ манифестѣ), говорится тамъ, не могли перемѣнить приня-

¹⁾ Баронъ Корфъ. Восшествіе на престолъ императора Николая I. 1857, стр. 22, 27, 28.

²⁾ Тамъ же, стр. 54.

той Нами мѣры. Мы въ актахъ сихъ видѣли отреченіе Его Высочества, при жизни Государя Императора учиненное и согласіемъ Его Величества утвержденное; но не желали и не имѣли права сіе отреченіе, въ свое время всенародно не объявленное и въ законъ не обращенное, признавать навсегда невозвратнымъ“. Тутъ прямо указывается, что собственноручное Высочайшее утвержденіе отреченія еще не обращаетъ его въ законъ; требуется для этого еще нѣчто: очевидно—повелѣніе объ исполненіи, промѣлація.

§ 16. Обнародованіе и форма законовъ.

Когда законъ утвержденъ и обращенъ къ исполненію, его обыкновенно обнародуютъ. Я говорю „обыкновенно“, потому что и дѣйствительно не всѣ законы обнародуются. Было время, когда уставы уголовного судопроизводства считалось необходимымъ хранить въ тайнѣ, чтобы не дать подсудимому, знающему обязательныя для суда правила процесса, воспользоваться этимъ знаніемъ для противодѣйствія изобличенію его въ преступленіи. Наши основныя законы прямо предвидятъ возможность существованія законовъ, „подлежащихъ особой тайнѣ“ (ст. 56, примѣч. ¹). И на дѣлѣ законы не всегда обнародуются. Такъ, Высочайше утвержденное 24 апрѣля 1841 г. заключеніе Св. Синода о переименованіи господствующей вѣры изъ православной восточной грекороссійской въ христіанскую православную католическую восточнаго исповѣданія осталось необнародованнымъ, хотя на основаніи его въ ст. 40 Осн. Зак. изд. 1842 г. сдѣлано соотвѣтствующее измѣненіе. Такъ, отношеніе адмиралтействъ-совѣта къ Государственному Совѣту опредѣляется между прочимъ необнародованнымъ Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственного Совѣта о мѣрахъ къ уравниванію расходовъ съ доходами 20 апрѣля 1882 г., и на это необнародованное узаконеніе сдѣлана даже ссылка въ ст. 50 прим. 2 Осн. Зак. Возможность дѣйствія такихъ необнародованныхъ узаконеній объясняется тѣмъ, что хотя они не публикуются во всеобщее извѣстіе, но сообщаются тѣмъ правительственнымъ учрежденіямъ, на которыхъ возлагается ихъ исполненіе.

Законы, не подлежащіе тайнѣ, по общему правилу, „получаютъ силу не прежде, какъ со дня ихъ обнародованія“ (Осн.

¹) [Изд. 1892 г.].

Зак., ст. 59) ¹⁾. На практикѣ допускается иногда по особому Высочайшему повелѣнію введеніе въ дѣйствіе новыхъ таможенныхъ правилъ по телеграммамъ министра финансовъ, до полученія соответствующаго нумера Собранія узаконеній. Въ примѣчаніи къ ст. 59 Осн. Зак. по прод. 1886 г. указано, какъ изъятіе изъ общаго правила, что „Высочайшее повелѣніе о призывѣ запаса арміи и флота на дѣйствительную службу, объявленное по имперіи военнымъ министромъ, управляющимъ морскимъ министерствомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ, немедленно приводится въ исполненіе, хотя бы указъ о томъ Правительствующаго Сената не былъ полученъ на мѣстахъ. О воспослѣдованіи сего повелѣнія всѣ подлежащія установленія и лица увѣдомляются съ соблюденіемъ порядка подчиненности телеграммами или посредствомъ курьеровъ и эстафетъ“ ²⁾. Но это едва ли составляетъ дѣйствительное исключеніе изъ общаго правила о вступленіи въ дѣйствіе законовъ, такъ какъ повелѣніе о призывѣ запаса не можетъ быть признано закономъ ни съ матеріальной, ни съ формальной стороны.

Дополненіе. Согласно ст. 91 и 93 новыхъ Основн. Зак. (т. I ч. 1 Св. зак., изд. 1906 г.) законы „прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся. По обнародованіи, законъ получаетъ обязательную силу со времени назначеннаго для того въ самомъ законѣ срока, при неустановленіи же такового срока—со дня полученія на мѣстѣ листа сенатскаго изданія, въ коемъ законъ напечатанъ. Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ“.

Право обнародованія законовъ принадлежитъ Сенату (ст. 57) ³⁾, по первому департаменту (Учр. Сен., ст. 19, п. 1), а въ губерніяхъ—губернскому правленію (Осн. Зак., ст. 58 ⁴⁾), Общ. Учр. Губ., ст. 438), въ уѣздѣ—исправнику (Общ. Учр. Губ., ст. 759), въ станѣ—становому приставу (тамъ же, ст. 778). Это правило не можетъ не возбудить нѣкотораго сомнѣнія. Вѣдь вся имперія раздѣляется на губерніи или равнозначущія съ ними области. Если во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ законы обнародуются подлежащими губернскими и областными правленіями, то гдѣ же обнародуетъ ихъ Сенатъ? Дѣло объясняется тѣмъ, что ст. 57 и

¹⁾ [Ст. 59 Основн. Зак. изд. 1892 г.: „Законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія“].

²⁾ [Прим. къ ст. 59 Осн. Зак. изд. 1892 г.].

³⁾ [Осн. Зак. изд. 1892 г. и ст. 91 Осн. Зак. 1906 г.].

⁴⁾ [Изд. 1892 г. Статьи Общ. Учр. Губ. цитированы въ текстѣ по изд. 1892 г.].

58 Осн. Зак. понимаютъ подъ обнародованіемъ собственно разсылку законовъ присутственнымъ мѣстамъ; Сенатъ разсылаетъ ихъ центральнымъ учрежденіямъ и губернскимъ правленіямъ; губернскія правленія—всѣмъ другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Собственно же обнародованіе совершается посредствомъ напечатанія закона въ Собраніи узаконеній и распоряженій правительства. Только въ случаѣ изданія особо важныхъ законовъ, обнародуемыхъ при Высочайшихъ манифестахъ, объявленіе ихъ во всеобщее извѣстіе совершается, кромѣ напечатанія, чтеніемъ въ церквахъ.

Въ настоящее время обнародованіе посредствомъ печатанія въ оффиціальномъ сборникѣ почти повсемѣстно вытѣснило собою прежнюю форму обнародованія путемъ чтенія въ церквахъ. Однако кое-гдѣ этотъ старыи порядокъ еще удерживается, напримѣръ, въ Швеціи, гдѣ законъ считается вступившимъ въ силу въ каждомъ отдѣльномъ приходѣ со дня прочтенія его за обѣдней.

Самый фактъ напечатанія закона еще не дѣлаетъ его извѣстнымъ народу. Необходимо нѣкоторое время для возможности ознакомиться съ содержаніемъ напечатаннаго закона. Поэтому обыкновенно устанавливается опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго напечатанный законъ считается вступившимъ въ силу. Въ Испаніи законъ признается вступившимъ въ дѣйствіе въ Мадридѣ со дня выхода въ свѣтъ того нумера *Gaceta de Madrid*, гдѣ онъ напечатанъ; въ главныхъ городахъ провинцій—со дня появленія закона въ мѣстныхъ *Buletines oficiales*, во всѣхъ другихъ мѣстахъ провинцій—черезъ четыре дня. Во Франціи законы вступаютъ въ дѣйствіе въ Парижѣ черезъ день послѣ ихъ напечатанія, а во всѣхъ другихъ общинахъ—черезъ день послѣ полученія *Journal officiel* въ главномъ городѣ округа. Но заинтересованныя лица еще три дня могутъ ссылаться предъ судомъ на невѣдѣніе закона (*exception d'ignorance*). Въ Португаліи, въ Лиссабонѣ, законы получаютъ дѣйствіе черезъ три дня, въ остальномъ королевствѣ—черезъ восемь дней по напечатаніи ихъ. Но въ большинствѣ современныхъ государствъ установленъ одинъ общій срокъ для вступленія обнародованнаго закона въ дѣйствіе во всей территоріи государства. Такъ, въ Даніи законы вступаютъ въ силу повсемѣстно черезъ 8 дней послѣ ихъ напечатанія, въ Бельгіи черезъ 10, въ Германіи черезъ 14, въ Италіи черезъ 15, въ Голландіи черезъ 20, въ Норвегіи черезъ 28 и въ Австріи черезъ 45 дней. Такой порядокъ представляется наиболѣе простымъ и удобнымъ. Онъ даетъ уже ту выгоду, что новые законы вступаютъ въ дѣйствіе въ одинъ и тотъ же день на всемъ простран-

ствѣ государственной территоріи, чѣмъ чрезвычайно упрощается разрѣшеніе могущихъ возникнуть вопросовъ о соотношеніи разновременныхъ законовъ, и самому юридическому порядку придается большее единство и опредѣленность. Иначе въ разныхъ частяхъ государства постоянно будетъ дѣйствовать различное законодательство.

У насъ въ особенности было бы желательно введеніе подобнаго порядка, такъ какъ постановленія дѣйствующаго законодательства, собственно говоря, вовсе не опредѣляютъ момента вступленія новыхъ законовъ въ дѣйствіе. Правда, ст. 59 Осн. Зак.¹⁾ говоритъ, что „законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія. Въ присутственныхъ мѣстахъ каждый законъ воспріимлетъ свою силу и долженъ быть прилагаемъ въ дѣламъ не прежде, какъ со дня полученія его въ томъ мѣстѣ, въ исполненію коего онъ подлежитъ“. Но постановленія эти недостаточны и притомъ содержатъ въ себѣ неразрѣшимое самопротиворѣчіе. Въ самомъ дѣлѣ, ст. 59²⁾ постановляетъ, что законъ получаетъ силу со дня объявленія, но не опредѣляетъ вовсе, что считать „днемъ объявленія“. Мы уже говорили, что обязанность обнародованія возлагается и на Сенатъ, и на губернскія правленія. Такъ о чемъ же объявленіи говоритъ ст. 59? Къ тому же въ настоящее время обнародованіе законовъ совершается посредствомъ печатанія ихъ въ Собраніи узаконеній, и примѣчаніе въ ст. 19 и 1 Учр. Сен.³⁾ постановляетъ, что „распубликованіе закона въ Собраніи узаконеній имѣетъ значеніе официальнаго его обнародованія“. Возможно ли, однако, признать законъ вступившимъ въ дѣйствіе во всѣхъ мѣстностяхъ имперіи со дня выхода содержащаго его нумера Собранія узаконеній въ Петербургъ? Вторая часть ст. 59 прямо устраиваетъ возможность такого толкованія; она говоритъ только о присутственныхъ мѣстахъ и притомъ такъ, что по буквальному ея смыслу присутственные мѣста, по крайней мѣрѣ, Сенатъ и губернскія правленія, могутъ примѣнять новыя законы и раньше ихъ обнародованія. Вѣдь и Сенатъ, и губернскія правленія раньше, чѣмъ распорядиться обнародованіемъ новаго закона, должны получить его, а между тѣмъ, согласно ст. 59, съ самаго дня его полученія они уже обязаны примѣнять его въ рѣшенію дѣлъ. При этомъ

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

²⁾ [Осн. Зак. изд. 1892 г.].

³⁾ [Въ Учр. Сен. по прод. 1906 г. прим. 1 къ п. 1 ст. 19 значится замѣненнымъ правилами, изложенными въ ст. 93 Осн. Зак. изд. 1906 г. См. выше „дополненіе“ на стр. 135].

сенатъ, какъ высшая инстанція, будетъ его примѣнять раньше низшихъ инстанцій, получающихъ новые законы, конечно, позже Сената. Держаться такого правила на практикѣ было бы невозможно, и его не держатся въ дѣйствительности. Законы не могутъ вступать въ дѣйствіе одновременно для присутственныхъ мѣстъ и для частныхъ лицъ; для первыхъ раньше, для вторыхъ позже.

Ст. 53 Осн. Зак. ¹⁾ говоритъ, что „законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совета и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія“ ²⁾. Это перечисленіе, сопоставляющее всѣ различныя формы законовъ такъ, какъ будто бы онѣ всѣ имѣютъ одинаковое значеніе, находитъ себѣ въ нашей литературѣ различныя толкованія. Графъ Сперанскій объясняетъ различіе формъ исключительно по различію содержанія ³⁾. За нимъ безусловно слѣдуетъ въ этомъ Андреевскій ⁴⁾. Романовичъ-Славатинскій ⁵⁾ присоединяетъ еще къ этому различіе краткихъ и пространныхъ формъ. Но уже Градовскій замѣтилъ, что перечисленныя въ ст. 53 формы законовъ въ дѣйствительности неоднородны, — и раздѣляетъ ихъ на двѣ категоріи: на обусловленныя содержаніемъ (учрежденіе, уставъ, наказъ) и на зависящія отъ порядка изданія (манифесты, указы, мнѣнія) ⁶⁾. Алексѣевъ также различаетъ двѣ категоріи формъ, но нѣсколько иначе. По его мнѣнію, „однѣ изъ нихъ обозначаютъ цѣлыя части законодательства, обнимающія извѣстную систему юридическихъ нормъ, другія же обозначаютъ лишь отдѣльныя законоположенія и новыя повелѣнія, не сведенныя въ такую систему“ ⁷⁾.

Остановливаясь съ такимъ вниманіемъ на объясненіи различія формъ нашихъ законовъ, всѣ эти изслѣдователи страннымъ образомъ не замѣтили, что въ перечисленіи ст. 53 безразлично смѣшаны и дѣйствительно самостоятельныя, взаимно исключаютъ другъ друга формы и составныя элементы внѣшней формы изданія законовъ, совмѣстно примѣняемые къ изданію одного и того

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

²⁾ [Высоч. утвержденнымъ 6 іюня 1905 г. мнѣніемъ Госуд. Сов. повелѣно было исключить содержащееся въ ст. 53 указаніе на „доклады, удостоенныя Высочайшаго утвержденія“].

³⁾ Руководство §§ 136—138.

⁴⁾ Русское госуд. право, стр. 182.

⁵⁾ Система, I, стр. 240.

⁶⁾ Начала, I, 2 изд., стр. 44, § 34; за нимъ слѣдуетъ и Ренненкампфъ. Юрид. Энциклопедія, 1889, стр. 106.

⁷⁾ Русское госуд. право, стр. 210.

же закона. Такъ одинъ и тотъ же законъ не можетъ быть въ одно и то же время и учрежденіемъ, и уставомъ, и положеніемъ. Но перѣдко одинъ и тотъ же законъ издается съ примѣненіемъ къ нему сразу формъ и манифеста, и указа, и мнѣнія Государственнаго Совѣта, и устава или положенія. Дѣло въ томъ, что у насъ необходимо различать полную и сокращенную форму изданія законовъ. Въ полной формѣ мы находимъ расчлененными внѣшнимъ образомъ отдѣльные моменты законодательнаго акта; въ сокращенной же всѣ они болѣе или менѣе сливаются воедино ¹⁾.

Полная или расчлененная форма изданія закона складывается у насъ изъ 1) Высочайшаго манифеста, въ которомъ законодатель непосредственно отъ своего лица обращается къ народу, возвышая ему изданіе новаго законоположенія и объясняя его мотивы, высказывая пожеланія о плодотворномъ его примѣненіи; 2) именного указа Сенату, въ которомъ законодатель повелѣваетъ Сенату привести въ дѣйствіе препровождаемый къ нему законъ; 3) Высочайше утвержденного мнѣнія Государственнаго Совѣта, въ которомъ опредѣляются переходныя мѣры, порядокъ введенія закона въ дѣйствіе, полномочія министровъ по установленію подробностей исполненія закона и т. п., и 4) самого текста закона, излагаемаго, смотря по содержанію, въ формѣ учрежденія, устава, наказа, положенія, правилъ. Впрочемъ, когда законъ издается при Высочайшемъ манифестѣ, опредѣленіе порядка приведенія въ дѣйствіе закона излагается въ самомъ именномъ указѣ Сенату, и потому особаго мнѣнія Государственнаго Совѣта тогда не бываетъ. Такъ были изданы Положенія о крестьянахъ 19 февраля 1861 года и Уставъ о воинской повинности 1 января 1874 года. Манифесты начинаются съ краткаго императорскаго титула, затѣмъ слѣдуютъ слова „объявляемъ всѣмъ Нашимъ вѣрноподданнымъ“ или „всѣмъ вѣрнымъ Нашимъ подданнымъ“, а за ними самый текстъ манифеста, съ собственноручной Высочайшей подписью. Указъ Правительствующему Сенату обыкновенно начинается словами: „Утвердивъ то-то и то-то, повелѣваемъ сіе привести въ дѣйствіе“, и кончается словами, „Правительствующій Сенатъ не оставитъ учинить къ исполненію сего подлежащее распоряженіе“. Указъ Сенату также собственноручно подписывается Государемъ. Затѣмъ на самомъ текстѣ закона Высочайшее утвержденіе выражается словами „быть по сему“.

¹⁾ Мною уже было указано на необходимость такого различія въ Лекціяхъ по общей теоріи права, 2 изд. 1890, стр. 286.

Но эта полная расчлененная форма изданія законовъ применяется очень рѣдко, въ самыхъ важныхъ случаяхъ. Рѣже всего издаются манифесты. Если нѣтъ манифеста, тогда изложеніе мотивовъ законодательнаго акта переходитъ въ указъ Сенату, а опредѣленіе порядка приведенія закона въ исполненіе въ Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта. Такъ, напримѣръ, было издано Земское положеніе 1890 года. Тутъ, слѣдовательно, также получается трехчленная форма изданія.

Но и именные указы Сенату издаются не часто. Если не будетъ издано указа, получится двухчленная форма, состоящая изъ мнѣнія Государственнаго Совѣта и самаго текста закона. Можетъ быть и такъ, что издается только указъ Сенату и самый текстъ закона. Когда же законъ не обширенъ, и самый текстъ его включается тогда въ мнѣніе Государственнаго Совѣта или въ текстъ именного указа Сенату, содержащаго тогда и самый законъ и повелѣніе привести его въ дѣйствіе.

Дополненіе. Со времени учрежденія Государственной Думы и преобразованія Государственнаго Совѣта „законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ Императорскаго Величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: Быть по сему. Законоположенія скрѣпляются государственнымъ секретаремъ съ указаніемъ мѣста и времени ихъ утвержденія“ ¹⁾.

§ 17. Государственная роспись ²⁾.

Изъ тѣхъ законодательныхъ актовъ, содержаніе которыхъ не заключается въ установленіи законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, самымъ важнымъ, безспорно, представляется составленіе государственной росписи доходовъ и расходовъ. Государственная роспись или бюджетъ составляетъ необходимое условіе веденія государственнаго хозяйства. Росписью устанавливается общій планъ государственнаго хозяйства на бюджетный періодъ, опредѣляются предметы и размѣры расходовъ, опредѣляются источники дохо-

¹⁾ Ст. 64 и 65 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г. Относительно формы актовъ верховнаго правленія, а также практику см. статью Г. Б—та, Законъ и сводъ законовъ въ Журн. Мин. Юстиціи за 1908 г., № 2, стр. 12 и слѣд.

²⁾ Laband. Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. 1871. Jellinek. Gesetz und Verordnung. 1887. §§ 136 — 137. §§ 276—312. [Ренэ Штурмъ, Бюджетъ, 1907].

довъ, предназначаемыхъ на покрытіе расходовъ. Безъ такого общаго плана не можетъ обойтись ни одно сколько-нибудь сложное хозяйство. Но для хозяйства государственнаго, какъ принудительнаго хозяйства, такой общій планъ особенно необходимъ. Средства, которыми располагаетъ государство, не представляются такъ объективно опредѣленными, какъ средства частныхъ хозяйствъ. Какъ принудительное хозяйство, государство можетъ расширять свои средства сообразно необходимымъ расходамъ, открывая принудительнымъ путемъ новые источники доходовъ: устанавливая налоги, выпуская ассигнаціи. Поэтому въ государственномъ хозяйствѣ руководящимъ, опредѣляющимъ мѣриломъ являются не доходы, а расходы. Конечно, и доходы государства находятъ себѣ объективную границу въ народномъ имуществѣ. Но государство въ своихъ расходахъ никогда не должно и не можетъ, не обрекая себя на гибель, доводить своихъ расходовъ до этого крайняго предѣла. Государственная дѣятельность можетъ поглощать собою только нѣкоторую часть народнаго дохода, и размѣръ этой части не можетъ быть опредѣленъ какой-либо объективной, независимой отъ государственной власти мѣрой. Сама государственная власть періодически составляемымъ бюджетомъ опредѣляетъ размѣръ выдѣляемой на расходы государства части народнаго дохода. Затѣмъ государственное хозяйство и тѣмъ еще отличается существенно отъ частнаго хозяйства, что оно не имѣетъ своею цѣлью полученіе дохода. Поэтому въ немъ нѣтъ такого объединяющаго начала, которое бы само собою устанавливало извѣстное соотношеніе между отдѣльными статьями расхода. Напротивъ, отдѣльные предметы государственныхъ расходовъ имѣютъ совершенно самостоятельное значеніе. Взаимное ихъ соотношеніе, распредѣленіе между ними общей суммы, назначенной на государственные расходы, не можетъ быть опредѣляемо, какъ въ частномъ хозяйствѣ, зависимою отъ нихъ возрастанія дохода. Распредѣленіе государственныхъ расходовъ между отдѣльными предметами опредѣляется лишь ихъ относительнымъ значеніемъ для общихъ условій государственной жизни. Самые непроизводительные расходы, какъ, напримѣръ, военные, могутъ поглощать тутъ значительную часть государственнаго бюджета. Поэтому и распредѣленіе государственныхъ расходовъ опредѣляется не объективными условіями хозяйствованія, а усмотрѣніемъ власти, ставящей своей дѣятельности различныя цѣли и придающей имъ то или другое значеніе.

Въ силу этихъ условій бюджетъ имѣетъ не только техническое значеніе финансоваго плана, но и огромное политическое

значеніе. Имъ опредѣляется внѣшняя, матеріальная граница между государственной дѣятельностью и частной и общественной инициативой; имъ опредѣляется вмѣстѣ съ тѣмъ внѣшнее соотношеніе различныхъ предметовъ государственной дѣятельности. Бюджетъ служитъ какъ бы дополненіемъ къ той нормировкѣ правительственной дѣятельности, какая дается законодательствомъ. Законы устанавливаютъ предѣлы власти правительства, цѣли и формы его дѣятельности; бюджетъ опредѣляетъ размѣръ матеріальныхъ средствъ, какими оно можетъ располагать, для осуществленія этихъ цѣлей. Потому-то составленіе бюджета и предоставляется во всѣхъ государствахъ законодательному учрежденію. И у насъ съ самаго учрежденія Государственнаго Совѣта къ вѣдѣнію его было отнесено и составленіе государственной росписи.

На практикѣ это требованіе, чтобы государственная роспись прежде ея утвержденія Государемъ была разсмотрѣна Государственнымъ Совѣтомъ, соблюдается очень строго. Можно указать только одинъ случай отступленія отъ этого правила, а именно—отступленіе, допущенное во время отечественной войны. Государственные росписи на 1813 и 1814 годы, въ виду того, что составленіе ихъ по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ того времени требовало особенной тайны, были разсмотрѣны въ особомъ секретномъ комитетѣ финансовъ, составленномъ подъ предсѣдательствомъ князя (тогда графа) Н. И. Салтыкова изъ главнокомандующаго Петербургомъ С. Е. Вязмитинова, князя Н. В. Лопухина и министра финансовъ Д. А. Гурьева ¹⁾.

Хотя бюджетъ и устанавливается вездѣ законодательнымъ актомъ, но отношеніе законодательнаго учрежденія къ составленію бюджета по необходимости совершенно иное, чѣмъ къ изданію законовъ. Бюджетъ только по формѣ законъ, по содержанію—это административная мѣра и, притомъ, составляющая необходимое условіе всего государственнаго управленія. Если бы въ распоряженіе правительства не были предоставлены утвержденіемъ бюджета необходимыя денежныя средства, правительство не могло бы дѣйствовать, ни одна изъ функцій государственнаго управленія и суда не могла бы совершаться, и государство не могло бы существовать. Изъ того, что бюджетъ есть административная мѣра, вытекаетъ, что при составленіи его законодательное учрежденіе связано обязанностью сообразоваться съ существующими законами. Бюджетъ издается не для того, чтобы отмѣнять или

¹⁾ Журналы этого комитета напечатаны въ Сборникѣ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ Архивовъ Собственной Канцеляріи, вып. I, отдѣлъ II, стр. 45, и вып. III, стр. 367.

измѣнять существующіе законы, а для того, чтобы дать правительству необходимыя средства для управленія государствомъ согласно съ существующими законами. Поэтому, обсуждая бюджетъ, законодательное учрежденіе обязано озаботиться представленіемъ правительству средствъ на покрытіе тѣхъ расходовъ, которые обязательны по дѣйствующимъ законамъ или основаннымъ на законѣ судебнымъ рѣшеніямъ, какъ платежъ пенсій и жалованья служащимъ, содержаніе существующихъ на основаніи закона государственныхъ установленій, уплата процентовъ и срочнаго погашенія по государственнымъ займамъ, удовлетвореніе по вошедшимъ въ законную силу судебнымъ рѣшеніямъ, коими государственная казна присуждается къ платежу определенныхъ денежныхъ суммъ. Къ производству всѣхъ этихъ платежей государство обязано существующими законами, и такъ какъ цѣль бюджета не отмѣна этихъ законовъ и не освобожденіе правительства отъ обязательства ихъ соблюдать, а представленіе, напротивъ, средствъ для ихъ исполненія, то составленіе бюджета и должно быть сообразуемо съ законами. Изъ того, что бюджетъ есть необходимая мѣра, слѣдуетъ, что законодательное учрежденіе не можетъ по своему усмотрѣнію отвергать весь бюджетъ цѣликомъ. Если государство обязано платить долги, проценты, присуждаемыя съ него суммы, пенсіи, жалованье, покупную и наемную плату за приобретаемое имъ въ собственность и въ пользованіе имущество, то, конечно, и законодательное учрежденіе, какъ органъ государства, не можетъ препятствовать ассигнованію потребныхъ на то суммъ. Изданіе законовъ есть право; составленіе бюджета — обязанность. Любой законопроектъ можетъ быть отвергнутъ парламентомъ; отъ этого не произойдетъ застоя всей государственной дѣятельности, не получится немедленное и неизбѣжное разложеніе государственнаго порядка. Не состоится изданіе новаго закона, такъ сохранить свою силу старый. Неполнота и недостатки закона всегда могутъ быть восполнены обычаемъ и судебной практикой. Но отсутствіе денежныхъ средствъ нельзя возмѣстить ничѣмъ другимъ. А что станетъ съ законностью, съ кредитомъ государства, съ законной силой судебныхъ рѣшеній, съ авторитетомъ государственной власти, когда она будетъ поставлена въ невозможность выполнить принятыя на себя обязанности?

Итакъ, бюджетъ долженъ быть обязательно утверждаемъ, по крайней мѣрѣ въ той своей части, которая предопредѣлена дѣйствующими законами. Парламентъ не можетъ отказать въ разрѣшеніи такихъ на законѣ основанныхъ расходовъ и въ предо-

ставленіи средствъ, необходимыхъ на ихъ покрытіе. Но что же, однако, дѣлать въ конституціонномъ государствѣ, если между правительствомъ и парламентомъ не состоится относительно бюджета соглашенія? Вопросъ этотъ не можетъ быть разрѣшенъ вмѣненіемъ въ обязанность правительству всегда подчиняться въ дѣлѣ составленія бюджета желаніямъ народного представительства. Во-первыхъ, потому, что парламенты рѣшительнаго большинства государствъ состоятъ изъ двухъ палатъ, одинаково имѣющихъ голоса въ утвержденіи бюджета. И между палатами возможно разногласіе по вопросамъ бюджета, и въ такомъ случаѣ одною уступчивостью правительства не уладить дѣла. Во-вторыхъ, и независимо отъ возможнаго разногласія самихъ палатъ, если признать безусловную обязанность правительства въ вопросахъ бюджета подчиняться желаніямъ парламента, то это дастъ народному представительству возможность обуславливать свое согласіе на утвержденіе бюджета и такими уступками правительства, которыя никакого отношенія къ бюджету не имѣютъ. А это приведетъ фактически къ сосредоточенію въ рукахъ парламента всѣхъ функций государственной власти безраздѣльно, и, слѣдовательно, къ подрыву основного требованія конституціоннаго строя, предполагающаго расчлененіе и раздѣленіе осуществленія отдѣльныхъ функций власти.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ прямо предусмтрѣна возможность неутвержденія парламентомъ бюджета, и установлены на этотъ случай особыя правила. Напримѣръ, въ Даніи въ случаѣ отсутствія соглашенія относительно бюджета между правительствомъ и парламентомъ, бюджетъ можетъ быть временно установленъ одностороннимъ актомъ правительства въ формѣ такъ называемаго провизорнаго закона ¹⁾. Но, конечно, и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ эти случаи закономъ не предусмтрѣны, государственная дѣятельность, а, слѣдовательно, и связанные съ нею расходы не могутъ прекращаться изъ-за неутвержденія бюджета. Существованіе государствъ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ случайнаго конфликта между правительствомъ и парламентомъ. Правительство по необходимости будетъ продолжать свою дѣятельность и производить необходимые расходы. Но какъ же опредѣлится въ этомъ случаѣ его положеніе съ точки зрѣнія права? Вопросъ этотъ очень спорный въ наукѣ государственнаго права. Наибольшимъ признаніемъ въ настоя-

¹⁾ Goos und Hansen. Das Staatsrecht der Königreichs Dänemark. 1889, S. 112.

щее время пользуется воззрѣніе Лабанда. По его ученію, въ случаѣ неутвержденія бюджета, правительство становится въ отношеніи ко всему бюджету въ такое же положеніе, въ какомъ оно находится при утвержденномъ бюджетѣ въ отношеніи къ произведеннымъ имъ сверхсмытнымъ расходамъ. Расходы эти совершаются за отвѣтственностью предъ парламентомъ министровъ, долженствующихъ оправдать произведенные расходы или обязательностью въ силу существующихъ законовъ, или необходимостью въ силу сложившихся такъ обстоятельствъ ¹⁾).

Основываясь на фактахъ прежней парламентской исторіи Англіи, иногда представляютъ совершенно иначе отношеніе парламента къ бюджету. Признаютъ за парламентомъ такую же свободу усмотрѣнія въ отношеніи къ бюджету, какъ и въ отношеніи къ законопроектамъ. До прошлаго столѣтія англійскій парламентъ дѣйствительно нерѣдко пользовался отказомъ въ утвержденіи бюджета, какъ орудіемъ борьбы за свои права съ королями. Но въ основѣ такого отношенія къ бюджету лежалъ сохранившійся съ среднихъ вѣковъ и совершенно несогласимый съ современными условіями государственнаго быта взглядъ на вотируемые парламентомъ расходы, какъ на расходы короля, а не расходы государства. Такое отношеніе къ бюджету могло удерживаться, пока между парламентомъ и королемъ происходила, какъ при Стюартахъ, ожесточенная борьба, пока взаимныя отношенія короны и парламента представляли полный антагонизмъ, неизбѣжно приведшій къ революціи. Но съ установленіемъ нормальныхъ условій государственной жизни, уже съ начала прошлаго столѣтія, складывается иное отношеніе къ бюджету. Признавъ въ немъ планъ настоящихъ расходовъ государства, а не короля, нельзя было не поставить утвержденія бюджета внѣ зависимости отъ партійной борьбы. Не утверждая государственнаго бюджета, парламентъ лишилъ бы необходимыхъ ресурсовъ не короля, а само государство, тотъ самый народъ, представителемъ котораго служить парламентъ. Последняя попытка парламента—оживить старыя приемы борьбы отказомъ утвердить бюджетъ въ 1784 году—кончилась полной неудачей. Питтъ распустилъ палату общинъ, задумавшую отвергнуть цѣликомъ весь бюджетъ: а новые выборы дали правительству рѣшительное большинство ²⁾).

Въ неограниченной монархіи, конечно, подобные конфликты

¹⁾ Laband. Budgetrecht. S. 81.

²⁾ Gneist. Gesetz und Budget. 1879.

по поводу составления бюджета невозможны. Но внутреннее существо бюджета остается вездѣ однимъ и тѣмъ же, не завися отъ различія формъ правленія. Поэтому особенный характеръ государственной росписи, какъ административной мѣры и притомъ составляющей необходимое условіе всего государственнаго управленія, отражается на условіяхъ обсужденія росписи и въ нашемъ законодательномъ учрежденіи, несмотря на его исключительно совѣщательное значеніе. Тутъ, конечно, не можетъ быть и рѣчи о какомъ-либо конфликтѣ съ правительствомъ. Государственный Совѣтъ не можетъ отвергнуть и законопроектъ: онъ и по нимъ высказываетъ только свои мнѣнія. Но при обсужденіи собственно законодательныхъ вопросовъ нерѣдко образуются въ совѣтѣ разныя мнѣнія, и кромѣ того иногда Высочайшею властью постановляется особая резолюція. Относительно государственной росписи въ этомъ отношеніи не установлено закономъ никакихъ изъятій. Но практика сложилась такъ, что по обсужденіи росписи ни въ департаментѣ экономіи, ни въ общемъ собраніи никогда не бываетъ разныхъ мнѣній, и вмѣстѣ съ тѣмъ роспись всегда утверждается въ томъ видѣ, какъ она составлена Государственнымъ Совѣтомъ. Отсутствіе разныхъ мнѣній по росписи объясняется тѣмъ, что департаментъ и общее собраніе, принявъ сознаніемъ лежащаго на нихъ долга составить къ опредѣленному сроку окончательную редакцію росписи, идутъ для этого на компромиссы, дѣлаютъ уступки въ частностяхъ для достиженія главной, насущной задачи своевременнаго составленія росписи. Правда, это соглашеніе иногда достигается довольно дорогой цѣной широкаго допущенія затѣмъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1881 году при обсужденіи въ общемъ собраніи 31 декабря запоздавшей росписи на 1882 годъ, составленной при всѣхъ сокращеніяхъ съ дефицитомъ въ 60 милліоновъ, министры военный и путей сообщенія заявили, что они не предвидятъ возможности ограничиться тѣми кредитами, какіе включены въ смѣты. Совѣтъ, не находя возможнымъ измѣнить сдѣланныя въ смѣтахъ исчисленія, предоставилъ означеннымъ министрамъ входить въ теченіе 1882 года съ представленіями о дополнительныхъ ассигнованіяхъ. Таковое мнѣніе совѣта удостоилось вмѣстѣ съ проектомъ росписи Высочайшаго утвержденія ¹⁾).

¹⁾ Отчетъ по Гос. Сов. за 1881 г., стр. 254.

§ 18. Порядокъ составленія росписи ¹⁾.

Порядокъ составленія государственной росписи опредѣляется у насъ Правилами 22 мая 1862 года (П. С. З. № 38309), помѣщенными въ видѣ приложенія къ ст. 221 Учр. Мин. по продолж. 1876 года и ст. 51 Учр. Гос. Сов.

Дѣло начинается съ составленія отдѣльными министерствами и главными управленіями своихъ финансовыхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ (ст. 10). Смѣты эти по разсмотрѣніи ихъ въ совѣтахъ министровъ и главноуправляющихъ въ печатныхъ экземплярахъ одновременно препровождаются въ министерство финансовъ, въ государственный контроль и въ Государственный Совѣтъ. Изъ этого общаго правила составляютъ исключеніе смѣты министерства Двора. Онѣ не разсматриваются ни государственнымъ контролемъ, ни министерствомъ финансовъ, ни департаментомъ экономіи, и лишь общая сумма, заявленная министромъ двора министру финансовъ, вносится въ проектъ государственной росписи (Выс. утв. 12 мая 1863 г. закл. контр. ком. М. И. Дв.). Министерство финансовъ и государственный контроль разсматриваютъ составленные смѣты и препровождаютъ свои замѣчанія по мѣрѣ имъ составленія одновременно въ Государственный Совѣтъ и въ подлежащимъ министрамъ (ст. 18, 22, 23). Затѣмъ не позже 1 октября государственный контролеръ долженъ представить Государственному Совѣту общій отчетъ по исполненію финансовыхъ смѣтъ за послѣдній истекшій смѣтный періодъ (ст. 24), а министръ финансовъ представляет не позже 1 ноября проектъ государственной росписи (ст. 21). По полученіи всего этого, департаментъ экономіи приступаетъ къ разсмотрѣнію отдѣльных смѣтъ въ соединенномъ засѣданіи съ подлежащими министрами и въ случаѣ ихъ несогласія съ послѣдовавшими замѣчаніями на ихъ смѣты обсуждаетъ дѣло вновь въ присутствіи министра финансовъ и государственнаго контролера. Если же возбужденные вопросы касаются государственнаго кредита, то департаментъ экономіи съ Высочайшаго разрѣшенія соединяется съ комитетомъ финансовъ (ст. 25) ²⁾. Постановивъ

¹⁾ Бунге. Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи. 1890. Зедерштетъ. Опытъ изслѣдованія формальнаго порядка финансового хозяйства. В. І. Бюджетъ во Франціи. 1884.

²⁾ О комитетѣ финансовъ упоминается только въ смѣтныхъ правилахъ и въ примѣчаніи къ ст. 51 Учр. Гос. Сов. Учрежденіе его не было обнародо-

заключение по возникшим замѣчаніямъ на отдѣльныя смѣты, департаментъ экономіи „разсматриваетъ государственную роспись и предположенія министра финансовъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, обсуждая степень пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ и притомъ въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами (ст. 26). Заключение департамента по разсмотрѣнію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ вносится въ общее собраніе и затѣмъ государственная роспись вносится на Высочайшее утвержденіе не позже 15 декабря.

Установленный этими правилами порядокъ составленія государственной росписи сравнительно съ порядкомъ составленія бюджета въ конституціонныхъ государствахъ представляетъ ту существенную особенность, что тамъ законодательное собраніе имѣетъ дѣло уже съ готовымъ проектомъ бюджета, основаннымъ на соглашеніи всѣхъ отдѣльныхъ министровъ съ министромъ финансовъ. Парламенту не приходится являться въ роли посредника между отдѣльными административными вѣдомствами и финансовымъ управленіемъ. Парламенту предлагается на обсужденіе уже окончательно составленный проектъ бюджета, предварительно обсужденный въ совѣтѣ министровъ. Нашему же законодательному учрежденію представляются въ отдѣльности финансовыя смѣты министерствъ, замѣчанія на нихъ министерства финансовъ и государственнаго контроля и объясненія по этимъ замѣчаніямъ подлежащихъ министровъ. Поэтому департаментъ

вано, хотя онъ существуетъ еще съ царствованія Александра I. Членами его состоятъ всѣ бывшіе министры финансовъ и лица, особо къ тому назначаемыя Высочайшею властью. [По образованіи Государственной Думы, преобразованіи Государственнаго Совѣта и Совѣта Министровъ, 30 марта 1906 г. опубликованъ былъ въ № 76 Собр. узак. именной Высоч. указъ о компетенціи и составѣ Комитета Финансовъ. Согласно этому указу Комитетъ Финансовъ есть высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики, сужденія котораго представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе. Комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію. Въ случаѣ отсутствія предсѣдателя мѣсто его занимаетъ старшій въ чинѣ членъ комитета. По должности въ составъ комитета входят на правахъ членовъ: предсѣдатель совѣта министровъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ. На комитетъ возлагается: 1) соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ, Высочайше утвержденныхъ въ установленномъ законѣ порядкѣ; 2) обсужденіе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія и 3) предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ].

экономія выполняет двоякую задачу. Онъ не только обсуждаетъ составленные министрами смѣты и проектъ государственной росписи, но и является коллегіей, приводящей отдѣльныхъ министровъ къ соглашенію и рѣшающей спорные вопросы смѣты. Это, конечно, естественное слѣдствіе отсутствія солидарности между нашими министрами, не составляющими одного цѣлостнаго министерства, которое бы въ совѣтѣ всегда отстаивало одни и тѣ же взгляды. Напротивъ, министры очень часто и по законодательнымъ вопросамъ проводятъ въ совѣтѣ противоположныя воззрѣнія. Двойственность задачи, падающей такимъ образомъ на департаментъ экономіи по обсужденію росписи, значительно усложняетъ его дѣло. Между тѣмъ средства и силы, каковыми департаментъ располагаетъ для этого, не велики. Правда, при немъ имѣются какъ бы два отдѣленія государственной канцеляріи: одно исключительно занятое работами по смѣтной части. Но личный составъ собственно присутствія департамента настолько не великъ, что онъ не даетъ возможности образовывать спеціальныя подкомиссіи для обсужденія отдѣльныхъ смѣтъ.

Въ законодательныхъ собраніяхъ конституціонныхъ государствъ, несмотря на то, что они имѣютъ дѣло уже съ согласованнымъ во всѣхъ своихъ частяхъ проектомъ бюджета, существуетъ очень сложная организація его обсужденія. Такъ, въ Англіи уже въ тронной рѣчи, которою король открываетъ сессію парламента, онъ проситъ у палаты общинъ назначенія денежныхъ суммъ для покрытія государственныхъ расходовъ. Послѣ составленія отвѣтнаго адреса назначается день для обсужденія финансовой части тронной рѣчи. Спикеръ прочитываетъ вновь соотвѣтственную часть рѣчи, и послѣ того вносится предложеніе, „чтобы его величеству были ассигнованы денежные суммы“, передаваемое на обсужденіе комитета всей палаты. При обсужденіи этого предложенія не допускается никакихъ поправокъ, и обсужденіе ограничивается запросами министрамъ о времени представленія смѣтъ и отчетовъ. Когда по докладу комитета палата постановитъ ассигновать денежные суммы, она опять передаетъ на обсужденіе комитета „распредѣленіе денежныхъ суммъ, ассигнованныхъ его величеству“. При этомъ, кромѣ комитета всей палаты (committee of Supply), назначаются палатой для разсмотрѣнія частныхъ смѣтъ отдѣльныя спеціальныя комиссіи. Когда по докладу комитета будетъ утверждена палатой смѣта расходовъ она передаетъ на обсужденіе финансоваго комитета (committee of ways and means) „разсмотрѣніе способовъ и

средствъ, чтобы собрать денежные суммы, ассигнованныя его величеству“. Во время обсужденія смѣты въ финансовомъ комитетѣ министр финансовъ произноситъ въ нижней палатѣ рѣчь, въ которой излагаетъ свой финансовый планъ или, какъ говорятъ въ Англіи, отърываетъ свой бюджетъ (*opens his budget*). Затѣмъ по докладу комитета палата опредѣляетъ источники покрытія разрѣшенныхъ расходовъ. Наконецъ, къ концу сессіи обѣими палатами голосуется такъ называемый актъ усвоенія (*appropriation act*), въ которомъ перечислены всѣ разрѣшенные расходы съ присвоеніемъ каждому изъ нихъ опредѣленной денежной суммы. Принятіемъ этого акта и выражается окончательное принятіе бюджета парламентомъ. Палата лордовъ не входитъ въ детальное обсужденіе бюджета, и прохожденіе бюджета чрезъ нее имѣетъ значеніе простой формальности.

Во Франціи составленный по соглашенію всѣхъ министровъ проектъ государственной росписи (*projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 19...*) вносится сначала въ палату депутатовъ, гдѣ онъ прежде всего обсуждается въ секціяхъ, избирающихъ каждая по три члена въ бюджетную комиссію. Комиссія эта дѣлится для обсужденія смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ на нѣсколько подкомиссій. Комиссія и подкомиссія могутъ въ случаѣ несогласія со смѣтою министра приглашать его въ свои засѣданія для объясненій. Бюджетная комиссія представляетъ палатѣ сначала частные доклады о смѣтахъ отдѣльныхъ министерствъ, потомъ общій докладъ. По общему правилу палата приступаетъ къ обсужденію бюджета только по полученіи общаго доклада. Но въ случаѣ настоятельности и недостатка времени допускается начать обсужденіе и до изготавленія общаго доклада. Бюджетъ подвергается лишь однократному обсужденію въ палатѣ. Обсужденіе начинается съ общихъ преній, а затѣмъ переходятъ къ обсужденію отдѣльныхъ статей. Въ Сенатѣ проектъ бюджета проходитъ тѣ же стадіи, что и въ палатѣ представителей. Если Сенатъ внесетъ какія-либо измѣненія въ проектъ бюджета, онъ возвращается палатѣ депутатовъ для новаго обсужденія. Для соглашенія Сената съ палатой по вопросамъ бюджета можетъ быть образована смѣшанная комиссія изъ сенаторовъ и депутатовъ.

У насъ же вмѣсто этого имѣется только одно присутствіе департамента экономіи, пополняемое отдѣльными министрами, другъ съ другомъ не солидарными. Понятно поэтому, что, несмотря на весьма энергичную дѣятельность, департаментъ едва справляется съ возложенной на него трудной задачей. Къ тому

же министры всегда запаздываютъ съ представленіемъ своихъ смѣтъ, замѣчаній, объясненій ¹⁾). При такихъ условіяхъ требованіе смѣтныхъ правилъ, чтобы государственная роспись была представлена на Высочайшее утвержденіе не позже 15 декабря, понятно, никогда не можетъ быть исполнено. Въ шестидесятихъ годахъ роспись нерѣдко утверждалась уже по наступленіи того года, на который она была составлена. Такъ роспись на 1867 годъ была разсмотрѣна въ общемъ собраніи лишь 27 марта того же года; роспись на 1868 годъ—28 февраля того же года ²⁾). Но съ этого года были приняты совѣтомъ всевозможныя мѣры къ ускоренію составленія росписи, и съ тѣхъ поръ росписи утверждаются не позже 31 декабря предшествующаго дѣйствию росписи года. Только роспись на 1882 годъ была утверждена 2 января того же года ³⁾).

Такое запаздываніе утвержденія росписи недѣли на двѣ противъ установленнаго срока не представляло бы еще большого значенія, если бы съ этимъ не было связано еще другое неудобство, на которое не разъ уже обращалъ вниманіе государственный совѣтъ ⁴⁾. Дѣло въ томъ, что окончить разсмотрѣніе росписи къ началу того года, на который она составлена, совѣтъ успѣваетъ лишь благодаря несоблюденію требованія смѣтныхъ правилъ приступать къ обсужденію отдѣльныхъ смѣтъ лишь по полученіи ихъ всѣхъ, а также послѣдовавшихъ по нимъ замѣчаній и объясненій и самой росписи. Кромѣ того, позднее внесеніе росписи въ общее собраніе приводитъ къ тому, что общее собраніе не имѣетъ достаточно времени для подробнаго разсмотрѣнія и надлежащаго обсужденія столь многосложнаго и важнаго дѣла. При установившейся практикѣ замедленія въ представленіи смѣтъ роспись разсматривается въ общемъ собраніи всего въ одномъ

¹⁾ Такъ, въ 1870 г. представленіе смѣтъ закончилось лишь къ 6 октября; замѣчаній на нихъ—къ 27 ноября, объясненій—къ 10 декабря; въ 1880 году смѣты были представлены къ 7 октября, замѣчанія—къ 6 декабря, объясненія—къ 22 декабря; въ 1890 годы смѣты—только къ 22 декабря, замѣчанія—къ 6 декабря, объясненія—къ 14 декабря; въ 1891 году было 15 зас. деп. экон. Поступленіе въ Гос. Сов. смѣтъ на 1892 г. затянулось съ 9 августа по 22 октября 1893 г. Соображенія по нимъ госуд. контроля до 30 ноября; соображенія по нимъ мин. финансовъ до 4 декабря 1896 г. Въ концѣ 1892 г. съ 8 окт. по 22 декабря было 14 зас. деп. экон.; смѣты и замѣчанія на нихъ гос. контр. и мин. фин. поступили въ назн. зак. срокъ, и 28 декабря 1892 г. уже слушался проектъ росписи въ общемъ собраніи Гос. Сов. зас. деп. экон.

²⁾ Отчетъ за 1871 г., стр. 178.

³⁾ Отчетъ за 1871 г., стр. 254.

⁴⁾ Отчетъ за 1870 г., стр. 142; за 1883 г., стр. 1972. Бунге, Государственное счетоводство, стр. 7, примѣч.

засѣданіи и нерѣдко въ тотъ же день представляется на Высочайшее утвержденіе. При такой спѣшности обсужденія росписи въ общемъ собраніи вся тяжесть работы всецѣло падаетъ на департаментъ экономіи. На разсмотрѣніе смѣтъ и росписи департаментъ экономіи посвящаетъ сравнительно очень большое число засѣданій ¹⁾.

Для государственной росписи требуется непременно собственноручное Высочайшее утвержденіе (Учр. Гос. Сов., ст. 93 п. 4) ²⁾. Утвержденная государственная роспись обнародуется во всеобщее свѣдѣніе, но не Сенатомъ и не въ Собраніи узаконеній, а распоряженіемъ министра финансовъ въ Правительственномъ Вѣстникѣ (Смѣтные правила, ст. 29).

Государственная роспись и финансовыя смѣты составляются у насъ на одинъ годъ, считая съ 1 января по 31 декабря включительно (ст. 34),—это обыкновенный срокъ бюджетовъ, хотя въ нѣкоторыхъ государствахъ установленъ болѣе продолжительный смѣтный періодъ. Напримѣръ, въ Баваріи—двухлѣтній, въ Гессенѣ—четыrehлѣтній, въ Голландіи—въ періодъ времени съ 1815 по 1830 годъ—даже десятилѣтній. Кромѣ того, бюджетный годъ не всегда совпадаетъ съ календарнымъ. Въ Англіи, напримѣръ, бюджетъ дѣйствуетъ съ 1 апрѣля по 31 марта ³⁾. Но для распоряженія открытыми кредитами у насъ установленъ еще льготный срокъ до 30 апрѣля, а по военному министерству до 31 мая (ст. 37). Кромѣ того, строительные кредиты считаются открытыми обыкновенно два года, а чрезвычайные—три (1883 іюня 8. Собр. Узак. 987). Никакой расходъ, въ росписи не показанный, не допускается иначе, какъ по Высочайше разрѣшенному сверхсмѣтному кредиту (ст. 6). Сверхсмѣтные кредиты испрашиваются по общему правилу законодательнымъ порядкомъ; представленія о нихъ по предварительномъ сношеніи съ министромъ финансовъ (ст. 49) и государственнымъ контролеромъ (ст. 52) обсуждаются въ департаментѣ экономіи въ присутствіи государственнаго контролера и, не поступая въ общее собраніе, предста-

¹⁾ Вотъ данныя о числѣ засѣданій, посвященныхъ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ и росписи: въ 1870 г.—32; въ 1871 г.—37; въ 1872 г.—32; въ 1873 г.—24; въ 1874 г.—23; въ 1875 г.—22; въ 1876 г.—17; въ 1877 г.—18; въ 1878 г.—18; въ 1879 г.—18; въ 1880 г.—20; въ 1881 г.—19; въ 1882 г.—18; въ 1883 г.—15; въ 1884 г.—15; въ 1885 г.—15; въ 1886 г.—16 (за 1887 г. въ отчетѣ не указано число засѣданій); въ 1888 г.—12; въ 1889 г.—13; въ 1890 г.—15.

²⁾ Въ Англіи сохраняется до сихъ поръ старая норманская формула утвержденія: „Le roy remercie ses bons sujets, accepte leur bѣnѣvolence et ainsi le veut“.

³⁾ Roscher. Finanzwissenschaft. 1886. S. 634.

вляются на Высочайшее утверждение въ меморіяхъ департамента (ст. 53). Исключеніе составляютъ „сверхсмѣтные кредиты“, требующіе, по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, „особой быстроты и тайны“, а также „сверхсмѣтные кредиты по Высочайшему Двору“ и „единовременные отпуска разнымъ лицамъ, опредѣленіе коихъ должно зависѣть отъ непосредственнаго указанія Его Императорскаго Величества“. Всѣ эти кредиты испрашиваются помимо Государственнаго Совѣта непосредственными всеподданнѣйшими докладами подлежащихъ министровъ (ст. 55).

Для испрошенія кредитовъ на расходы, вызываемые военными обстоятельствами, установлены особые правила 30 іюня 1885 г. Чрезвычайные кредиты, необходимые въ подготовительный къ войнѣ періодъ на мѣропріятія по усиленію боевой готовности арміи, испрашиваются непосредственными докладами военнаго министра (ст. 2). Со времени объявленія о мобилизаціи арміи чрезвычайные кредиты на надобности, вызываемыя военнымъ положеніемъ, разрѣшаются по меморіямъ Особаго Совѣщанія, въ составъ котораго входятъ предсѣдатель департамента экономіи, государственный контролеръ, министръ финансовъ и военный и управляющій морскимъ министерствомъ. Во время отбытія Государя Императора изъ резиденціи чрезвычайные кредиты, признанные необходимыми Особымъ Совѣщаніемъ, ассигнуются министромъ финансовъ, по подписаніи журнала Совѣщанія, не ожидая утвержденія его Высочайшею властью.

Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ случаяхъ сверхсмѣтные кредиты отыраются по распоряженію министра финансовъ. Таковы кредиты: 1) на покрытіе происходящихъ отъ измѣненія вековскаго курса передержекъ по платежамъ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ; 2) на производство выдачъ, присуждаемыхъ съ казны частнымъ лицамъ указами Сената или окончательными судебными рѣшеніями; 3) на удовлетвореніе расходовъ по выдачѣ пенсій и пособій и половиннаго жалованья подсудимыхъ (Выс. утв. 1 іюня 1890 г. пол. комитета финансовъ), и 4) отыраемые авансомъ, въ счетъ сбереженія по смѣтамъ, кредиты въ случаяхъ особой неотложности, какъ, напр., для предотвращенія какого-либо народнаго бѣдствія, но только въ теченіе вакантнаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени (1892, апр. 28, № 8547).

При исполненіи финансовыхъ смѣтъ замѣна недостатковъ сбереженіями допускается только по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) и то не иначе, какъ властью министровъ;

главныя же подраздѣленія смѣты (параграфы) представляютъ въ теченіе всего смѣтнаго періода неизмѣняемыя для распорядителей кредитами нормы (ст. 30), и разрѣшеніе на отступленіе отъ нихъ испрашивается законодательнымъ порядкомъ въ формѣ сверхсмѣтныхъ кредитовъ (ст. 31). Исключеніе составляютъ только единовременные расходы на удовлетвореніе не вошедшихъ въ смѣту мелочныхъ издержекъ не свыше 1.000 рублей, которыя могутъ быть отнесены на предвидимыя по текущей смѣтѣ сбереженія: они разрѣшаются непосредственнымъ сношеніемъ министровъ съ министромъ финансовъ.

Дополненіе. 10 марта 1906 г. опубликованы были въ № 51 Собр. узак., утвержденныя 8 марта, правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ. Нѣкоторымъ изъ постановленій, содержащихся въ этихъ правилахъ, сообщена была затѣмъ сила Основныхъ законовъ.

Въ силу означенныхъ правилъ проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ вносится одновременно въ Государственный Совѣтъ и въ Государственную Думу 1 октября, а финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій не позже какъ къ 1 сентября предшествующаго смѣтному году ¹⁾. Проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ рассматри-

¹⁾ Съ возложеніемъ на совѣтъ министровъ объединенія дѣйствій министерствъ и главныхъ управленій представилась необходимость согласовать порядокъ составленія проектовъ смѣтъ съ послѣдовавшими измѣненіями въ государственномъ строѣ. Съ этою цѣлью совѣтъ министровъ установилъ слѣдующія, общія для всѣхъ вѣдомствъ, правила: 1) составленные вѣдомствами проекты смѣтъ, а если окажется необходимымъ, то и отдѣльныя части этихъ проектовъ, рассматриваются въ совѣщаніи изъ представителей вѣдомства, составившаго смѣту, министерства финансовъ и государственнаго контроля; 2) смѣтныя предположенія, не вызвавшія разногласія между членами означеннаго въ ст. 1 совѣщанія, считаются одобренными для внесенія въ проектъ смѣты; 3) о происшедшихъ разногласіяхъ представители трехъ указанныхъ вѣдомствъ докладываютъ своему начальству, и если подлежащіе министры, главноуправляющіе отдѣльными частями и государственный контролеръ не придутъ къ соглашенію, то по вопросамъ, возбудившимъ разногласіе, вѣдомствами, составившими смѣту, вносятся представленія въ совѣтъ министровъ съ такимъ расчетомъ, чтобы разногласія могли быть разрѣшены совѣтомъ своевременно и данныя совѣтомъ указанія приняты къ исполненію до наступленія срока, назначеннаго для представленія данной смѣты въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу; 4) означенныя (ст. 2 и 3) смѣты, въ необходимомъ числѣ экземпляровъ, представляются вѣдомствами непосредственно въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу и сообщаются министру финансовъ и государственному контролеру. Это постановленіе совѣта министровъ, касающееся внутренняго распорядка министерскихъ органовъ въ смѣтномъ дѣлѣ, было Высочайше одобрено 19 сентября 1906 года. См. объяснительную записку къ проекту государственной росписи доходовъ и

вается Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою въ общемъ порядкѣ обсужденія законодательныхъ дѣлъ съ соблюденіемъ слѣдующихъ правилъ. Государственному Совѣту и Государственной Думѣ предоставляется возлагать предварительное ознакомленіе съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, а равно съ проектомъ государственной росписи доходовъ и расходовъ на образуемые ими изъ своей среды комиссіи, которыя могутъ приступать къ своимъ занятіямъ, по полученіи финансовыхъ смѣтъ, и до открытія сессіи.

Постановленія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы голосуются: относительно доходовъ—по параграфамъ, а относительно расходовъ по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ) государственной росписи ¹⁾.

расходовъ на 1907 годъ. Приложение къ № 44 Торгово-Промышленной Газеты и № 8 Вѣстника Финансовъ, Промышленности и Торговли.

¹⁾ Голосованіе расходовъ по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ) есть тоже голосованіе по параграфамъ, такъ какъ по смѣтнымъ правиламъ 1862 г. послѣдніе именно считаются главными смѣтными подраздѣленіями. Но правила 8 марта имѣютъ въ виду текущій № росписи, которому соответствуетъ опредѣленный § смѣты. Напр., въ росписи расходовъ на 1907 г. по министерству внутреннихъ дѣлъ текущему № всей росписи 27-му соответствуетъ § 1 смѣты того же министерства, №-ру 23 соответствуетъ § 2 смѣты, №-ру 29-му § 3-й и т. д. Голосованіе по №№ росписи является въ то же время голосованіемъ по §§ смѣты. Отдѣльные же параграфы смѣты состоятъ изъ ряда статей, которыя въ свою очередь дѣлятся на литеры. Напр., § 1 смѣты министерства внутреннихъ дѣлъ на 1903 г.: „содержаніе центр. учреждений“ состоитъ изъ 15 статей, изъ которыхъ, напр., ст. 13: „Совѣтъ и Главное управленіе по дѣламъ печати“ распадается еще на: а) личныя составъ—74.007, б) канцелярскіе и хозяйственные расходы 201.240 и в) вознагражденіе за спеціальныя труды 34.750. Проектированная на ст. 13 сумма составляла 129.677 р., а проектированная на весь § сумма 1.568.602 р. Голосованіе по №№ или параграфамъ имѣетъ юридическое значеніе: министр или главноуправляющій, который распоряжается кредитомъ, вправѣ въ предѣлахъ §-фа своей смѣты пополнять недостатокъ по однимъ статьямъ сбереженіями по другимъ. Поэтому, если бы законодательныя учрежденія пожелали уменьшить или увеличить суммы, предназначенныя для той или другой статьи, входящей въ составъ §-фа, то при окончательномъ голосованіи это отразилось бы только на итогѣ §-фа, въ предѣлахъ котораго министр остается свободнымъ въ томъ смыслѣ, что уменьшенную законодательными учрежденіями для одной статьи сумму онъ можетъ восполнить изъ другой.—Съ изданіемъ правилъ 8 марта 1906 г. явилась необходимость въ пересмотрѣ классификаціи расходовъ. По почину совѣщанія для разработкы измѣненій въ учрежденіи Государственнаго Совѣта, возбужденнаго вопросъ о безотлагательномъ пересмотрѣ, при министерствѣ финансовъ учреждено было для этой цѣли особое совѣщаніе изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ. Помимо установленія схемы для распредѣленія расходовъ по главнымъ группамъ или отдѣламъ, по мысли новой классификаціи росписи расходовъ должна состоять изъ точнаго повторенія всѣхъ безъ исключенія параграфовъ смѣтъ, каждаго въ отдѣльности, что дастъ возможность законодательнымъ учрежденіямъ голосовать кредиты согласно правиламъ 8 марта. Общее число параграфовъ по проектамъ расходныхъ смѣтъ на 1907 годъ было 431 противъ 606 по смѣтамъ на 1906 годъ. Но въ росписи на

Для бюджетныхъ правъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта установлены слѣдующія ограниченія:

1) не подлежатъ вовсе ихъ обсужденію кредиты на расходы министерства императорскаго двора вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 г. росписи, а также такія измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обуславливаются постановленіями учрежденія о императорской фамилии, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ;

2) подлежатъ обсужденію, но лишь въ тѣхъ частяхъ, въ коихъ испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной, 29 декабря 1905 года, росписи включенные въ проектъ росписи кредиты: 1) на расходы собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и 2) на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности;

3) не подлежатъ сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ, принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ;

4) ни исключенію, ни измѣненію не подлежатъ при обсужденіи государственной росписи такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ въ порядкѣ верховнаго управленія; возникающія же при обсужденіи проекта росписи предположенія: а) объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, на основаніи коихъ внесены въ роспись доходы и расходы, и б) объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относившіяся ранѣе на средства казны, потребности, — получаютъ дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ, для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ установленномъ.

Бюджетныя правила предусматриваютъ случай разногласія между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой относительно размѣровъ кредитовъ, включенныхъ въ проектъ государственной росписи. Въ этихъ случаяхъ вызвавшій разномысліе вопросъ можетъ быть по постановленію совѣта переданъ въ особую комиссію изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, избранныхъ каждымъ изъ этихъ учреждений по принадлежности, при чемъ въ комиссіи председательствуетъ одинъ изъ ея членовъ по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло съ согласительнымъ ея предложеніемъ вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ, т.-е.

1906 годъ заключалось лишь 154 номера противъ 431 въ росписи на 1907 годъ. Классификація доходовъ установлена закономъ. См. объяснительную записку къ росписи на 1907 годъ. Что же касается классификаціи расходовъ, то какъ объяснилъ министръ финансовъ въ засѣданіи Государственной Думы 27 марта 1907 года, Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 17 января 1866 г. министрамъ и главноуправляющимъ предоставлено было отступать отъ правилъ 22 мая 1862 г., и не входя каждый разъ съ особымъ представленіемъ, вводить въ случаѣ надобности измѣненія по соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ въ ежегодныя финансовыя смѣты съ подлежащей оговоркой въ смѣтѣ. Стен. отч. Госуд. Думы второго созыва, 1907 г., т. I, стр. 1255.

переходить затѣмъ въ Государственный Совѣтъ и т. д. Но если этотъ путемъ разномысліе не будетъ устранено, то вызвавшій это разногласіе кредитъ вносится въ роспись въ цифрѣ назначенія послѣдней, установленнымъ порядкомъ утвержденной, росписи съ тѣмъ однако условіемъ, что если оба установленія согласны увеличить или уменьшить это назначеніе, и разномысліе сводится лишь къ цифрѣ его увеличенія или уменьшенія, то принимается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи.

Бюджетныя правила предусматриваютъ также случай, когда государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода. Срокъ разсмотрѣнія государственной росписи установленъ только для Государственной Думы. Она должна ее разсмотрѣть къ 1 декабря предшествующаго смѣтному году. Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись съ тѣми измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ нея утвержденія узаконеній. До обнародованія новой росписи въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій открываются по постановленіямъ совѣта министровъ постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ.

Неотложные расходы, смѣтою непредусмотрѣнные, должны быть покрываемы изъ особаго кредита на расходы, непредусмотрѣнные смѣтою, на экстренныя въ теченіе года надобности или изъ сбереженій въ предѣлахъ ассигнованій по главнымъ подраздѣленіямъ росписи. Если же расходы эти не могутъ быть покрыты изъ указанныхъ источниковъ, то производство ихъ допускается не иначе, какъ по испрошеніи на то разрѣшенія въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи. Изъ этого общаго правила существуетъ однако два исключенія: 1) если по краткости времени, въ теченіе котораго долженъ быть произведенъ расходъ, испрошеніе разрѣшенія на производство его въ порядкѣ утвержденія росписи представляется невозможнымъ, то необходимый кредитъ открывается по постановленію совѣта министровъ. Представленія отдѣльныхъ министровъ, оправдывающія неотложность упомянутыхъ ассигнованій, вносятся въ Государственную Думу по возможности до окончанія сессіи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—въ теченіе двухъ первыхъ мѣсяцевъ новой сессіи. Въ отношеніи однако кредитовъ, требующихъ тайны, представленія въ Думу вносятся лишь по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны и 2) чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются въ порядкѣ верховнаго управленія.

ДОПОЛНЕНІЕ. ГЛАВА II¹.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

§ 1. Общая характеристика.

Юридическое положеніе Государственной Думы характеризуется двумя постановленіями закона: 1) она учреждена „для обсужденія законодательныхъ предположеній, восходящихъ къ верховной самодержавной власти по силѣ Основныхъ

государственных законов и въ порядкѣ, установленномъ въ семь учрежденіи и въ учрежденіи Государственнаго Совѣта“. Обсужденіе законодательныхъ предположеній не исполнѣ точно характеризуетъ роль Думы въ изданіи законовъ, такъ какъ ей принадлежитъ не совѣщательный голосъ, а рѣшающій въ томъ смыслѣ, что для изданія закона необходимо одобреніе, т.-е. согласіе Думы. Далѣе Дума не только обсуждаетъ законодательныя предположенія, но и контролируетъ управленіе, для чего ей предоставлено право дѣлать министрамъ и главноуправляющимъ запросы и требовать разъясненій; 2) Дума образуется изъ членовъ, избираемыхъ населеніемъ Россійской Имперіи.

§ 2. Активное избирательное право ¹⁾.

Общими условіями активного избирательнаго права являются: 1) русское

¹⁾ Основую изложенія выборнаго права является положеніе о выборахъ, изданное въ кодификаціонномъ порядкѣ въ 1906 году (Св. зак. т. I, ч. 2, изд. 1906 г.) и объединившее рядъ актовъ, изданныхъ въ 1905 и 1906 годахъ единоличною властью монарха. Манифестомъ 21 февраля 1906 года постановлено было между прочимъ „впредь общимъ правиломъ, что со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы“. Что постановленія о выборахъ имѣютъ силу закона и не могутъ быть измѣняемы безъ согласія на то Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, видно изъ того, что даже въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, когда Государю предоставляется во время прекращенія занятій Государственной Думы принимать своею единоличною властью мѣры, которыя въ обыкновенномъ порядкѣ теченія дѣлъ требуютъ обсужденія въ законодательномъ порядкѣ, мѣры эти не должны вносить измѣненій въ постановленія о выборахъ въ совѣтъ или въ думу (ст. 87 Основн. законовъ). Не взирая на это, 3 іюня 1907 г., въ день, когда изданъ былъ Высочайшій указъ о роспускѣ Государственной Думы второго созыва, въ Собраніи узаконеній и распоряженій правительства (№ 94, ст. 845) опубликовано было новое положеніе о выборахъ въ Государственную Думу, утвержденное Государемъ и сѣрфиленное председателемъ совѣта министровъ, но не рассмотрѣнное и неодобренное Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою. Въ манифестѣ, предпосланномъ новому положенію о выборахъ постѣ указаній на необходимость измѣненія постановленій о выборахъ сказано, что „все эти измѣненія въ порядкѣ выборовъ не могутъ быть проведены обычнымъ законодательнымъ путемъ черезъ ту Государственную Думу, составъ коей признанъ Нами неудовлетворительнымъ, вслѣдствіе несовершенства самаго способа избранія ея членовъ“. На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. была избрана Государственная Дума третьяго созыва. Такъ какъ мотивъ отклоненія отъ обычнаго законодательнаго порядка, указанный въ цитированномъ мѣстѣ манифеста, съ созывомъ новой Государственной Думы отпалъ, то конституціонный, т.-е., требуемый нашими Основными законами и нарушенный положеніемъ 3 іюня, порядокъ, долженъ быть возстановленъ либо путемъ внесенія положенія 3 іюня 1907 г. на рассмотрѣніе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, либо же путемъ замѣны его инымъ положеніемъ о выборахъ, одобреннымъ Думою и Государственнымъ Совѣтомъ и утвержденнымъ Монархомъ. Отклоненія положенія 3 іюня отъ положенія о

подданство. Иностранные подданные въ выборахъ не участвуютъ (ст. 6 и 9 Пол. о выб.); 2) достиженіе двадцатипятилѣтняго возраста (ст. 6); 3) муж-

выборахъ, вошедшаго въ Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1906 г., будутъ указаны въ соответственныхъ мѣстахъ. Положеніе о выборахъ, вошедшее въ Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1906 г., сохранило свое дѣйствіе въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, именно въ губерніяхъ и городахъ Царства Польскаго и въ губерніяхъ Енисейской и Иркутской, у казаковъ уральскаго казачьяго войска и у православнаго населенія Люблинской и Сѣдлецкой губ. (ст. 3 пол. 3 іюня 1907 г.). Положеніе же о выборахъ 3 іюня 1907 г. регулируетъ производство выборовъ отъ губерній, управляемыхъ по общему учрежденію, отъ губерній Tobольской и Томской, отъ области Войска Донскаго, отъ городовъ: С.-Петербурга, Москвы, Кіева, Одессы и Риги, отъ губерній и областей Кавказскаго края, отъ областей Амурской, Приморской и Забайкальской, а также отъ русскаго населенія Виленской и Ковенской губ. и города Варшавы. Оба положенія соединены теперь въ кодификаціонномъ изданіи 1907 г.

Въ статьѣ „Zur Auflösung der Duma“, помѣщенной въ „Deutsche Juristen Zeitung“ № 13, 1907 г., проф. страсбургскаго университета v. Tuhr старается смягчить значеніе событія 3 іюня 1907 года указаніемъ на то, что такіа пропущенія имѣли мѣсто и въ другихъ государствахъ въ начальныхъ стадіяхъ конституціонной жизни, напримѣръ, въ Пруссіи: „Октропированная конституція 5 декабря 1848 г. содержала въ ст. 66 и слѣд. (дополн. также октропированнымъ избирательнымъ закономъ 6 декабря 1848 г.) постановленія объ образованіи второй палаты и предписывала въ ст. 112, чтобы тотчасъ же по созывѣ обѣихъ палатъ конституція подвергнута была пересмотру въ законодательномъ порядкѣ (т.-е. съ согласія обѣихъ палатъ). Несмотря на это, 30 мая 1849 года королемъ изданъ былъ новый избирательный законъ во всякомъ случаѣ со ссылкой на ст. 105 конституціи, согласно которой въ случаяхъ крайней необходимости могли быть издаваемы административныя распоряженія съ силою закона, но которыя должны были быть представлены палатамъ, когда онѣ будутъ собраны. Имѣлись, конечно, въ виду палаты, собранныя на основаніи избирательнаго закона 6 декабря 1848 года. Между тѣмъ согласіе на этотъ избирательный законъ дано было палатами, собранными на основаніи этого же закона. Формальная корректность этихъ дѣйствій кажется мнѣ сомнительной, и она не осталась неоспоренной (ср. Rönne, Preuss. Staatsrecht. Bd I, § 13 in den älteren Aufl.). Русское правительство могло пойти по тому же пути: можно было посредствомъ чрезвычайнаго указа въ порядкѣ ст. 87 Основныхъ законовъ ввести новое положеніе о выборахъ и достигнуть одобренія его Думою, избранною на основаніи этого уже положенія о выборахъ. Русское правительство отвергло этотъ путь, можетъ быть правильно, такъ какъ оно не избавилось бы отъ упрека въ тенденціозномъ истолкованіи Основныхъ законовъ. Оно предпочло оставить свое дѣйствіе такимъ, каковыя оно есть: необходимымъ для сохраненія государства нарушеніемъ формальнаго права“. Стр. 732. Оставленіе права нарушеннымъ есть само по себѣ большое зло въ государственной жизни. Законный порядокъ долженъ быть восстановленъ. Но проф. v. Tuhr неправъ въ обоихъ своихъ утвержденіяхъ: въ томъ, что, подобно прусскому, русское правительство могло издать избирательный законъ по ст. 87 Основныхъ законовъ и въ томъ, что прусское правительство неправильно поступило, представивъ чрезвычайное распоряженіе 30 мая 1849 г. на утвержденіе палаты,

ской полъ (ст. 6). При наличности этихъ общихъ условій активнымъ избирательнымъ правомъ обладаютъ:

избранной на основаніи этого же распоряженія. Издавая новое положеніе о выборахъ 30 мая 1849 г. безъ участія народнаго представительства, прусское правительство не впадало во всякомъ случаѣ въ противорѣчіе съ буквальнымъ смысломъ ст. 105 октроированной 5 декабря 1848 г. конституціи, на которую оно ссылалось и которая, какъ и нынѣшняя ст. 63 той же конституціи, сохраняла за правительствомъ право, въ случаѣ настоятельной необходимости и когда палаты не находятся въ сборѣ, издавать административныя распоряженія съ силою закона подъ условіемъ непротиворѣчія конституціи. Но спеціальной оговорки объ избирательномъ законѣ, которая сдѣлана въ ст. 87 нашихъ дѣйствующихъ Основныхъ законовъ, въ ст. 105 октроированной 5 декабря 1848 г. прусской конституціи не содержалось. Поэтому правъ не Röppe, на котораго ссылается проф. Туръ и который ограничился указаніемъ на то, что изъ права издавать въ случаяхъ настоятельной необходимости распоряженія съ силою закона не вытекаетъ будто бы права измѣнять избирательный законъ (см. 4 изд. т. I, 1881, стр. 44, выноска 3), а правъ Zorn, который въ редактированномъ имъ 5-мъ изданіи соч. Röppe, das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, т. I, 1899 г., стр. 67, вын. 1, считаетъ contra Röppe поведеніе прусскаго правительства при изданіи положенія о выборахъ 30 мая 1848 г. формально корректнымъ. Напротивъ того, наше правительство при наличности прямой оговорки въ ст. 87 Основн. зак. о томъ, что чрезвычайныя распоряженія не могутъ вносить измѣненій въ постановленія о выборахъ, никоимъ образомъ не могло вопреки утвержденію проф. Тура сослаться при изданіи положенія о выборахъ 3 июня 1907 г. на эту статью, чего, впрочемъ, оно и не сдѣлало. Но если прусское правительство вправѣ было издать въ порядкѣ 105 ст. конституціи новое положеніе о выборахъ, то и самыя выборы, произведенныя на основаніи этого положенія, были законны. Правительство обязано было поэтому согласно той же ст. 105 дѣйствовавшей тогда конституціи представить положеніе о выборахъ на утвержденіе законно созванной палаты. Сомнѣнія, возбуждаемыя проф. Туромъ въ этомъ отношеніи, лишены поэтому всякаго основанія. Проф. Туръ ссылается на то, что предоставляя правительству право издавать распоряженія съ силою закона подъ условіемъ внесенія ихъ затѣмъ въ палаты, какъ онѣ только будутъ въ сборѣ, ст. 105 конституціи 5 декабря 1848 г. имѣла въ виду палаты, избранныя на основаніи закона 6 декабря 1848 г. Но это невѣрно. Если бы конституція 5 декабря 1848 г. имѣла въ виду внесеніе изданнаго въ порядкѣ ст. 105 распоряженія на обсужденіе именно такой палаты, которая избрана на основаніи избирательнаго закона 6 декабря 1848 г., то она либо возвела бы законъ 6 декабря 1848 г. на ступень конституціоннаго, либо же внесла бы въ ст. 105 оговорку относительно неприкосновенности избирательнаго закона подобно той, которая имѣется въ ст. 87 нашихъ Основныхъ законовъ. Но допустивъ измѣненіе въ порядкѣ ст. 105 законовъ вообще, кромѣ конституціонныхъ, а слѣдовательно и измѣненіе избирательнаго закона 6 декабря 1848 г., октроированная конституція допустила тѣмъ самымъ внесеніе изданнаго на основаніи ст. 105 конституціи положенія о выборахъ въ ту палату, которая избрана была на основаніи этого же положенія. У насъ положеніе, созданное актомъ 3 июня 1907 г., представляется болѣе сложнымъ, такъ какъ на основаніи ст. 87 Основныхъ законовъ актъ этотъ не могъ быть изданъ. Тѣмъ не менѣе и у насъ,

I. Въ уѣздѣ:

1) собственники, пожизненные владѣльцы, арендаторы и управляющіе ¹⁾ имѣніями, достигающими по пространству земли, обложенной сборомъ на земскія повинности, размѣровъ, указанныхъ въ приложеніи къ ст. 25 пол. о выборахъ ²⁾. Владѣніе землею, аренда и управленіе имѣніемъ должны продолжаться при этомъ не менѣе года;

2) владѣльцы на посессионномъ правѣ горнозаводскихъ дачъ въ количествѣ, указанномъ въ р. списаніи, приложенномъ къ ст. 25;

3) собственники и пожизненные владѣльцы въ уѣздѣ недвижимаго имущества, кромѣ земли, стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже пятнадцати

какъ въ Пруссіи, для возстановленія конституціоннаго, т.-е. соответствующаго основнымъ законамъ порядка вещей, положеніе 3 іюня 1907 г. должно быть внесено на утвержденіе Государств. Думы и Госуд. Совѣта. Высшіе органы государства являются защитниками основныхъ и прочихъ законовъ. Правительство обязано защищать законы, когда ихъ нарушаютъ Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, а послѣдніе обязаны ихъ защищать противъ нарушенія со стороны правительства — для этого они вооружены, между прочимъ, правомъ запроса. Въ современномъ государствѣ, которое не знаетъ „права возстанія“, вопросъ о незаконности положенія о выборахъ могъ бы легальнымъ образомъ быть возбужденъ только тѣмъ самымъ народнымъ представительствомъ, которое избрано на основаніи неконституціоннаго положенія о выборахъ. Съ другой стороны только народное представительство можетъ одобрить совершившееся правонарушеніе, легализовавъ его своимъ послѣдующимъ согласіемъ. Наконецъ, и на будущее время одно только народное представительство, включая Государственный Совѣтъ, можетъ создать для положенія 3 іюня легальную основу, рассмотрѣвъ и одобривъ его въ законодательномъ порядкѣ.

¹⁾ Положеніе 3 іюня 1907 г. лишило арендаторовъ и управляющихъ права участія въ выборахъ. Ср. ст. 28 пол. 3 іюня.

²⁾ Въ губерніяхъ Царства Польскаго при опредѣленіи права на участіе въ сѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по владѣнію землею или инымъ недвижимымъ имуществомъ (ст. 25), принимаются въ расчетъ лишь такого рода земли или инныя недвижности, которыя облагаются государственнымъ налогомъ или мѣстными сборами. При опредѣленіи стоимости недвижимаго имущества, дающаго право на участіе въ сихъ сѣздахъ, принимается оцѣнка, установленная для взаимнаго страхованія. Ст. 26 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго домохозяева, которые владѣютъ въ предѣлахъ гмины землею въ размѣрѣ менѣе полуторы десятины или инымъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ въ суммѣ менѣе тысячи пяти сотъ рублей, а равно всѣ вообще лица, имѣющія право участія въ избирательныхъ гминныхъ сходахъ, не подлежатъ внесенію по недвижимому имуществу, состоящему во владѣніи участниковъ этихъ сходовъ, въ списки лицъ, участвующихъ въ предварительныхъ сѣздахъ землевладѣльцевъ Ст. 63 пол. о выб. Владѣнію землею, входящею въ составъ надѣльныхъ крестьянской либо станичной земель, а также крестьянской повинностной земли въ Лифляндской губерніи, крестьянской арендной земли въ Эстляндской губерніи и на островѣ Эзелѣ и крестьянскихъ участковъ въ Курляндской губерніи хотя бы означенныя земли были выкуплены въ собственность, — не даетъ владѣльцамъ оныхъ права на внесеніе ихъ въ избирательный списокъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Ст. 62 пол. о выб.

тысячъ рублей, если имущество это не составляетъ торгово-промышленнаго заведенія ¹⁾. Владѣніе недвижимостью должно продолжаться не менѣе года.

При исчисленіи годичнаго срока владѣнія недвижимымъ имуществомъ (какъ въ уѣздахъ, такъ и въ городахъ) принимается въ расчетъ и срокъ владѣнія этимъ имуществомъ наследодателя въ восходящей линіи (ст. 64 пол. о выб.) ²⁾. Владѣлецъ имѣнія, соответствующаго въ цѣломъ составѣ по размѣрамъ установленному закономъ цензу, по расположеннаго въ двухъ или болѣе смежныхъ уѣздахъ, изъ коихъ въ каждомъ количество земли не достигаетъ размѣра земли, установленнаго для участія въ выборахъ, вносится въ избирательный списокъ того уѣзда, который владѣлецъ укажетъ, а если такового заявленія не послѣдуетъ, то включается въ списокъ того уѣзда, гдѣ находится большая часть имѣнія (ст. 60) ³⁾. Если нѣсколько лицъ имѣютъ недвижимое имущество (въ уѣздѣ или въ городахъ) въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, то каждый изъ нихъ считается владѣльцемъ причитающейся на его долю части имущества и соответственно этому пользуется правомъ голоса на выборахъ (ст. 14). Изъ лицъ, имѣющихъ недвижимое имущество въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, вносятся въ избирательные списки только тѣ, на долю которыхъ причитается часть имущества, соответствующая по размѣрамъ установленному закономъ цензу (ст. 61);

4) а, лица, владѣющія въ уѣздѣ землею ⁴⁾ или инымъ недвижимымъ имуществомъ въ количествѣ и стоимости, недостигающихъ размѣровъ, означенныхъ въ росписаніи, приложенномъ къ ст. 25 в выб. и въ 3 п. этой статьи, и

б, церкви и молитвенные дома всѣхъ вѣроисповѣданій, если церковь, либо ея причтъ или молитвенный домъ владѣютъ въ уѣздѣ землею ⁵⁾.

¹⁾ Въ уѣздахъ, въ коихъ въ основаніе оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ принята доходность имущества, оцѣночная его стоимость, дающая владѣльцу право участія въ выборахъ, опредѣляется при составленіи избирательныхъ списковъ, чрезъ помноженіе доходности имущества на двадцать. Ст. 59 пол. о выб.

²⁾ Пол. 3 іюня 1907 г., ст. 65.

³⁾ Пол. 3 іюня, ст. 64.

⁴⁾ Владѣніе землею, входящую въ составъ надѣльныхъ крестьянской либо станочной земель, а также крестьянской повинностной земли въ Лифляндской губерніи, крестьянской арендной земли въ Эстляндской губерніи и на островѣ Эзель и крестьянскихъ участковъ въ Курляндской губ., хотя бы означенныя земли были выкуплены въ собственность, не даетъ владѣльцамъ оныхъ права на внесеніе ихъ въ избирательный списокъ землевладѣльцевъ. Ст. 62 пол. о выб. и ст. 63 пол. 3 іюня 1907 г. Положеніе 3 іюня вводитъ кромѣ того правило, въ силу котораго лица, принадлежащія къ составу сельскихъ и волостныхъ обществъ уѣзда, не подлежатъ внесенію въ списки землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей по сему уѣзду, хотя бы и владѣли установленнымъ для этого цензомъ. См. ст. 62. Относительно губерній Царства Польскаго см. вын. 2 на стр. 161, относительно рабочихъ вын. 2 на стр. 163.

⁵⁾ Въ избирательные списки вносятся священнослужители, если причтъ владѣетъ въ уѣздѣ указанными въ статьяхъ 445 и 453 Законовъ о состояніяхъ (изд. 1899 г.) церковными землями. По всѣмъ такимъ землямъ каждой церкви въ списокъ вносится ея настоятель (ст. 65). Ст. 66 пол. 3 іюня 1907.

Избиратели послѣднихъ двухъ категорій осуществляютъ свое избирательное право черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ на предварительномъ ихъ съѣздѣ. Число подлежащихъ здѣсь избранію уполномоченныхъ определяется количествомъ земли, числящейся за лицами, явившимися на съѣздъ и итогомъ общинной стоимости другого принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный цензъ, установленный для избирателей первыхъ трехъ категорій (ст. 25 п.п. 5 и 6; 29 и 30 пол. о выб.)¹⁾.

По общему правилу, прямо въ законѣ не выраженному, участвовать въ выборахъ можно лишь лично; но въ куріи владѣльцевъ „недвижимаго имущества“ установлены исключенія:

1) Отцы могутъ уполномочить на участіе въ выборахъ одного изъ своихъ сыновей (ст. 10).

2) Этимъ же правомъ пользуются и воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, если владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, дающимъ по своимъ размѣрамъ право на участіе въ выборахъ. Лично въ выборахъ они не участвуютъ, но могутъ по своему недвижимому имуществу уполномочивать на участіе въ выборахъ своихъ сыновей (ст. 6 п. 4 и ст. 11 пол. о выб.)²⁾.

Далѣе въ выборахъ участвуютъ по закону только такіе владѣльцы имущества, которые владѣютъ имуществомъ какъ собственники, арендаторы или пожизненные владѣльцы. По сыновья лицъ женскаго пола, владѣющихъ „недвижимымъ имуществомъ“, а также мужья ихъ могутъ пользоваться для участія въ выборахъ имущественнымъ цензомъ своихъ матерей и женъ. Они осуществляютъ въ такихъ случаяхъ свое, а не чужое избирательное право. Въ этомъ отношеніи положеніе о выборахъ въ Государственную Думу отличается отъ дѣйствующаго городского положенія, согласно которому субъектами избирательнаго права являются лица женскаго пола, осуществляющія его черезъ перечисленныхъ въ законѣ представителей³⁾.

Положеніе о выборахъ въ Госуд. Думу неправильно говорить поэтому о „довѣренности“ на предоставленіе лицами женскаго пола своего имущественнаго ценза ихъ мужьямъ или сыновьямъ для участія въ выборахъ (ст. 12), такъ какъ лица женскаго пола не уполномочиваютъ своихъ сыновей или мужей на осуществленіе принадлежащаго имъ какъ довѣрителямъ права, а предоставляютъ имъ свое имущество въ пользованіе, какъ представляютъ его въ тѣхъ случаяхъ, когда необходимо предоставить его въ залогъ. Договоръ довѣренности не имѣетъ ничего общаго съ такою сдѣлкою. Между тѣмъ выраженіе „довѣренность“ можетъ породить ложное представленіе о томъ, кому въ такихъ случаяхъ принадлежитъ избирательное право. „Довѣренности“ эти,

¹⁾ Ст. 31 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Положеніе 3 іюня 1907 г. болѣе послѣдовательно проводитъ принципъ только личнаго участія въ выборахъ. Лица, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, а также воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, дающимъ по своимъ размѣрамъ право на участіе въ выборахъ, не могутъ уполномочивать своихъ сыновей на участіе въ выборахъ, а могутъ лишь предоставить имъ свой имущественный цензъ для самостоятельнаго участія въ нихъ. Ст. 13.

³⁾ См. М. Б. Горенбергъ, О городскихъ выборахъ. „Вѣстникъ Права“, апрѣль 1901 г., стр. 15 и слѣд.

а также полномочія отцовъ сыновьямъ на участіе въ выборахъ могутъ быть засвидѣтельствованы не только порядкомъ нотаріальнымъ, но также начальствомъ уполномочивающихъ лицъ, или же полиціею, мировымъ, либо городскимъ судьей или земскимъ начальникомъ. Лица, уполномоченныя на участіе въ выборахъ ихъ отцами, а также лица, пользующіяся для участія въ выборахъ имущественнымъ цензомъ своихъ женъ или матерей, должны кромѣ ценза удовлетворять всѣмъ прочимъ личнымъ условіямъ избирательнаго права (ст. 12). „Лица, желающія участвовать въ выборахъ по недвижимому имуществу ихъ женъ или матерей (ст. 11), обязаны своевременно заявлять о томъ установленію, составляющему избирательный списокъ (ст. 52, 53 и 54)“. Ст. 64¹⁾.

II. Въ городахъ²⁾:

А. 1) Собственники и пожизненные владѣльцы недвижимаго въ предѣлахъ городского поселенія имущества, обложеннаго государственнымъ налогомъ, или городскимъ сборомъ, или сборомъ на земскія повинности, если они владѣютъ имуществомъ не менѣе года³⁾;

¹⁾ Въ теченіе двухъ недѣль, слѣдующихъ за опубликованіемъ избирательныхъ списковъ, довѣренности и полномочія могутъ быть представляемы мужьями и сыновьями въ подлежащую комиссію по дѣламъ о выборахъ для внесенія ихъ въ списки въ порядкѣ исправленія послѣднихъ. Ст. 68 пол. о выб. На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. лица, желающія принять участіе въ выборахъ по недвижимому имуществу своихъ отцовъ, матерей или женъ, обязаны представить довѣренности до распубликованія избирательныхъ списковъ въ учрежденія, составляющія избирательные списки, а послѣ распубликованія послѣднихъ въ теченіе двухъ недѣль—въ подлежащія комиссіи по дѣламъ о выборахъ, для внесенія въ списки въ порядкѣ исправленія послѣднихъ. Ст. 58.

²⁾ Къ городскимъ поселеніямъ причисляются, въ отношеніи производства выборовъ въ Государственную Думу, тѣ мѣстечки, въ которыхъ имѣется мѣщанское управленіе и взимается государственный налогъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ (Уст. прим. вал., изд. 1903 г., ст. 1 п. 1 б.). Прим. къ ст. 31 пол. о выб. Ст. 34 пол. о выб. 3 іюня 1907 г.

³⁾ Положеніе о выборахъ 3 іюня 1907 г., существенно не измѣняя условій активнаго избирательнаго права, раздѣлило городскихъ избирателей, или, точнѣе говоря, избирателей, участвующихъ въ городскомъ съѣздѣ, на два съѣзда. П. п. 2 и 3 ст. 6 пол. 3 іюня 1907 г. Лица, имѣющія по владѣемымъ ими цензомъ право на участіе въ выборахъ по первому и второму съѣздамъ городскихъ избирателей, вносятся въ списокъ по тому съѣзду, который сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то въ списокъ по первому съѣзду. Ст. 54 пол. 3 іюня 1907 г. Лица, владѣющія не менѣе года, въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ, стоящимъ по оцѣнкѣ, определенной для взиманія земскаго или городского сбора: въ городахъ губернскихъ, областныхъ или входившихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ двадцать тысячъ душъ,—не менѣе тысячи рублей, а въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—не менѣе трехсотъ рублей, отнесены къ первому съѣзду городскихъ избирателей; лица, же, владѣющія не менѣе года въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, недвижимымъ имуществомъ, стоящимъ по оцѣнкѣ, определенной для взиманія земскаго или городского сбора: въ городахъ губернскихъ,

2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города или его уѣзда не менѣе года торговопромышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства ¹⁾;

3) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру ²⁾).

Б. 1) Лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года государственный квартирный налогъ ³⁾);

2) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города или его уѣзда не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія ³⁾), и

В. Лица, за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ, получающія содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо сословныхъ учрежденіяхъ, или на желѣзныхъ дорогахъ, если они при этомъ не менѣе года проживали въ предѣлахъ города или его уѣзда (ст. 31 пол.) ⁴⁾).

областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ двадцать тысячъ душъ—менѣе тысячи рублей, а въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—менѣе трехъ сотъ рублей, участвуютъ во второмъ сѣздѣ городскихъ избирателей. Ст. 32 и 33 п. 1 пол. 3 іюня 1907 г.

¹⁾ На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. лица, не менѣе года владѣющія въ предѣлахъ уѣзда требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства торговопромышленнымъ предпріятіемъ: торговымъ—одного изъ первыхъ двухъ разрядовъ, промышленнымъ—одного изъ первыхъ пяти разрядовъ или парходнымъ, съ котораго уплачивается основного промысловаго налога не менѣе пятидесяти рублей въ годъ, участвуютъ въ первомъ сѣздѣ городскихъ избирателей. Во второмъ же сѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ прочія лица, владѣющія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года какимъ-либо торговопромышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства. Ст. 32 и 33 пол. 3 іюня, п. 2.

²⁾ На основаніи пол. 3 іюня, ст. 33, эти лица участвуютъ во второмъ сѣздѣ городскихъ избирателей.

³⁾ „Директоры (предсѣдатели) и члены правленій такихъ акціонерныхъ обществъ и компаній, равно какъ паевыхъ и иныхъ товариществъ по участкамъ, кои владѣютъ фабриками, заводами или горными промыслами, а также управляющіе сими фабриками, заводами или промыслами, если перечисленные лица уплачиваютъ основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія въ предѣлахъ того города или уѣзда, въ коихъ находятся тѣ фабрики, заводы или промыслы, вносятся въ избирательные списки по мѣсту нахождения фабрики, завода или промысла, а не по мѣсту уплаты налога. Если общества, компаніи и товарищества владѣютъ фабриками, заводами или горными промыслами въ разныхъ городахъ или уѣздахъ, то каждое изъ упомянутыхъ лицъ включается въ избирательный списокъ того изъ означенныхъ городовъ или уѣздовъ, который само изберетъ“. Ст. 66. пол. 3 іюня ст. 67. На основ. пол. 3 іюня 1907 г. ст. 33, п. 4 лица, уплачивающія промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія, участвуютъ во второмъ сѣздѣ городскихъ избирателей.

⁴⁾ Полож. 3 іюня ввело новое условіе: опредѣленное содержаніе или пенсія должны быть получаемы не менѣе года. Лица этой категоріи участвуютъ во второмъ сѣздѣ городскихъ избирателей. Ст. 33 п. 6. Независимо отъ установленнаго положеніемъ 3 іюня раздѣленія городскихъ избирателей на два

II¹. Въ городахъ, составляющихъ самостоятельный округъ, въ избраніи выборщиковъ въ городское избирательное собраніе участвуютъ тѣ же категории лицъ, что и въ прочихъ городахъ ¹⁾. Ст. 38 пол. о выборахъ.

III. Въ волостяхъ:

съѣзда министру вн. д. предоставлено раздѣлять съѣзды на отдѣленія по мѣстностямъ или по роду владѣемыхъ цензовъ, а въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ и по національностямъ. Положенное на съѣздъ число выборщиковъ распределяется между отдѣленіями въ соответствии съ числомъ избирателей, причисленныхъ къ каждому отдѣленію. Ст. 35.

¹⁾ Въ гг. С.-Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ избраніе членовъ Государственной Думы производится на основаніи положенія 3 іюня 1907 года отдѣльно двумя разрядами избирателей. Въ выборахъ по первому разряду участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ предѣлахъ города, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе года недвижимымъ имуществомъ, стоящимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія городского сбора: въ столицахъ—не менѣе 3000 р., а въ остальныхъ городахъ не менѣе 1500 р. и 2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года требующимъ выборки промыслового свидѣтельства торгово-промышленнымъ предпріятіемъ: а) въ столицахъ—торговымъ—перваго разряда, промышленнымъ—одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ или пароходнымъ, по содержанію котораго уплачивается не менѣе пятьсотъ рублей въ годъ основного промыслового налога, б) въ прочихъ городахъ—торговымъ—первыхъ двухъ разрядовъ, промышленнымъ—одно изъ первыхъ пяти разрядовъ или пароходнымъ, по содержанію котораго уплачивается не менѣе 50 руб. въ годъ основного налога. Въ выборахъ по второму разряду участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія городского сбора въ суммѣ ниже: въ столицахъ—3000 р., а въ остальныхъ городахъ—1500 р.; 2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промыслового свидѣтельства, за исключеніемъ тѣхъ, которыя даютъ право участія въ выборахъ по первому разряду; 3) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города не менѣе года основной промысловый налогъ на личные промысловыя занятія; 4) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города не менѣе года государственный квартирный налогъ; 5) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ города на свое имя отдѣльную квартиру и 6) лица (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ), не менѣе года проживающія въ предѣлахъ города и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо словенныхъ учрежденіяхъ или на желѣзныхъ дорогахъ. Ст. 42. Въ перечисленныхъ городахъ списки лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ, составляются по каждому изъ двухъ разрядовъ избирателей отдѣльно. Лица, имѣющія право участія въ выборахъ по обоимъ разрядамъ избирателей включаются въ списокъ по тому изъ разрядовъ, который сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то въ списокъ избирателей перваго разряда. Ст. 55 и 56 пол. 3 іюня 1907 г. Что же касается лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ нѣсколькихъ избирательныхъ участкахъ, то они включаются въ списокъ того изъ этихъ участковъ, который они сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то включаются въ списокъ того участка, въ которомъ они имѣютъ жительство. Ст. 54 пол. о выб. и ст. 56 пол. 3 іюня 1907 года.

избирателями являются лица, участвующія въ волостныхъ сходахъ (ст. 32) ¹⁾. Но предварительно избранія волостными сходами уполномоченныхъ въ избирательные сѣзды, сельскія общества могутъ производить новое назначеніе выборныхъ на волостные сходы (ст. 89) ²⁾. Сходы эти выбираютъ по два выборныхъ, которые участвуютъ затѣмъ въ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей. Ст. 32 пол. о выб. ³⁾.

¹⁾ Пол. 3 іюня 1907 г., ст. 37. На основаніи положенія 3 іюня лица, принадлежащія къ составу сельскихъ и волостныхъ обществъ уѣзда, не подлежатъ внесенію въ списки землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей по сему уѣзду, хотя бы и владѣли установленнымъ для того цензомъ. Ст. 62.

²⁾ Положеніе 3 іюня этого права сельскими обществами не предоставляетъ.

³⁾ Пол. 3 іюня 1907 г., ст. 37. Въ губерніяхъ Царства Польскаго въ каждомъ уѣздѣ образуется сѣздъ уполномоченныхъ отъ гминныхъ сходовъ. Уполномоченные отъ гминныхъ сходовъ выбираютъ избирательными гминными сходами, которые образуются согласно ст. 205 Учрежденія управленія губерній Царства Польскаго (изд. 1892 г.), съ тѣмъ лишь отличіемъ отъ общихъ гминныхъ сходовъ, что въ нихъ не принимаютъ участія домохозяева, владѣющіе въ предѣлахъ гмины землею въ размѣрѣ десяти и болѣе десятины, и принимаютъ участіе также и тѣ домохозяева, которые владѣютъ въ предѣлахъ гмины землею въ размѣрѣ менѣе полуторы десятины или инымъ недвижимымъ имуществомъ, оцененнымъ въ суммѣ менѣе тысячи пятисотъ рублей. Каждый избирательный гминный сходъ выбираетъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право въ немъ участвовать, двухъ уполномоченныхъ, если къ избранію ихъ нѣтъ препятствій, указанныхъ въ статьѣ 6—8. Для выбора уполномоченныхъ избирательный гминный сходъ можетъ быть раздѣленъ, по распоряженію губернатора, на два отдѣленія, съ тѣмъ, чтобы каждое изъ нихъ избирало по одному уполномоченному. Отдѣленія такого схода образуются въ равномъ числѣ домохозяевъ каждое, для чего все пространство гмины раздѣляется на двѣ части соотвѣтственно количеству проживающихъ въ каждой изъ нихъ домохозяевъ, имѣющихъ право участія въ выборѣ уполномоченныхъ. Ст. 33 и 34 пол. о выб. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской въ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ: 1) уполномоченные, избираемые, по два отъ каждой волости, волостными сходами въ мѣстностяхъ, гдѣ волости образованы на основаніи общаго полож. о крестьянахъ (особ. прил. Зак. сост., изд. 1902 г. кн. I, ст. 472); 2) уполномоченные отъ волостей, образованныхъ на основаніи приложенныхъ къ ст. 70 (прим.) учрежденія спбirsкаго правилъ, избираемые, по два отъ каждой волости, мірскимъ сходомъ повѣренныхъ, отряжаемыхъ по одному отъ каждаго ста душъ населенія волости (учр. сб., изд. 1892 г., ст. 70, прим., прил.: 10—12); 3) уполномоченные отъ казачьихъ волостныхъ сходовъ, по два отъ каждой волости; 4) уполномоченные, избираемые, по одному отъ каждаго или нѣсколькихъ, по распоряженію мѣстнаго губернатора, сельскихъ обществъ, образованныхъ на основаніи ст. 473 общаго пол. о крестьян. и не объединенныхъ въ волости, и 5) уполномоченные отъ кочевыхъ инородцевъ, по одному на нѣсколько стойбищъ, или улусовъ, избираемые тѣмъ же порядкомъ, какимъ выбираются головы и выборные въ инородные управы (пол. пнор., изд. 1892 г., ст. 55, 56 и 58). Ст. 35 пол. о выб. См. ст. 39 пол. 3 іюня 1907 г. Въ Астраханской губ. образуется кромѣ сѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей, одинъ общій сѣздъ уполномоченныхъ отъ станицъ Астраханскаго казачьяго войска, расположенныхъ въ предѣлахъ

IV. Особую группу избирателей составляют рабочие предприятий фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности, въ коихъ общее число рабочихъ мужского пола не менѣе пятидесяти, если эти предприятия, къ числу которыхъ относятся и желѣзнодорожныя мастерскія съ указаннымъ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола, находятся въ поименованныхъ въ приложеніи II къ ст. 5, а равно въ статьѣ 159 губерніяхъ, областяхъ и городахъ (ст. 40) ¹⁾. Въ избраніи уполномоченныхъ рабочихъ принимаютъ участіе рабочіе (ст. 40) мужского пола. Не принимаютъ участія въ выборахъ и не могутъ быть избираемы въ уполномоченные либо въ выборщики иностранные подданные, а равно лица, означенныя въ статьѣ 7²⁾. Рабочіе избираютъ изъ своей среды уполномоченныхъ: въ предприятияхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ пятидесяти до тысячи человекъ — одного уполномоченнаго, а въ предприятияхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи — по одному уполномо-

какъ Астраханской, такъ и Самарской и Саратовской губерній. Съѣздъ созывается въ городѣ Астрахани, подъ предѣтельствомъ лица, назначаемаго наказнымъ атаманомъ и избираетъ положенное по росписанію число выборщиковъ въ Астраханское губернское избирательное собраніе. Пол. о выб. ст. 36; полож. 3 іюня 1907 г. ст. 40. Въ области войска донского и въ губерніи Оренбургской образуется въ каждомъ уѣздѣ, кромѣ съѣзда уполномоченныхъ отъ волостей, на одинаковыхъ съ нимъ основаніяхъ, съѣздъ уполномоченныхъ отъ станицъ. Уполномоченные отъ станицъ казачьихъ войскъ Астраханскаго, Донскаго и Оренбургскаго избираются станичными сборами изъ числа членовъ станичныхъ обществъ войскаго сословія, въ числѣ двухъ отъ каждой станицы. Ст. 36 пол. о выб. и ст. 37 полож. 3 іюня 1907 г. Въ губерніяхъ Курляндской, Лифляндской и Эстляндской уполномоченные отъ волостей избираются на общемъ волостномъ сходѣ изъ числа лицъ, входящихъ въ его составъ (согласно полож. 3 іюня, ст. 41: „изъ числа домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу данной волости и проживающихъ не менѣе года въ предѣлахъ волости“). Пол. о выб. ст. 37. Въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи, вмѣсто съѣзда уполномоченныхъ отъ волостей, образуется съѣздъ уполномоченныхъ отъ сельскихъ общинъ, по одному отъ каждой общины. Уполномоченные эти избираются въ каждой общинѣ общимъ собраніемъ (на основаніи полож. 3 іюня, ст. 41: „не менѣе года проживающихъ въ предѣлахъ общины и лично ведущихъ хозяйство“) владѣльцевъ надѣльной земли, созываемымъ подъ предѣтельствомъ примара общины. Ст. 36 и 37 пол. о выб.

¹⁾ Положеніе 3 іюня 1907 года сократило въ большинствѣ губерній число выборщиковъ отъ рабочихъ и въ нѣкоторыхъ весьма значительно: напр., въ Московской губ. число выборщиковъ уменьшено съ 35 до 9, во Владимірской съ 16 до 6, въ Кіевской съ 9 до 5, въ Екатеринославской съ 7 до 4 и т. д. См. ст. 43 и прил. къ ст. 8 того же положенія.

²⁾ На основаніи положенія 3 іюня рабочіе тѣхъ находящихся въ поименованныхъ въ приложеніи къ ст. 8 губерніяхъ предприятий фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности, въ коихъ общее число рабочихъ мужского пола не менѣе пятидесяти, кому бы сіи предприятия ни принадлежали, имѣющіе право участія въ выборахъ, не подлежатъ внесенію въ избирательные списки по съездамъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, хотя бы и владѣли установленнымъ для того цензомъ, а равно не участвуютъ въ избраніи уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ и станичныхъ сборовъ. Ст. 61. Ст. 9 пол. о выб. въ полож. 3 іюня 1907 г. не повторена.

моченному на каждую полную тысячу рабочихъ. Въ уполномоченные могутъ быть избираемы рабочіе мужского пола, достигшіе двадцати пяти лѣтъ и работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ (41). „Во времени производства выборовъ въ каждомъ предпріятіи, рабочіе котораго принимаютъ участіе въ выборахъ, вывѣшивается за подписью подлежащаго должностного лица фабричнаго или горнаго надзора, а въ желѣзнодорожныхъ мастерскихъ — начальника мастерской, объявленіе объ общемъ числѣ рабочихъ даннаго предпріятія и числѣ подлежащихъ избранію отъ нихъ уполномоченныхъ“. Ст. 72 пол. о выб. и ст. 71 пол. 3 іюля 1907 г. „Общій по губерніи или по городу списокъ предпріятій, въ коихъ производятся выборы, съ указаніемъ общаго числа рабочихъ и числа подлежащихъ избранію отъ нихъ уполномоченныхъ, оглашается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обеспечивающимъ гласность этого списка“. Ст. 73 пол. о выб. и 72 пол. 3 іюля 1907 г.

Изъ лицъ, удовлетворяющихъ вышеизложеннымъ условіямъ участія въ выборахъ, лишены этого права навсегда:

1) подвергшіеся суду: а) за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы; б) за кражу, мошенничество, присвоеніе вѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество,

когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія ¹⁾;

2) несостоятельные должники, о которыхъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію, кромѣ тѣхъ, несостоятельность коихъ признана несчастною ²⁾;

3) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ ³⁾;

4) осужденные за уклоненіе отъ воинской повинности ⁴⁾

Отъ лишенныхъ права участія въ выборахъ навсегда нужно отличать лицъ, лишенныхъ этого участія на время. Сюда относятся: отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности — въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они и были освобождены отъ сего наказанія за давностью, силою Всемилоствѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія ⁵⁾.

Слѣдующую категорію составляютъ лица, избирательное право которыхъ пріостанавливается, а именно:

1) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ п. 1 ст. 7 ⁶⁾, или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности (п. 3);

¹⁾ П. 1 ст. 7 пол. о выб. и ст. 10 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ П. 5 ст. 7 пол. о выб. и п. 6 ст. 10 пол. 3 іюня.

³⁾ П. 6 ст. 7 пол. о выб. и п. 7 ст. 10 пол. 3 іюня.

⁴⁾ П. 7 ст. 7 пол. о выб. и п. 8 ст. 10 пол. 3 іюня.

⁵⁾ П. 2 ст. 7 пол. о выб. и ст. 10 пол. 3 іюня.

⁶⁾ Ст. 10 пол. 3 іюня. См. выше въ текстѣ подъ цифрою 1.

2) подвергшіеся несостоятельности впродъ до опредѣленія свойства ея ¹⁾).

Наконецъ, послѣднюю категорію составляютъ лица, которыя, сохраняя свое избирательное право, не должны его однако осуществлять:

1) лица, достигшія двадцатипятилѣтняго возраста, но обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ ²⁾);

2) воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ ³⁾. Если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, дающимъ по своимъ разбирѣмъ право на участіе въ выборахъ, то могутъ по такому недвижимому имуществу уполномочивать на участіе въ выборахъ своихъ сыновей ⁴⁾).

Въ куріи владѣльцевъ «недвижимыхъ имуществъ», дающихъ при томъ по своимъ разбирѣмъ право на участіе въ выборахъ, воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной службѣ, могутъ такимъ образомъ осуществлять свое избирательное право, но только не лично, а черезъ своихъ представителей, каковыми могутъ быть только ихъ сыновья ⁵⁾).

3) Губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и ихъ помощники—въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей и

4) лица, занимающія полицейскія должности — въ губерніи или городѣ, по которымъ производятся выборы ⁶⁾).

§ 3. Пассивное избирательное право.

Общимъ правиломъ должно считаться положеніе, что избранію подлежатъ лица, могущія лично участвовать въ выборахъ, т.-е. лица, во-первыхъ, имѣющія активное избирательное право и, во-вторыхъ, имѣющія право его осуществлять и лица, которыя хотя лично и не имѣютъ активнаго избирательнаго права, но осуществляютъ его за своихъ отцовъ, по ихъ уполномочію ⁷⁾).

Законъ идетъ въ этомъ отношеніи еще дальше, ограничивая кругъ лицъ подлежащихъ избранію не только лицами, имѣющими право участія въ выборахъ вообще, но лицами, могущими участвовать въ томъ именно съѣздѣ, или участкѣ, гдѣ выборы производятся. «Выборщики (ст. 3 и 4) и уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ (ст. 29) могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ или участкѣ, гдѣ выборы производятся». Ст. 112 ⁸⁾. Такъ же точно въ Губернскомъ избира-

¹⁾ П. 4 ст. 7 пол. о выб. и ст. 10 пол. 3 іюня. На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. къ этой категоріи должны быть отнесены также лица, состоящія подъ опекой. П. 5 ст. 10.

²⁾ П. 3 ст. 6 пол. о выб. и ст. 9 пол. 3 іюня.

³⁾ П. 4 ст. 6 пол. о выб. и ст. 9 пол. 3 іюня.

⁴⁾ Ст. 11 пол. о выб.

⁵⁾ Въ силу ст. 13 пол. 3 іюня 1907 г. воинскіе чины арміи и флота могутъ лишь предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ сыновьямъ, которые и являются самостоятельными субъектами избирательнаго права.

⁶⁾ Пп. 1 и 2 ст. 8 пол. о выб. и ст. 11 пол. 3 іюня.

⁷⁾ На пространствѣ дѣйствія положенія 3 іюня 1907 г. послѣдняя категорія лицъ отпадаетъ.

⁸⁾ Уполномоченные для избранія выборщиковъ отъ рабочихъ избираются рабочими изъ своей среды. Ст. 41 пол. о выб. и ст. 44 пол. 3 іюня 1907 года.

тельномъ собраніи выборщики отъ сѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей избираютъ члена Государственной Думы изъ своей среды. Затѣмъ составное положеніе росписаніемъ (ст. 2) число членовъ Думы избирательное собраніе, въ общемъ своемъ составѣ, избираетъ изъ числа всѣхъ имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ. Ст. 133. Наконецъ и городскія избирательныя собранія (ст. 4) избираютъ изъ числа имѣющихъ право участія въ нихъ выборщиковъ положенное на городѣ число членовъ Государственной Думы.

Указанный принципъ на первый взглядъ не выдерживаетъ относительно выбора уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ. Уполномоченные эти, или, какъ ихъ называетъ законъ, выборные избираются не изъ числа лицъ, участвующихъ въ волостномъ сходѣ, а изъ болѣе широкаго круга, именно изъ «числа крестьянъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости, если къ избранію ихъ нѣтъ препятствій, указанныхъ въ статьяхъ 6 и 7, а также въ п. 2 статьи 8». (Ст. 32). Но отступленіе отъ принципа здѣсь только кажущееся, ибо въ силу 89 ст. пол. о выб. предварительнаго избранія волостными сходами уполномоченныхъ въ избирательные сѣзды, сельскія общества могутъ производить новое назначеніе выборныхъ на волостные сходы. Сельскимъ обществамъ косвенно предоставлена такимъ образомъ возможность вліять на избраніе уполномоченныхъ волостного схода; такъ какъ члены сельскаго схода являются косвенно выборщиками уполномоченныхъ, то и послѣдніе могутъ быть избраны не только отъ членовъ волостного схода, но вообще изъ числа крестьянъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости ¹⁾).

Вышеизложенный принципъ, согласно которому избранію подлежатъ лишь такія лица, которыя могутъ лично участвовать въ выборахъ, знаетъ однако три исключенія:

1) не могутъ быть избираемы въ Государственную Думу лица, не знающія русскаго языка (ст. 141);

2) лица, занимающія на гражданской государственной службѣ должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены Думы, обязаны оставить занимаемую ими должность (ст. 139) и

3) въ уполномоченные отъ рабочихъ могутъ быть избираемы рабочіе, работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ. Ст. 9 и 41 пол. о выб. и ст. 44 пол. 3 іюня 1907 г.

§ 4. Система выборовъ.

Избирательными округами являются: 1) губерніи и области, избирающія согласно особому росписанію отъ 1—15 ²⁾ членовъ Государственной Думы

¹⁾ На основаніи полож. 3 іюня 1907 г., ст. 37, уполномоченные или выборные отъ волости избираются волостными сходами изъ числа крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости или приписанныхъ къ ней, которые, владѣя въ предѣлахъ волости надѣльной или приобрѣтенной въ собственность землей и проживая въ ней не менѣе года, лично ведутъ хозяйство. Выборные отъ казачьихъ станицъ избираются станичными сборами изъ числа членовъ станичныхъ обществъ войскаго сословія домохозяевъ, владѣющихъ казачьей или приобрѣтенной въ собственность землей и лично ведущими на ней хозяйство.

²⁾ По положенію 3 іюня отъ 1—13.

и 2) 27 городовъ, изъ которыхъ С.-Петербургъ посылаетъ въ Государственную Думу 6 членовъ, Москва—4, Варшава и Ташкентъ по 2, а остальные города: Астрахань, Баку, Вильно, Воронежъ, Екатеринославъ, Иркутскъ ¹⁾, Казань, Кіевъ, Кишиневъ, Курскъ, Лодзь, Нижній Новгородъ, Одесса, Орелъ, Рига, Ростовъ на Дону вѣсть съ Нахичеванью, Самара, Саратовъ, Тифлисъ, Тула ²⁾, Харьковъ и Ярославль—по 1.

Избирательное собраніе по губерніямъ и областямъ для выбора членовъ Государственной Думы образуется изъ выборщиковъ, избираемыхъ съѣздами: 1) уѣздныхъ землевладѣльцевъ; 2) городскихъ избирателей; 3) уполномоченныхъ отъ волостей (гминныхъ сходовъ и станицъ) и 4) выборщиковъ, избранныхъ губернскими съѣздами уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предприятияхъ фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности (ст. 40), въ губерніяхъ, указанныхъ въ росписаніи II, приложенномъ къ ст. 5 и въ ст. 159 (ст. 3). Въ этомъ собраніи предсѣдательствуетъ губернский предводитель дворянства или лицо, его замѣняющее ³⁾.

Городское избирательное собраніе въ городахъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ, образуется изъ выборщиковъ, избираемыхъ городскими избирателями ⁴⁾ и сверхъ того въ городахъ, перечисляемыхъ въ ст. 4 положенія также изъ выборщиковъ, избираемыхъ на городскихъ съѣздахъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ указанныхъ въ ст. 40 предприятий. Въ го-

¹⁾ На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. отдѣльные выборы члена Государственной Думы отъ города Иркутска не производятся. Лица, владѣющія избирательнымъ цензомъ по г. Иркутску, образуютъ общій съѣздъ городскихъ избирателей совмѣстно съ городскими избирателями Иркутскаго уѣзда; число выборщиковъ отъ съѣздовъ Иркутскаго уѣзда ограничено 9, въ томъ числѣ отъ съѣзда городскихъ избирателей 6. Прил. къ ст. 3 (прил.).

²⁾ Согласно положенію 3 іюня 1907 г. самостоятельными избирательными округами являются лишь 7 городовъ: С.-Петербургъ, посылающій въ Государственную Думу 6 членовъ, по 3 отъ каждаго изъ двухъ разрядовъ, на которые раздѣлены избиратели; Москва, выбирающая 4 членовъ, по два отъ каждаго разряда избирателей; Варшава—двухъ членовъ, въ томъ числѣ одного отъ русскаго населенія, Кіевъ—двухъ, по одному отъ каждаго разряда; Лодзь—одного, Одесса—двухъ, по одному отъ каждаго разряда избирателей и Рига—двухъ, по одному отъ каждаго разряда избирателей.

³⁾ Въ мѣстностяхъ, въ коихъ нѣтъ губернскихъ предводителей дворянства, указанныхъ въ положеніи о выборахъ обязанности ихъ возлагаются на особые лица, назначаемыхъ Высочайшею властью. Ст. 15 пол. о выб. Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ, въ семъ положеніи упомянутыя, въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ лицъ не имѣется, исполняются другими соотвѣтствующими по роду обязанностей должностными лицами. Ibid. Въ ст. 17 пол. 3 іюня 1907 г. добавлено: „по указанію министра вн. д.“.

⁴⁾ Для избранія выборщиковъ въ городское избирательное собраніе городъ, составляющій самостоятельный избирательный округъ, подраздѣляется на избирательные участки, соотвѣтствующіе, по числу и границамъ, дѣленію его на полицейскія части. Распредѣленіе между участками подлежащихъ избранію выборщиковъ производится городскою управою или замѣняющимъ ее учрежденіемъ, соотвѣтственно общей численности населенія въ каждомъ изъ участковъ, и утверждается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности. Ст. 39 пол. о выб.

родскомъ избирательномъ собраніи предсѣдательствуетъ городской голова или лицо, его замѣняющее ¹⁾).

Законъ устанавливаетъ такимъ образомъ многостепенные выборы: 1) крестьяне на сельскомъ сходѣ выбираютъ членовъ волостного схода; 2) волостные сходы выбираютъ по два выборныхъ, которые участвуютъ въ уѣздномъ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей ²⁾; 3) въ этомъ уѣздномъ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей, въ которомъ предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства или лицо его замѣняющее ³⁾, избираются выборщики въ губернское избирательное собраніе въ числѣ, опредѣленномъ росписаніемъ I, приложеннымъ къ ст. 5 пол. о выб. и наконецъ 4) эти выборщики въ губернскомъ избирательномъ собраніи выбираютъ членовъ Государственной Думы.

Для крестьянъ установлены такимъ образомъ четырехстепенные выборы.

Что касается уѣздныхъ землевладѣльцевъ и владѣльцевъ иной недвижимости въ уѣздѣ, то тѣ изъ нихъ, имущество коихъ не достигаетъ размѣровъ, опредѣленныхъ въ ст. 25 положенія о выб. и цѣнности, опредѣленной въ ст. 25 п. 3 (см. выше § 2, I, 1 и 2), а также настоятели церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій, владѣющихъ въ уѣздѣ землею, собираются на предварительный сѣздъ, общій для всего уѣзда или отдѣльный по распоряженію уѣздной по дѣламъ о выборахъ комиссіи (ст. 29) ⁴⁾.

¹⁾ Въ Варшавѣ и Лодзи предсѣдательствуютъ президенты сихъ городовъ.

²⁾ На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ сѣзды уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ, по распоряженію министра вн. д., могутъ быть раздѣлены по національностямъ съ распределеніемъ между ними выборщиковъ, въ соответствии съ числомъ уполномоченныхъ, входящихъ въ составъ каждаго отдѣленія. Ст. 38.

³⁾ На сѣздахъ уполномоченныхъ отъ волостей въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Иркутской и Енисейской предсѣдательствуютъ мировые судьи, по назначенію общаго собранія подлежащаго окружнаго суда. Ст. 24 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго на избирательныхъ сѣздахъ уполномоченныхъ отъ гминныхъ сходовъ предсѣдательствуетъ мировой судья по назначенію мѣстнаго мирового сѣзда. Ст. 23 пол. о выб.

⁴⁾ Предсѣдательствуетъ въ этомъ сѣздѣ уѣздный предводитель или лицо его замѣняющее, а въ губерніяхъ Царства Польскаго мировой судья, по назначенію мѣстнаго сѣзда мировыхъ судей. Въ случаѣ образованія въ уѣздѣ нѣсколькихъ отдѣльных предварительныхъ сѣздовъ землевладѣльцевъ и невозможности для уѣзднаго предводителя дворянства предсѣдательствовать въ этихъ сѣздахъ, предводителю дворянства, а гдѣ его нѣтъ—уѣздной по дѣламъ о выборахъ комиссіи предоставляется, для предсѣдательства въ означенныхъ сѣздахъ, приглашать избирателей изъ среды даннаго предварительнаго сѣзда или изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ сѣздѣ землевладѣльцевъ даннаго уѣзда (ст. 29 пол. о выб.). На основаніи полож. 3 іюня 1907 г. созывъ одного общаго для всего уѣзда сѣзда или образованіе нѣсколькихъ сѣздовъ совершаются по распоряженію министра вн. д. Отдѣльные предварительные сѣзды могутъ быть образуемы какъ по мѣстностямъ уѣзда, такъ и по разрядамъ избирателей, соответственно роду и размѣру владѣемыхъ ценовъ. Въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ предварительные сѣзды могутъ быть раздѣляемы по національностямъ, съ соблюденіемъ порядка, указаннаго въ статьѣ 29. Приглашеніе избирателей для предсѣдательства въ сѣздахъ предоставляется положеніемъ 3 іюня губернаторамъ. Ст. 30.

Избранные на предварительномъ съѣздѣ уполномоченные участвуютъ въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, гдѣ и выбираютъ выборщиковъ въ губернское избирательное собраніе. Для этой категоріи лицъ установлены такимъ образомъ трехстепенные выборы. Для лицъ, обозначенныхъ въ первыхъ 4 пунктахъ ст. 25 пол. о выб. (см. выше § 2, I пп. 1, 2 и 3), установлены двухстепенные выборы; на съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ ¹⁾ они выбираютъ выборщиковъ въ губернское избирательное собраніе, которое, какъ мы знаемъ уже, выбираетъ членовъ Государственной Думы. Такіе же двухстепенные вы-

¹⁾ На съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ председательствуетъ уѣздный предводитель дворянства или лицо его замѣняющее. Ст. 22 пол. о выб. Въ мѣстностяхъ, въ коихъ нѣтъ уѣздныхъ предводителей дворянства и не имѣется другихъ, соотвѣствующихъ имъ по роду обязанностей должностныхъ лицъ, обязанности уѣздныхъ предводителей дворянства, указанные въ семъ положеніи, возлагаются на лицъ, назначаемыхъ министрами внутреннихъ дѣлъ. Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ, въ положеніи о выборахъ упомянутыя, въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ лицъ не имѣется, исполняются другими, соотвѣствующими по роду обязанностей должностными лицами. Ст. 15 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго на избирательныхъ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ председательствуетъ мировой судья по назначенію мѣстнаго съѣзда мировыхъ судей. Ст. 23. Въ Архангельской губерніи съѣзды уѣздныхъ землевладѣльцевъ вовсе не образуются, а лица, имѣющія право участія въ нихъ, равно какъ лица, имѣющія право участія въ предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ названной губерніи къ съѣзду городскихъ избирателей. Ст. 27. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской въ каждомъ уѣздѣ, кромѣ Туруханскаго края, въ коемъ избирательныхъ съѣздовъ не полагается, образуются два избирательныхъ съѣзда: 1) съѣздъ городскихъ избирателей и 2) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей. Лица, имѣющія право на участіе въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, равно какъ лица, имѣющія право участвовать на предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ къ съѣзду городскихъ избирателей. Ст. 28 пол. о выб.—На основаніи полож. 3 іюня 1907 г. съѣздъ землевладѣльцевъ можетъ быть раздѣляемъ, по распоряженію министра вн. д., на отдѣленія: 1) по мѣстностямъ уѣзда или по разрядамъ избирателей соотвѣственно роду владѣемаго ценза и 2) по національностямъ избирателей. Положенное на съѣздъ число выборщиковъ распределяется между отдѣленіями: въ первомъ случаѣ — соотвѣственно общей площади земли и оцѣночной стоимости иного недвижимаго имущества, принадлежащихъ лицамъ, имѣющимъ участіе въ каждомъ изъ отдѣленій съѣзда какъ непосредственное, такъ и черезъ уполномоченныхъ, а во второмъ случаѣ — въ соотвѣстствіи съ общей площадью частной земельной собственности въ уѣздѣ, состоящей во владѣніи лицъ каждой національности. Ст. 29. Въ Архангельской губ., а равно въ губерніяхъ Тобольской и Томской предварительные съѣзды и съѣзды землевладѣльцевъ не образуются. Лица, имѣющія право участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ названныхъ губерній къ первому съѣзду городскихъ избирателей, а лица, имѣющія право участія въ предварительныхъ съѣздахъ — во второму съѣзду городскихъ избирателей. Въ Ставропольской губ. лица, имѣющія право участія въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей, образуютъ одинъ общій съѣздъ вмѣстѣ съ лицами, имѣющими участіе въ съѣздѣ землевладѣльцевъ. Ст. 36 пол. 3 іюня 1907 г.

боры установлены для городских избирателей, которые на такъ называемыхъ сѣздахъ городскихъ избирателей ¹⁾, ²⁾ избираютъ выборщиковъ ³⁾ въ губернское избирательное собраніе въ числѣ, опредѣленномъ во II роспис., приложенномъ къ ст. 5 пол. о выб.

Рабочіе избираютъ изъ своей среды уполномоченныхъ по слѣдующему разсчету: въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ пятидесяти до тысячи — одного уполномоченнаго, а въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи — по одному уполномоченному на каждую полную тысячу рабочихъ. Эти уполномоченные на губернскомъ сѣздѣ избираютъ опредѣленное во II роспис., приложенномъ къ ст. 5 число выборщиковъ. Последніе же участвуютъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи для выбора членовъ Государственной Думы. (См. ст. 40, 41 и 3 пол. о выб.). Для рабочихъ установлены трехстепенные выборы.

Общее число выборщиковъ (кромя выборщиковъ отъ рабочихъ) по каждой губерніи или области отъ 40 въ Иркутской губ. до 225 въ Кіевской губ., а равно распредѣленіе ихъ между уѣздами и сѣздами устанавливается росписаніемъ I, приложеннымъ къ ст. 5 пол. о выб.

¹⁾ На сѣздѣ городскихъ избирателей предсѣдательствуетъ городской голова. Для уѣздовъ городовъ, составляющихъ самостоятельные избирательные округа, образуются въ этихъ городахъ отдѣльные сѣзды городскихъ избирателей уѣзда, подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго городского головы. Въ уѣздахъ, въ коихъ имѣется нѣсколько городскихъ поселеній, можетъ быть образовано нѣсколько отдѣльныхъ сѣздовъ городскихъ избирателей. Образование такихъ сѣздовъ, а равно распредѣленіе подлежащихъ избранію выборщиковъ между отдѣльными городскими поселеніями возлагается на уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ комисіи. Ст. 22 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго на сѣздахъ городскихъ избирателей предсѣдательствуетъ президентъ или бургомистръ городского магистрата. Ст. 23 пол. о выб. Въ тѣхъ уѣздахъ Ставропольской губерніи, въ коихъ не имѣется городскихъ поселеній, лица, владѣющія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія и наконецъ лица (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ), не менѣе года проживающія въ предѣлахъ уѣзда и получающія содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо сословныхъ учрежденіяхъ, или на желѣзныхъ дорогахъ, которыя въ силу общаго правила изложеннаго въ ст. 31 пол. о выб., должны были бы участвовать въ сѣздѣ городскихъ избирателей, причисляются къ мѣстному сѣзду уѣздныхъ землевладѣльцевъ, который и избираетъ установленное росписаніемъ отъ этого сѣзда и сѣзда городскихъ избирателей число выборщиковъ. Ст. 27 пол. о выб.

²⁾ На основаніи полож. 3 іюня отдѣльные сѣзды городскихъ избирателей уѣзда созываются для уѣздовъ С.-Петербургскаго, Московскаго, Кіевскаго, Одесскаго и Рижскаго. Ст. 27.

³⁾ На основаніи положенія 3 іюня выборщики отъ городскихъ избирателей выбираются не однимъ сѣздомъ городскихъ избирателей, а двумя. Двустепенность выборовъ при этомъ сохранилась. Только въ г.г. С.-Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ избраніе членовъ Государственной Думы производится посредствомъ прямой подачи голосовъ. Ст. 6 и 7.

Выборщики отъ городовъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ (кроме выборщиковъ отъ рабочихъ) избираются въ столицахъ въ числѣ 160, а въ остальныхъ городахъ въ числѣ 80.

Выборщики отъ рабочихъ избираются въ числѣ отъ 35 (Московск. губ. и г. Москва) до 1 (Архангельская, Виленская, Могилевская губ. и др.), установленномъ въ росписаніи II, приложенномъ къ ст. 5 полож. о выб., а также въ ст. 159. (Ст. 5 пол. о выб.).

§ 5. Производство выборовъ.

I. Избирательные списки.

По восполнѣдованіи Высочайшаго указа о производствѣ выборовъ въ Государственную Думу министръ вн. д. безотлагательно распоряжается составленіемъ подлежащими учрежденіями списковъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ думу¹⁾. Лица, имѣющія право участія въ выборахъ, вносятся въ избирательные списки по алфавиту. Относительно каждого лица отмѣчается: 1) его имя, отчество и фамилія и 2) избирательный цензъ. Ст. 58 пол. о выб. и ст. 60 пол. 3 іюня 1907 г. Лица женскаго пола, владѣющія установленнымъ цензомъ, въ избирательные списки не вносятся. Если же лица эти предоставятъ свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ мужьямъ или сыновьямъ, то въ списки вносятся ихъ мужья и сыновья, по принадлежности. Сыновья, участвующіе въ выборахъ вмѣсто своихъ отцовъ по недвижимому ихъ имуществу и по ихъ уполномочію, вносятся въ избирательный списокъ, съ соотвѣтственною о томъ отмѣткою. Ст. 58 пол. о выб.²⁾ Списки лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ на сѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, составляются и содержатся въ исправности: по сѣзду уѣздныхъ землевладѣльцевъ—уѣздною земскою управою или управою по дѣламъ земскаго хозяйства, а въ мѣстностяхъ, гдѣ такихъ управъ не имѣется—уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ, а по сѣзду городскихъ избирателей—городскими управами или учрежденіями ихъ замѣняющими³⁾. Городскими же управами составляются списки лицъ, имѣющихъ право участія въ избраніи выборщиковъ въ городское избирательное собраніе въ городахъ, составляющихъ самостоятельный

¹⁾ Пол. 3 іюня возлагаетъ на министра вн. д. всѣ распоряженія, относящіяся къ составленію избирательныхъ списковъ и производству выборовъ. Ст. 23.

²⁾ На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. относительно лицъ, участвующихъ въ выборахъ по недвижимому имуществу ихъ отцовъ, матерей или женъ, дѣлается въ спискахъ соотвѣтствующая отмѣтка. Ст. 60.

³⁾ Ст. 52 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 іюня 1907 г. Въ уѣздахъ, въ коихъ имѣется нѣсколько городскихъ поселеній, каждая составляющая отдѣльный избирательный списокъ городская управа или замѣняющее ее учрежденіе тѣхъ городовъ, гдѣ не образовано отдѣльныхъ сѣздовъ городскихъ избирателей, сообщаетъ означенный списокъ городской управѣ уѣзднаго города. Ст. 56 пол. о выб.

избирательный округъ, а также списки городскихъ избирателей для уѣздовъ, принадлежащихъ къ этимъ городамъ ¹⁾).

Юридическое значеніе избирательныхъ списковъ заключается въ томъ, что только лица, внесенныя въ эти списки, вправе участвовать въ выборахъ. Поэтому лица, хотя бы удовлетворяющія всѣмъ условіямъ участія въ выборахъ, не участвуютъ въ нихъ, если они не внесены въ избирательные списки. Съ другой стороны, лица, въ избирательные списки внесенныя, но утратившія свой избирательный цензъ, въ выборахъ не участвуютъ ²⁾).

Установленіямъ, на которыя возлагается составленіе избирательныхъ списковъ, предоставляется пользоваться необходимыми свѣдѣніями въ подлежащихъ присутственныхъ мѣстахъ и у должностныхъ лицъ. Мѣстнымъ податнымъ инспекторамъ и казеннымъ палатамъ вѣнается въ обязанность сообщать подлежащимъ городскимъ управамъ или замѣняющимъ ихъ учрежденіямъ свѣдѣнія о лицахъ, уплачивающихъ промысловый или государственный квартирный налогъ ³⁾. Лица же, пользующіяся правомъ участія въ выборахъ по занимаемымъ ими квартирамъ, по коимъ не уплачивается квартирный налогъ, или по получаемымъ ими пенсіямъ, если желаютъ пользоваться правомъ участія въ выборахъ, обязаны письменно заявить о томъ учрежденію, составляющему избирательные списки, до опубликованія послѣднихъ, съ представленіемъ надлежащихъ удостовѣреній ⁴⁾.

Избирательные списки публикуются за шесть недѣль до выборовъ ⁵⁾ въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ. Списокъ избирателей съ относящимися къ нему документами можетъ быть обозрѣваемъ заинтересованными лицами въ помѣщеніи учрежденія, коимъ онъ составленъ, въ дни и часы, для сего назначенные ⁶⁾. Въ теченіе двухъ недѣль со дня опубликованія избирательныхъ списковъ въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ заинтересованныя лица могутъ подавать жалобы и заявленія о неправильности и

¹⁾ Ст. 54 и 55 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 іюня 1907 года. Составленіе списковъ избирателей по мѣстечкамъ, въ которыхъ имѣется мѣщанское управленіе и взимается государственный налогъ и которые отнесены поэтому въ отношеніи производства выборовъ въ Государственную Думу къ городскимъ поселеніямъ (прим. къ ст. 31 пол. о выб. и ст. 34 пол. 3 іюня) и сообщеніе этихъ списковъ городской управѣ уѣзднаго города возлагается на мѣстное мѣщанское управленіе (прим. 1 къ ст. 52 пол. о выб. и ст. 53 пол. 3 іюня 1907 года). Въ губерніяхъ Царства Польскаго списки лицъ, имѣющихъ право участія въ сѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей составляются и содержатся въ исправности: по сѣздамъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ—уѣздными управленіями, а по сѣздамъ городскихъ избирателей—городскими магистратами. Ст. 53 пол. о выб.

²⁾ Ст. 71 пол. о выб. и ст. 70 пол. 3 іюня 1907 года.

³⁾ Ст. 57 пол. о выб. и ст. 59 пол. 3 іюня 1907 года. Согласно послѣднему списки лицъ, имѣющихъ участіе въ выборахъ по получаемому ими содержанію, доставляются учрежденіямъ, въ коихъ означенныя лица состоятъ на службѣ.

⁴⁾ П. 3 прих. къ ст. 52 (прим.) пол. о выб. и ст. 57 пол. 3 іюня 1907 года.

⁵⁾ На основаніи положенія 3 іюня 1907 года избирательные списки должны быть опубликованы не позднѣе, какъ за четыре недѣли до выборовъ. Ст. 68.

⁶⁾ Ст. 70 пол. о выб. и ст. 69 пол. 3 іюня 1907 года; ст. 74 пол. о выб. и ст. 73 пол. 3 іюня 1907 года.

неполнотѣ указаннымъ спискамъ въ уѣздную или губернскую по дѣламъ о выборахъ комиссію. смотря по тому, идетъ ли рѣчь о спискахъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ на сѣздѣ уѣздныхъ землевладельцевъ и городскихъ избирателей ¹⁾ или же о спискахъ избирателей въ городахъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ ²⁾. По разсмотрѣніи избирательныхъ списковъ и поступившихъ жалобъ и заявленій, подлежащая комиссія объявляетъ лицамъ, подавшимъ жалобы и заявленія, о своихъ по нимъ постановленіяхъ. Измѣненія, внесенныя въ первоначальные списки, публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и сверхъ того объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболее обеспечивающимъ гласность этихъ измѣненій ³⁾. При опубликованіи въ вѣдомостяхъ первоначальныхъ избирательныхъ списковъ и внесенныхъ въ нихъ измѣненій (ст. 67 и 75) каждый списокъ, а равно перечень измѣненій должны быть помѣщены полностью въ одномъ номерѣ вѣдомостей, въ видѣ особаго къ нимъ приложенія. (1) день опубликованія избирательныхъ списковъ въ вѣдомостяхъ (ст. 67) губернаторы въ тотъ же день сообщаютъ по телеграфу министру внутреннихъ дѣлъ, для объявленія во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительственный Вѣстникъ. Ст. 69 ⁴⁾. После опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ исправленіи списковъ никакія въ нихъ дополненія или измѣненія не допускаются, за исключеніемъ тѣхъ, которыя могутъ послѣдовать въ разрѣшеніе жалобъ, принесенныхъ на восстановленіе подлежащей комиссіи, въ установленномъ статьей 122 порядкѣ. Ст. 76 ⁵⁾.

II. Порядокъ производства выборовъ ⁶⁾.

Въ порядкѣ производства выборовъ необходимо различать производство выборовъ въ избирательные сѣзды, въ избирательныя собранія и въ Государственную Думу.

1) День выборовъ уполномоченныхъ отъ волостей и станицъ назначается губернаторомъ. Выборы должны производиться по возможности въ одинъ и тотъ же день въ каждомъ уѣздѣ (90) ⁷⁾. Такъ же точно избраніе уполномоченныхъ отъ рабочихъ производится во всѣхъ предпріятіяхъ губерніи или города по возможности въ одинъ и тотъ же день, назначаемый губернаторомъ или градоначальникомъ по принадлежности (96) ⁸⁾. Сѣзды избирателей и пред-

¹⁾ Ст. 52 пол. о выб. и ст. 52 и 54 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Ст. 54 пол. о выб. и ст. 55 пол. 3 іюня 1907 г. Но жалобы и заявленія о неправильности и неполнотѣ списковъ по городу Одессѣ подаются, на основаніи ст. 73 пол. 3 іюня 1907 года, въ одесскую городскую по дѣламъ о выборахъ комиссію.

³⁾ Ст. 75 пол. о выб. и 74 пол. 3 іюня 1907 года.

⁴⁾ Постановленіе это не воспроизведено въ полож. 3 іюня 1907 г.

⁵⁾ Ст. 75 пол. 3 іюня 1907 г. На основаніи положенія 3 іюня дополненія и измѣненія въ спискахъ после опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ ихъ исправленіи допускаются не только въ тѣхъ случаяхъ, когда они поступаютъ въ разрѣшеніе жалобъ, но и въ порядкѣ надзора. Ст. 75.

⁶⁾ На основ. пол. 3 іюня подробности порядка производства выборовъ, непредусмотрѣнными положеніемъ, опредѣляются инструкціей министра вн. д., публикуемой во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительствующій Сенатъ. Ст. 25.

⁷⁾ Ст. 84 пол. 3 іюня 1907 г.

⁸⁾ Ст. 90 тамъ же.

варительные съезды открываются въ дни, назначаемые губернаторомъ (103) ¹⁾. О дняхъ и мѣстахъ производства выборовъ въ сѣздахъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ заблаговременно оглашается губернаторами или градоначальниками, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболее обезпечивающимъ гласность такого объявленія (104) ²⁾. Выборы членовъ Государственной Думы въ избирательныхъ собраніяхъ производятся въ дни, назначаемые Высочайшими указами, которые министръ внутреннихъ дѣлъ испрашиваетъ чрезъ Совѣтъ Министровъ и представляетъ Правительствующему Сенату для распубликованія (128) ³⁾.

2) Избирательные съезды и избирательныя собранія открываются въ двѣнадцать часовъ дня. Лица, прибывшія послѣ приступа къ выборамъ, къ участию въ нихъ не допускаются (106, 129) ⁴⁾.

3) При производствѣ выборовъ на волостныхъ сходахъ ⁵⁾ могутъ присутствовать исключительно лица, входящія въ составъ сихъ сходовъ (91). При производствѣ выборовъ въ сѣздахъ и избирательныхъ собраніяхъ, кромѣ предсѣдателей, могутъ присутствовать исключительно лица, имѣющія право участія въ выборахъ (107 и 130) ⁶⁾. Во время производства выборовъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ, лица въ выборахъ не участвующія не допускаются въ помѣщенія, отводимыя для этой цѣли владѣльцами предпріятій (ст. 97, прим.) ⁷⁾.

4) Избирательное собраніе губернское (или городское) считается состоявшимся, если прибудетъ въ него не менѣе половины избранныхъ отъ губерніи или города выборщиковъ, въ противномъ же случаѣ собраніе вновь созывается черезъ семь дней и считается состоявшимся при всякомъ числѣ прибывшихъ выборщиковъ (ст. 131) ⁸⁾.

5) Открывая избирательный сѣздъ или избирательное собраніе, предсѣдатель прочитываетъ статьи закона, относящіяся до порядка выборовъ и условий участія въ нихъ, а равно—на избирательномъ сѣздѣ избирательный списокъ, а въ избирательномъ собраніи—списокъ выборщиковъ (110 и 132) ⁹⁾. Засимъ составляется актъ о числѣ прибывшихъ въ сѣздъ или въ избирательное собраніе лицъ (110 и 132), а на предварительномъ сѣздѣ—также и о количествѣ земли, числящейся за явившимися на сѣздъ лицами, и объ итогѣ оцѣночной стоимости иного принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, а равно о числѣ подлежащихъ выбору уполномоченныхъ ст. 110).

6) Способъ удостовѣренія личности избирателей на сѣздахъ и провѣрка ихъ полномочій предоставляется предсѣдателю сѣзда. Ст. 108 ¹⁰⁾. Способъ удостовѣренія личности уполномоченныхъ отъ рабочихъ на сѣздахъ ихъ упол-

¹⁾ Ст. 96 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Отсутствуетъ въ пол. 3 іюня 1907 г.

³⁾ Ст. 118 пол. 3 іюня 1907 г.

⁴⁾ Ст. 98 и 119 тамъ же.

⁵⁾ „И станичныхъ сборахъ, а также на общихъ собраніяхъ владѣльцевъ надѣльной земли въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи“. Ст. 91 пол. о выб. и 85 пол. 3 іюня.

⁶⁾ Ст. 99 и 120 тамъ же.

⁷⁾ Ст. 91 прим. тамъ же.

⁸⁾ Ст. 121 пол. 3 іюня 1907 г.

⁹⁾ Ст. 102 и 122 тамъ же.

¹⁰⁾ Ст. 100.

номоченныхъ предоставляется предсѣдателямъ съѣздовъ сихъ уполномоченныхъ (109).

7) Въ каждомъ Губернскомъ Избирательномъ Собраніи прежде всего выборы отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей избираютъ изъ своей среды одного члена Государственной Думы. Затѣмъ Избирательное Собрание, въ общемъ своемъ составѣ, избираетъ изъ числа всѣхъ имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ остальное положенное респисаніемъ число членовъ Думы (133) ¹⁾.

8) Выборы уполномоченныхъ отъ волостей на волостныхъ сходахъ, а также избраніе Членовъ Государственной Думы въ Губернскомъ Избирательномъ Собраніи производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами (92 и 133) ²⁾. Выборы на съѣздахъ производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами, а выборы въ Городское Избирательное Собрание—закрытою подачею голосовъ посредствомъ записокъ. Выборы на съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, въ составъ коихъ входятъ по избирательнымъ спискамъ болѣе пятисотъ лицъ, производятся посредствомъ подачи записокъ (111) ³⁾. Наконецъ, способъ и порядокъ избранія уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ опредѣляется рабочими каждаго предпріятія (97).

9) Для поддержанія порядка во время выборовъ и для руководства ходомъ послѣднихъ рабочіе избираютъ изъ своей среды одного или нѣсколькихъ предсѣдателей (97) ⁴⁾.

10) Предварительно баллотировки Губернскимъ или Городскимъ Избирательнымъ Собраніемъ отмѣчаются закрытою подачею голосовъ, посредствомъ записокъ, кандидаты. Кандидаты эти подвергаются засимъ баллотировкѣ въ порядкѣ большинства полученныхъ голосовъ (137) ⁵⁾.

11) Выборщики и уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ, а также выборщики отъ съѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ или участкѣ, гдѣ выборы производятся (112 и 114) ⁶⁾. Члены Государственной Думы избираются изъ числа выборщиковъ, имѣющихъ право участія въ данномъ Губернскомъ или Городскомъ Избирательномъ Собраніи (133 и 134) ⁷⁾.

12) Никто не можетъ баллотироваться въ Члены Государственной Думы болѣе, чѣмъ въ одномъ Избирательномъ Собраніи—Губернскомъ или Городскомъ (140).

13) Въ члены Государственной Думы могутъ быть избираемы только лица, изъявившія на то свое согласіе (139) ⁸⁾.

14) Выборщиками отъ избирательныхъ съѣздовъ, не исключая съѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ, а равно уполномоченными отъ предваритель-

¹⁾ Сравн. ст. 123 пол. 3 іюня.

²⁾ Ст. 86 и 124 тамъ же.

³⁾ Ст. 97.

⁴⁾ Ст. 91.

⁵⁾ Ст. 125 пол. 3 іюня: „Кандидаты, получившіе по запискамъ менѣе трехъ голосовъ, баллотировкѣ не подвергаются“.

⁶⁾ Ст. 102 пол. 3 іюня 1907 г.

⁷⁾ Ст. 127 тамъ же.

⁸⁾ Ст. 127.

ныхъ сѣздовъ, признаются лица, за коихъ подано болѣе половины голосовъ участвующихъ въ сѣздѣ въ порядкѣ большинства полученныхъ балловъ; въ случаѣ же ихъ равенства—избраніе опредѣляется по жребію (113 и 114)¹⁾. Въ городахъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ, избранными въ городское избирательное собраніе считаются лица, получившія наибольшее въ избирательномъ участкѣ число голосовъ, хотя бы оно и не достигало половины числа участвовавшихъ въ выборахъ; въ случаѣ равенства голосовъ избраніе опредѣляется по жребію Ст. 116 пол. о выб.²⁾ Если число лицъ, получившихъ въ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ или въ Губернскомъ (или Городскомъ) Избирательномъ Собраніи болѣе половины голосовъ, не достигнетъ подлежащаго избранію числа выборщиковъ, то на слѣдующій день производятся въ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ окончательные выборы недостающаго числа выборщиковъ, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ (114); въ Избирательномъ же собраніи Губернскомъ или Городскомъ на слѣдующій день производятся дополнительные выборы недостающаго числа членовъ. Въ случаѣ безуспѣшности этихъ дополнительныхъ выборовъ, на третій день производятся окончательные выборы недостающаго числа членовъ, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ (138)³⁾.

15) О числѣ избирательныхъ и неизбирательныхъ голосовъ, полученныхъ каждымъ лицомъ, подвергшимся баллотировкѣ въ избирательномъ сѣздѣ или въ Избирательномъ Собраніи, отмѣчается въ особомъ выборномъ листѣ. Для отмѣтки голосовъ сѣзду и Избирательному Собранію предоставляется избирать изъ своей среды особыхъ счетчиковъ въ помощь предсѣдателю при баллотировкѣ. По окончаніи выборовъ выборный листъ прочитывается избирательному сѣзду и Избирательному Собранію и подписывается предсѣдателемъ, а также выразившими желаніе подписаться наличными избирателями (115 и 142)⁴⁾.

16) Избирательные сѣзды, какъ и Избирательныя Собранія, ограничиваясь производствомъ выборовъ, не входятъ ни въ какія разсужденія и не вправе дѣлать никакихъ постановленій или распоряженій, не относящихся до производства выборовъ (117 и 143)⁵⁾.

¹⁾ Ст. 106 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Ст. 140 пол. 3 іюня: „Избранными въ члены Госуд. Думы отъ каждого разряда избирателей считаются лица, получившія болѣе половины голосовъ, поданныхъ на выборахъ въ порядкѣ ихъ старшинства. Въ случаѣ безуспѣшности, выборы недостающаго числа членовъ Думы производятся въ новый срокъ, причемъ избранными считаются получившіе наибольшее количество голосовъ“.

³⁾ Ст. 106 пол. 3 іюня 1907 г. относительно уполномоченныхъ отъ предварительныхъ сѣздовъ и выборщиковъ отъ избирательныхъ сѣздовъ (включая выборщиковъ отъ губернскаго сѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ) постановляетъ, что если не будетъ избрано положеннаго по росписанію на сѣздѣ количества выборщиковъ, то производятся дополнительные выборы по сѣздамъ, въ которыхъ избраніе производится баллотировкой—на слѣдующій за окончаніемъ выборовъ день, а по сѣздамъ, гдѣ избраніе производится записками—въ новый срокъ, причемъ для избранія достаточно относительное большинство членовъ.

⁴⁾ Ст. 107 пол. 3 іюня 1907 г.

⁵⁾ Ст. 110 тамъ же.

17) По окончаніи выборовъ сѣзды и избирательныя комиссіи, а также Губернскія и Городскія Избирательныя Собранія закрываются. Не позднѣе слѣдующаго дня все выборное производство представляется: предсѣдателями сѣздовъ (включая сѣзды уполномоченныхъ отъ рабочихъ)—въ Уѣздную по дѣламъ о выборахъ Комиссію, предсѣдателями избирательныхъ комиссій—въ Губернскую по дѣламъ о выборахъ Комиссію, а предсѣдателями Губернскихъ и Городскихъ Избирательныхъ Собраній Губернатору или Градоначальнику по принадлежности (118 и 145) ¹⁾. Приговоры волостныхъ сходовъ ²⁾ объ избраніи уполномоченныхъ представляются, не далѣе слѣдующаго за выборами дня, волостными старшинами въ Уѣздную по дѣламъ о выборахъ Комиссію (ст. 92) ³⁾. Приговоры волостныхъ сходовъ не подлежатъ разсмотрѣнію земскихъ начальниковъ и соответствующихъ имъ должностныхъ лицъ, но если они освѣдомятся о допущенныхъ при производствѣ выборовъ неправомерностяхъ, то сообщаютъ о нихъ Уѣздной по дѣламъ о выборахъ Комиссіи (93) ⁴⁾.

18) Списки выборщиковъ въ Губернскія Избирательныя Собранія составляются Уѣздною по дѣламъ о выборахъ Комиссіею, а списки выборщиковъ въ Городскія Избирательныя Собранія—Губернскою по дѣламъ о выборахъ Комиссіею. Тѣ и другіе списки безотлагательно публикуются, по распоряженію Губернатора или Градоначальника по принадлежности, въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обеспечивающимъ гласность этихъ списковъ (123) ⁵⁾. Въ спискахъ выборщиковъ при опубликованіи ихъ въ вѣдомостяхъ отмѣчаются: 1) имя, отчество и фамилія каждаго выборщика; 2) городъ, уѣздъ и волость, по которымъ лицо это избрано; 3) постоянное мѣсто жительства выборщика, и 4) свѣдѣнія о служебномъ положеніи или родѣ его занятій, а также, по возможности, и о полученномъ имъ образованіи. Одновременно съ опубликованіемъ списки разсылаются выборщикамъ (124) ⁶⁾. Списокъ выборщиковъ, избранныхъ сѣздомъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ, оглашается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ наиболѣе обеспечивающимъ гласность этого списка (125) ⁷⁾.

Губернаторъ или Градоначальникъ, по принадлежности, немедленно по полученіи выборнаго производства Губернскаго или Городскаго Избирательнаго Собранія препровождаетъ его въ Государственную Думу, списки же лицъ, избранныхъ по губерніи или городу въ члены Думы, представляетъ Правительствующему Сенату (146) ⁸⁾. Списокъ членовъ Государственной Думы составляется Правительствующимъ Сенатомъ и публикуется имъ во всеобщее свѣдѣніе по мѣрѣ разсмотрѣнія и утвержденія избирательнаго производства

¹⁾ Ст. 111 и 131 пол. 3 іюня 1907 г. На основаніи ст. 111 пол. 3 іюня выборное производство по сѣзду уполномоченныхъ отъ рабочихъ представляется въ губернскую по дѣламъ о выборахъ комиссію.

²⁾ „И станичныхъ сборовъ, а также общихъ собраній владѣльцевъ надѣльной земли въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губ.“. Ст. 93 пол. о выб.

³⁾ Ст. 86 пол. 3 іюня 1907 г.

⁴⁾ Ст. 87 тамъ же.

⁵⁾ Ср. ст. 115 тамъ же.

⁶⁾ Ст. 116 тамъ же.

⁷⁾ Ст. 115 тамъ же.

⁸⁾ Ст. 132 тамъ же.

по каждой губернии, области или городу. Одновременно список оглашается въ Правительственномъ Вѣстникѣ.

19) По окончаніи выборовъ членовъ Государственной Думы министръ внутреннихъ дѣлъ составляетъ, на основаніи свѣдѣній, доставленныхъ губернскими начальствами, отчетъ о ходѣ выборовъ, числѣ лицъ, принимавшихъ въ нихъ участіе, и лицахъ, избранныхъ уполномоченными и выборщиками. Отчетъ этотъ министръ внутреннихъ дѣлъ повергаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе (152)¹⁾.

20) Путевыя и иныя издержки по производству выборовъ, а также по дѣлопроизводству губернскихъ и уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ комиссій относятся на средства казны. Ст. 19 пол. о выб. ²⁾.

21) Для сѣздовъ землевладѣльцевъ и уполномоченныхъ отъ волостей, а равно для предварительныхъ сѣздовъ уполномоченныхъ, предоставляются безвозмездно помѣщенія уѣздныхъ сѣздовъ, сѣздовъ мировыхъ судей или мировыхъ сѣздовъ. Для сѣздовъ городскихъ избирателей предоставляются, равнымъ образомъ безвозмездно, помѣщенія городскихъ думъ или замѣняющихъ ихъ учреждений ³⁾. Въ случаѣ недостаточности означенныхъ помѣщеній сѣзды производятся въ безвозмездно предоставляемыхъ для этой цѣли помѣщеніяхъ иныхъ правительственныхъ (кроме полицейскихъ) или общественныхъ установленій ⁴⁾. Ст. 127 пол. о выб.

III. Учрежденія, заведывающія проверкою выборовъ.

Общій надзоръ за правильнымъ производствомъ выборовъ возлагается подъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ на губернаторовъ и градоначальниковъ по принадлежности. Имъ предоставляется требовать отъ подлежащихъ мѣстъ и лицъ свѣдѣнія о ходѣ и порядкѣ выборовъ, а равно обозрѣвать выборныя производства и давать указанія къ обезпеченію правильного хода выборовъ ⁵⁾. Представленія о разъясненіи сомнѣній по примѣненію сего положенія вносятся въ Правительствующій Сенатъ и разрѣшаются въ первомъ его департаментѣ окончательно, по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора,

¹⁾ Постановленіе ст. 152 въ пол. 3 іюня отсутствуетъ.

²⁾ Полож. 3 іюня 1907 г. относитъ издержки, вызываемыя исполненіемъ обязанностей, возложенныхъ симъ положеніемъ на земскія и городскія управы и учрежденія, ихъ замѣняющія, на счетъ подлежащихъ земствъ и городовъ; прочія издержки по производству выборовъ на счетъ казны. Ст. 21.

³⁾ Пол. 3 іюня 1907 г. общимъ образомъ постановляетъ, что для избирательныхъ собраній и сѣздовъ предоставляется безвозмездно помѣщенія уѣздныхъ сѣздовъ, сѣздовъ мировыхъ судей, мировыхъ сѣздовъ, а равно дворянскихъ и земскихъ собраній, городскихъ думъ и замѣняющихъ ихъ учреждений. Ст. 22.

⁴⁾ По пол. 3 іюня: „по указанію губернатора или градоначальника, по принадлежности“. Ibid.

⁵⁾ „...а также въ порядкѣ надзора, предлагать объ усмотрѣнныхъ неправоизностяхъ на обсужденіе уѣздныхъ и губернскихъ по дѣламъ о выборахъ комиссій, приносить протесты на постановленія уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ комиссій въ губернскія комиссіи и объ отиѣвѣ рѣшеній сихъ послѣднихъ представлять Правительствующему Сенату“. Пол. 3 іюня 1907 г. ст. 24.

большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ, въ случаяхъ же равенства голосовъ—по мѣнѣю, принятому сенаторомъ, исполняющимъ обязанности первоприсутствующаго. Ст. 20 и 21 пол. о выб. ¹⁾). Для провѣрки правильности выборовъ и разсмотрѣнія заявленій и жалобъ по дѣламъ о выборахъ учреждаются губернскія и уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссіи (42). Губернскія и уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссіи образуются безотлагательно, по воспомощствованію Высочайшаго указа о производствѣ выборовъ въ Государственную Думу, распоряженіемъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи по взаимному ихъ между собою соглашенію (43) ²⁾). Губернскія по дѣламъ о выборахъ комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ управляющаго казенною палатою, предводителя дворянства уѣзда губернскаго города, предсѣдателя губернской земской или по дѣламъ земскаго хозяйства управы, городского головы губернскаго города или лица его замѣняющаго, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, и одного изъ непремѣнныхъ членовъ губернскаго присутствія, или губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, по назначенію губернатора (44) ³⁾). При разсмотрѣніи жалобъ на неправильности, допущенныя во избраніи выборщиковъ отъ рабочихъ на сѣздахъ ихъ уполномоченныхъ въ составъ губернскихъ по дѣламъ о выборахъ комиссій входятъ одинъ изъ членовъ фабричнаго или горнаго надзора, по назначенію губернатора (119) ⁴⁾). Уѣздныя по дѣламъ о выборахъ

¹⁾ Ст. 26 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. всѣ распоряженія, относящіяся къ составленію избирательныхъ списковъ и производству выборовъ, возлагаются на министра вн. дѣлъ. Ст. 23.

³⁾ Положеніе 3 іюня ввело въ составъ этой комиссіи непремѣннаго члена губернскаго по земскимъ и городскимъ или по городскимъ дѣламъ присутствія и старшаго совѣтника губернскаго правленія. Непремѣнный членъ губернскаго присутствія или губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія назначается губернаторомъ. Въмѣсто обязательнаго участія управляющаго казенною палатою положеніе 3 іюня предоставило губернатору приглашать въ губернскую по дѣламъ о выборахъ комиссію одного изъ начальниковъ мѣстныхъ губернскихъ управленій. Ст. 46. На основаніи того же положенія въ Одессѣ учреждена городская по дѣламъ о выборахъ комиссія. Она образуется подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда изъ уѣзднаго предводителя дворянства, городского головы, предсѣдателя уѣздноя земской управы, одного изъ членовъ окружнаго суда по назначенію общаго его собранія и одного изъ начальниковъ мѣстныхъ управленій по приглашенію градоначальника. Ст. 45 и 47.

⁴⁾ Въ губерніяхъ Царства Польскаго губернскія по дѣламъ о выборахъ комиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ управляющаго казенною палатою, предсѣдателя сѣзда мировыхъ судей перваго округа губерніи, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, президента магистрата губернскаго города, а въ городахъ Варшавѣ и Лодзи—президента города, предсѣдателя губернской дирекціи земскаго кредитнаго общества и непремѣннаго члена губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.—Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губернскія по дѣламъ о выборахъ комиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ управляющаго казенною

комиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, изъ уѣзднаго предводителя дворянства, мирового или городского судьи, по назначенію сѣзда мировыхъ судей или общаго собранія окружнаго суда, по принадлежности, предсѣдателя уѣздной земской или по дѣламъ земскаго хозяйства управы, городского головы уѣзднаго города, податнаго инспектора и одного изъ земскихъ начальниковъ, по назначенію уѣзднаго сѣзда (ст. 47 пол. о выб. и ст. 49 пол. 3 іюня, исключившая изъ состава уѣздныхъ по д. о выб. ком. податнаго инспектора) ¹⁾. Должностныя лица, входящія въ составъ уѣздной или губернской по дѣламъ о выборахъ комиссій, не принимаютъ участія въ разрѣшеніи жалобъ на личныя ихъ дѣйствія (ст. 50 пол. о выб. и ст. 51 пол. 3 іюня 1907 г.). Проверка правъ избранныхъ членовъ Государственной Думы принадлежит самой Думѣ (ст. 147 пол. о выб. и ст. 142 пол. 3 іюня 1907 г.).

IV. Овжалованіе выборовъ.

Подача заявленій и жалобъ по дѣламъ о выборахъ не останавливаетъ выборнаго производства. При исчисленіи сроковъ на подачу жалобъ и заявленій, относящихся къ производству выборовъ, началомъ срока считается день, слѣдующій за совершеніемъ дѣйствія или объявленіемъ рѣшенія, на которыя приносится жалоба. Если послѣдній день срока приходится на день неприсутственный, то окончаніемъ срока считается первый слѣдующій затѣмъ неприсутственный день. Ст. 16 и 17 пол. о выборахъ ²⁾.

палатою, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, городского головы губернскаго города и непремѣннаго члена общаго присутствія губернскаго управленія. Ст. 45 и 46 пол. о выб. Ст. 46 пол. 3 іюня.

¹⁾ Московской судебной палатѣ, въ общемъ собраніи департаментовъ, предоставлено назначать предсѣдателей уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ комиссій изъ числа членовъ другихъ входящихъ въ округъ палаты окружныхъ судовъ, съ тѣмъ, чтобы на означенныхъ членовъ могло быть возложено предсѣдательствованіе въ Комиссіяхъ уѣздовъ Архангельскаго, Мезенскаго, Онежскаго, Пинежскаго, Холмогорскаго и Шенкурскаго Архангельской губерніи. Примѣч. къ ст. 47 пол. о выб. Постановленіе это не содержится въ пол. 3 іюня 1907 г. Въ губерніяхъ Царства Польскаго уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссій образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда по назначенію общаго его собранія, изъ гминнаго судьи, по назначенію сѣзда мировыхъ судей, президента или бургомистра уѣзднаго города, податнаго инспектора, одного изъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по приглашенію Варшавскаго генералъ-губернатора и комиссара по крестьянскимъ дѣламъ по назначенію губернатора. Ст. 48. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссій образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, изъ предсѣдателя уѣзднаго сѣзда крестьянскихъ начальниковъ, городского головы или городского старосты, податнаго инспектора (гдѣ онъ есть) и одного изъ крестьянскихъ начальниковъ по назначенію уѣзднаго сѣзда. Ст. 49 пол. о выб. и ст. 50 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Ст. 18 и 19 пол. 3 іюня 1907 г.

Жалобы на постановленія волостныхъ сходовъ по дѣламъ о выборахъ уполномоченныхъ подаются въ трехдневный со дня производства выборовъ срокъ или непосредственно въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ комиссію, или волостнымъ старшинамъ для безотлагательнаго представленія сихъ жалобъ въ означенную комиссію (94) ¹⁾. Въ такой же трехдневный срокъ со дня закрытія сѣздовъ уѣздныхъ избирателей заинтересованныя лица могутъ подавать жалобы на неправильности, допущенныя при производствѣ выборовъ на сѣздахъ въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ комиссію (120) ²⁾. Жалобы на неправильности, допущенныя по избранію выборщиковъ отъ рабочихъ, приносятся губернскимъ по дѣламъ о выборахъ комиссіямъ. При разсмотрѣніи упомянутыхъ жалобъ въ составъ губернскихъ по дѣламъ о выборахъ комиссій входитъ одинъ изъ чиновъ фабричнаго или горнаго надзора, по назначенію губернатора (119) ³⁾. Жалобы на неправильность производства выборовъ въ члены Государственной Думы приносятся заинтересованными лицами на имя Думы. Жалобы эти подаются въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго избирательнаго собранія Губернатору или Градоначальнику, по принадлежности, и препровождаются имъ въ Думу, съ объясненіями представителей избирательныхъ собраній, въ недѣльный срокъ со дня полученія жалобы (147) ⁴⁾.

По обзрѣніи выборнаго производства и разсмотрѣніи принесенныхъ на выборы жалобъ, уѣздная или губернская комиссія, если усмотритъ къ тому основанія, отменяетъ произведенные выборы въ отношеніи всѣхъ или нѣкоторыхъ лицъ, избранныхъ отъ подлежащаго сѣзда или избирательнаго участка. Комиссія о своихъ постановленіяхъ по принесеннымъ ей жалобамъ объявляетъ лицамъ, ихъ подавшимъ (121) ⁵⁾. Въ трехдневный срокъ со дня объявленія постановленія уѣздной или губернской по дѣламъ о выборахъ комиссіи заинтересованныя лица могутъ принести жалобу: на постановленіе уѣздной — въ губернскую комиссію, а на постановленіе сей послѣдней — въ Правительствующій Сенатъ. Жалоба подается въ уѣздную или губернскую комиссію по принадлежности, и представляется съ необходимыми объясненіями уѣздною комиссіею въ недѣльный, а Губернскою — въ двухнедѣльный срокъ: первую — въ губернскую по дѣламъ о выборахъ комиссію, а вторую — въ Правительствующій Сенатъ (122) ⁶⁾.

Постановленіе Государственной Думы объ отмѣнѣ выборовъ, по неправильности ихъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Думы въ общемъ ея собраніи (148) ⁷⁾. Въ случаѣ отмѣны Государственною Думою избирательнаго производства,

¹⁾ Ст. 88 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Ст. 112 тамъ же.

³⁾ Ст. 112 тамъ же.

⁴⁾ Ст. 142 тамъ же.

⁵⁾ Ст. 113 пол. 3 іюня 1907 г. Въ случаѣ отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ выборщикамъ на мѣсто ихъ вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ голосовъ, слѣдующія за ними лица, удовлетворяющія требованіямъ, установленнымъ для избранія. Если таковыхъ лицъ не окажется, а равно въ случаѣ отмѣны выборовъ во всей ихъ совокупности, назначаются установленнымъ порядкомъ дополнительные или новые выборы. Тамъ же.

⁶⁾ См. 114 тамъ же.

⁷⁾ Ст. 143 тамъ же.

оно возобновляется съ той его ступени, коей отмѣнено. Въ случаѣ же отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Думы на мѣсто ихъ вступаютъ въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ тѣ изъ слѣдующихъ за ними лицъ, которые получили при выборахъ болѣе половины голосовъ. Если таковыхъ лицъ не окажется, то производятся новые выборы подлежащими избирательнымъ собраніемъ въ составѣ выборщиковъ, которые избраны были на текущее пятилѣтіе (149) ¹⁾. Указанный порядокъ соблюдается и въ случаѣ выбытія члена Государственной Думы за отказомъ отъ сего званія или по инымъ причинамъ, если притомъ до наступленія срока общихъ новыхъ выборовъ въ Думу остается болѣе года (150) ²⁾.

§ 6. Постановленія, обезпечивающія осуществленіе избирательнаго права.

1. Избирателямъ и выборщикамъ предоставляется образовывать особыя подготовительныя собранія для совѣщанія о лицахъ, достойныхъ быть избранными (ст. 78 и 84 пол. о выб.) ³⁾. Въ подготовительныхъ собраніяхъ избирателей принимаютъ участіе только лица, внесенныя въ списокъ избирателей даннаго избирательнаго съѣзда или городского избирательнаго участка, а также предсѣдатель этого съѣзда, хотя бы онъ и не имѣлъ права на участіе въ выборахъ. Въ подготовительныхъ собраніяхъ выборщиковъ могутъ присутствовать только выборщики данной губерніи, области или города, а равно предсѣдатель подлежащаго избирательнаго собранія (79 и 85) ⁴⁾. Подготовительныя собранія избирателей и выборщиковъ могутъ происходить лишь въ закрытыхъ помѣщеніяхъ (80 и 86) ⁵⁾. О времени и мѣстѣ подготовительнаго собранія избиратели и выборщики заявляютъ начальнику мѣстной полиціи не позднѣе, какъ за двадцать четыре часа до собранія, съ приложеніемъ именныхъ списковъ устроителей (ст. 81 и 87) ⁶⁾.

¹⁾ Ст. 144 пол. 3 іюня 1907: „Въ случаѣ отмѣны Государственною Думою выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Думы на ихъ мѣсто вступаютъ въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ слѣдующія за ними лица изъ соответствующаго разряда выборщиковъ или изъ общаго состава собранія, по принадлежности, получившія болѣе половины голосовъ. Если таковыхъ лицъ не окажется, а равно въ случаѣ отмѣны набранія всѣхъ членовъ Думы отъ данной губерніи или области производятся новые выборы подлежащими избирательными собраніями въ составѣ выборщиковъ, которые избраны были на текущее пятилѣтіе“. Въ случаѣ отмѣны Государственною Думою выборовъ въ городахъ, составляющихъ самостоятельный округъ, въ полномъ ихъ объемѣ или по отношенію къ отдѣльнымъ лицамъ, производятся новые или дополнительные выборы по тому разряду избирателей, по которому они отмѣнены.

²⁾ Ст. 145 тамъ же.

³⁾ Ст. 76 пол. 3 іюня 1907 г. Воспрепятствованіе занятіямъ предвыборныхъ собраній подлежитъ наказанію, предусмотрѣнному 4 пунктомъ Высоч. указа 8 марта 1906 г., Собр. узак. № 54.

⁴⁾ Ст. 77 пол. 3 іюня 1907 г.

⁵⁾ Ст. 78 тамъ же.

⁶⁾ Ст. 79 тамъ же.

Начальнику мѣстной полиціи предоставляется назначать для присутствія въ подготовительномъ собраніи избирателей одного изъ подвѣдомственныхъ ему чиновъ, по требованію котораго собраніе должно быть немедленно закрыто. Но подготовительныя къ выборамъ въ Государственную Думу собранія избирателей могутъ быть закрываемы полиціею только въ слѣдующихъ случаяхъ:

- 1) когда собраніе явно отклонится отъ предмета его занятій;
- 2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой;
- 3) когда въ собраніи производятся неразрѣшенные денежные сборы;
- 4) когда въ немъ оказываются лица, въ собраніи недопускаемые и эти лица не покинутъ собранія или не будутъ изъ него удалены, и
- 5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами либо заявленіями, восхваленіемъ либо оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилию либо неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній либо изданий и, вслѣдствіе того, собраніе приняло характеръ, угрожающій общественнымъ спокойствію и безопасности (83) ¹⁾.

Въ подготовительныхъ собраніяхъ выборщиковъ чины полиціи не присутствуютъ, но наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы постороннія лица не имѣли доступа въ помѣщеніе, въ которомъ происходитъ собраніе (88) ²⁾.

II. Свобода и правильность выборовъ въ Государственную Думу и въ Государственный Совѣтъ ограждаются правилами о наказуемости цѣлаго ряда дѣяній, которые могутъ быть подведены подъ слѣдующія рубрики:

1) Противозаконная подача голоса. Аресту отъ трехъ недѣль до трехъ мѣсяцевъ подвергается лицо, участвовавшее въ выборахъ, заведомо не имѣя на то права, или подавшее свой голосъ болѣе одного раза или же за другое лицо, когда послѣднее закономъ не допускается ³⁾. Для возбужденія преслѣдованія по означеннымъ преступнымъ дѣяніямъ установлена трехмѣсячная давность со времени совершенія преступленія ⁴⁾.

2) Покупка и продажа голоса. Виновный въ склоненіи посредствомъ угощенія, подарка или обѣщанія личной выгоды, избирателя или выборщика къ подачѣ при выборахъ голоса въ пользу свою или другого лица, а также избиратель или выборщикъ, согласившійся за угощеніе, подарокъ или (иную) личную выгоду подать голосъ въ пользу другого лица наказываются заключеніемъ въ тюрьмѣ отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ. Сверхъ того, суду предоставляется лишить виновнаго избирательнаго права на предстоящихъ пер-
выхъ выборахъ въ Государственный Совѣтъ или Государственную Думу ⁵⁾.

¹⁾ Ст. 81 пол. 3 іюня 1907 г.

²⁾ Ст. 82, тамъ же.

³⁾ Ст. 5 Высоч. ука. 8 марта 1906 г., Собр. узак. 1906 г. № 54, „о временныхъ правилахъ объ огражденіи свободы и правильности предстоящихъ выборовъ въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу, а также безприпятственной дѣятельности сихъ установленій“. Правила эти включены тѣмъ же не менѣе въ кодификаціонномъ порядкѣ въ примѣчаніе 5 къ ст. 158 и въ ст. 328¹—328⁷ Улож. о нак. (по прод. 1906 г.) и примѣч. къ ст. 204, въ ст. 1101¹ и прии. къ ст. 1260 Уст. уголовн. судопр. по прод. 1906 г.

⁴⁾ Ст. 10 Высоч. ука. 8 марта 1906 г.

⁵⁾ Ст. 3 тамъ же.

Давность для возбужденія преслѣдованія трехмѣсячная со времени совершенія преступленія ¹⁾).

3) Воспрепятствованіе осуществленію избирательнаго права.

а) Виновный въ воспрепятствованіи избирателю или выборщику угрозою, насиліемъ надъ личностью, злоупотребленіемъ властью или отлученіемъ отъ общенія свободно осуществлять право выборовъ въ Государственный Совѣтъ или Государственную Думу наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ отъ четырехъ до восьми мѣсяцевъ. Наказаніе это увеличивается на срокъ отъ восьми мѣсяцевъ до одного года, если сіе дѣяніе учинено нѣсколькими лицами или же служащимъ въ правительственномъ или общественномъ установленіи, при исполненіи служебныхъ обязанностей по наблюденію за правильностью выборовъ. Сверхъ того, если виновный принадлежитъ къ числу лицъ, пользующихся правами государственной службы и преступное дѣяніе учинено имъ при исполненіи служебныхъ обязанностей, суду предоставляется присоединить къ тюремному заключенію удаленіе отъ должности ²⁾). Возбужденіе дѣла допускается лишь въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со времени совершенія преступнаго дѣянія ³⁾).

б) Виновный въ воспрепятствованіи занятіямъ собраній по выборамъ и выборныхъ комиссій угрозами, насиліемъ надъ личностью, злоупотребленіемъ властью, поврежденіемъ помѣщенія, предназначеннаго для собранія, а также искусственнымъ зараженіемъ въ немъ воздуха, если не подлежитъ за совершенныя имъ дѣйствія болѣе строгому наказанію, наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, личныхъ и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія отъ 1½ — 2 лѣтъ. Наказаніе это увеличивается на срокъ отъ 4—6 лѣтъ, если сіе дѣяніе учинено нѣсколькими вооруженными лицами ⁴⁾).

в) Виновный въ возбужденіи къ противодѣйствию выборамъ или къ массовому воздержанію отъ участія въ нихъ наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ.

4) Умышленное извращеніе результатовъ выборовъ: а) Виновный въ похищеніи или умышленномъ поврежденіи избирательныхъ списковъ, выборныхъ записокъ или производствъ, а также въ подложномъ ихъ составленіи, наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія отъ полутора до двухъ лѣтъ. Наказаніе это увеличивается на срокъ отъ 4—6 лѣтъ, если сіе дѣяніе учинено нѣсколькими вооруженными лицами (ст. 7).

б) Виновный въ умышленныхъ злоупотребленіяхъ при отбираніи или счетѣ голосовъ наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія отъ 1½—2 лѣтъ (ст. 6). Возбужденіе дѣла допускается лишь въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со времени совершенія дѣянія (ст. 10).

Дѣла о вышеописанныхъ преступныхъ дѣяніяхъ: 1) если они учинены служащими, возбуждаются въ общемъ порядкѣ судопроизводства, съ предавленіемъ виновныхъ суду безъ участія ихъ начальства; 2) подлежатъ вѣдѣнію

¹⁾ Ст. 10 тамъ же.

²⁾ Ст. 1 указа 8 марта 1906 г

³⁾ Ст. 10 тамъ же.

⁴⁾ Ст. 4 указа 8 марта 1906 г

окружных судовъ на общемъ основаніи, за исключеніемъ дѣлъ о должностныхъ лицахъ, которыя подчиняются правиламъ о подсудности преступленій должности ¹⁾).

§ 7. Составъ Государственной Думы.

Государственная Дума первоначально состояла изъ 524 членовъ. Въ силу положенія 3 іюня 1907 г. составъ этотъ сокращенъ до 442, изъ коихъ на губерніи, области и города Европейской Россіи приходится 403, на Царство Польское 14, на Кавказскій край 10 и на Азіатскую Россію 15 членовъ.

§ 8. Юридическое положеніе членовъ Государственной Думы.

1) Члены Государственной Думы при вступленіи въ Думу даютъ торжественное обѣщаніе предъ всемогущимъ Богомъ исполнять возложенныя на нихъ обязанности по крайнему ихъ разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Государю и памятуя лишь о благѣ и пользѣ Россіи. Членъ Думы, отказавшійся дать торжественное обѣщаніе, почитается сложившимъ съ себя свое званіе. Ст. 13 и 17 Учр.

2) Члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями. Ст. 14 Учр.

3) За преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, члены Государственной Думы привлекаются къ отвѣтственности, въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія. Ст. 22 Учр.

4) Члены Государственной Думы не подлежатъ личному задержанію за долги. Въ прочихъ случаяхъ они могутъ быть подвергнуты лишенію или ограниченію свободы не иначе какъ по распоряженію судебной власти. Но для лишенія свободы члена Думы во время ея сессіи должно быть исполнено предварительное разрѣшеніе Думы, за исключеніемъ случаевъ: 1) привлеченіе члена Думы къ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по этому званію и 2) задержанія при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или на слѣдующій день. Ст. 16 и 22 Учр.

5) Членъ Думы можетъ отказаться отъ своего званія, заявивъ объ этомъ письменно предсѣдателю Думы. Онъ выбываетъ изъ ея состава въ случаяхъ: а) утраты русскаго подданства; б) утраты ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ; в) поступленія на дѣйствительную военную службу; г) назначенія по гражданской государственной службѣ на должность, соединенную съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, за исключеніемъ должностей министровъ

¹⁾ Ст. 11 и 12 указа 8 марта 1906 г.

и главноуправляющихъ отдѣльными частями и д) если членъ Государственной Думы не посѣтитъ ни одного ея собранія въ продолженіе цѣлаго года безъ отпуска. (Ст. 17 и 18 Учр. въ редакціи закона 6 іюня 1908 г. Собр. узак. № 106). Кромѣ того членъ Думы выбываетъ изъ ея состава при наступленіи обстоятельствъ, лишающихъ его права участія въ выборахъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ членъ Думы признается выбывшимъ изъ ея состава по постановленію Думы. Ст. 19 и 21 Учр.

6) Членъ Государственной Думы временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ въ случаѣ: привлеченія къ слѣдствію или суду по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе права участія въ выборахъ и объявленія несостоятельнымъ должникомъ впредь до опредѣленія свойства несостоятельности. Для устраненія члена Думы отъ участія въ ея собраніяхъ требуется постановленіе Думы. Ст. 20 и 21 Учр.

7) Члены Думы обязаны посѣщать ея засѣданія. Для доказательства присутствія въ общемъ собраніи каждый членъ Государственной Думы вноситъ собственноручно свое имя въ теченіе засѣданія въ вѣдомость присутствующихъ. Однако, не принявшій участія къ поименномъ голосованіи считается отсутствующимъ, хотя бы онъ внесъ свое имя въ вѣдомость. Обсужденіе причины неявки въ засѣданіе возлагается на избираемую Государственною Думою комиссію. Причины неявки, признаваемыя уважительными, опредѣляются въ Наказѣ. Ст. 6, 7 и 10 зак. 6 іюня 1908 г.

8) Отпускъ на срокъ въ общей сложности не болѣе полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшается членамъ Государственной Думы въ порядкѣ, установленномъ въ Наказѣ. Болѣе продолжительные отпуска могутъ быть разрѣшаемы лишь въ случаѣ тяжелой болѣзни по особымъ каждый разъ постановленіямъ Государственной Думы. Ст. 9 зак. 6 іюня 1908 г.

9) Члены Государственной Думы получаютъ ежегодное довольствіе изъ казны въ размѣръ 4200 руб. въ годъ. Сверхъ того имъ возмѣщаются разъ въ годъ путевыя издержки по расчету 5 коп. на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно. Члены Думы, занимающіе должность министровъ и главноуправляющихъ, не получаютъ ни довольствія, ни выдачи на возмѣщеніе путевыхъ издержекъ. Члены комиссій Государственной Думы, предусмотрѣнныхъ правилами о порядкѣ рассмотрѣнія государственной росписи, получаютъ за участіе въ работахъ этихъ комиссій до открытія сессіи дополнительное довольствіе въ размѣръ 10 руб. въ день. Довольствіе членамъ Государственной Думы выдается въ размѣръ 350 р. въ мѣсяцъ, считая со дня избранія каждого изъ нихъ до дня прекращенія ихъ полномочій. Члены Думы, отказавшіеся отъ своего званія или выбывшіе изъ состава Думы (см. выше п. 5), получаютъ довольствіе по расчету изъ 350 р. въ мѣсяцъ по день отказа отъ званія или день постановленія Думы объ ихъ выйдѣ изъ ея состава. Въ случаѣ роспуска Государственной Думы выдача довольствія прекращается по истеченіи того мѣсяца, въ которомъ роспускъ послѣдовалъ. Въ случаѣ смерти члена Думы недополученное имъ довольствіе, считая весь мѣсяцъ, въ который послѣдовала смерть, выдается вдовѣ покойнаго, а при отсутствіи ея—дѣтямъ, по ихъ о томъ ходатайству. Члены Государственной Думы, безъ уважительныхъ причинъ отсутствовавшіе въ общемъ собраніи послѣдней, подвергаются за каждый пропущенный день изъ причитающагося имъ въ ближайшемъ мѣсяцѣ довольствія вычету, размѣръ котораго опредѣляется Наказомъ Государственной Думы. Ст. I, II, 1 — 4, II п. 5 зак. 6 іюня 1908 г.

§ 9. Компетенція Государственной Думы.

I. Вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ: 1) предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отміны; 2) государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью непредусмотрѣнныя,—на основаніи установленныхъ правилъ ¹⁾. Исключеніе составляютъ чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военного времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ. Они открываются по вѣдѣнію вѣдомствъ въ порядкѣ верховнаго управленія; 3) отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи; 4) разрѣшеніе займовъ для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, кромѣ займовъ для покрытія расходовъ въ случаяхъ, когда государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода и займовъ на покрытіе чрезвычайныхъ сверхсмѣтныхъ расходовъ на потребности военного времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ. Эти займы разрѣшаются государемъ въ порядкѣ верховнаго управленія. Въ этомъ же порядкѣ опредѣляются время и условія совершенія займовъ ²⁾; 5) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующихъ Высочайшаго соизволенія; 6) дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ; 7) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ; 8) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ; 9) вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ также смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами Ст. 31 Учр. Г. Д.

II. Государственная Дума можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону правительствующему сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій дѣйствій, кои представляются незаконными. Ст. 33 Учр. Г. Д.

Не далѣе одного мѣсяца со дня передачи министру или главноуправляющему заявленія о запросѣ, принятаго Государственною Думою, они либо сообщаютъ Думѣ надлежащіе свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Думу о причинахъ, по которымъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Государственная Дума большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра и главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благоволеніе. Ст. 59, 60 Учр. Г. Д.

¹⁾ Обращеніе условныхъ кредитовъ къ расходованію на общемъ основаніи требуетъ согласія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Ст. 15 прав. о порядкѣ разсмотрѣнія госуд. росписи, Св. зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.

²⁾ Ст. 118 Осн. зак., Св. зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.

III. Государственная Дума может обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ. Но министры и главноуправляющіе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія Думѣ разъясненій по такимъ предметамъ, кои по соображеніямъ государственнаго порядка не подлежатъ оглашенію. Ст. 40 Учр. Г. Д.

IV. Государственной Думѣ принадлежитъ повѣрка правъ избранныхъ ея членовъ. Ст. 147 Св. зак. т. I ч. 2 изд. 1906 г. и 142 изд. 1907 г.

V. Государственная Дума избираетъ изъ числа ея членовъ председателя и двухъ его товарищей. Ст. 9 Учр.

VI. Въ развитіе правилъ учрежденія Государственной Думы Дума издаетъ наказъ, которымъ опредѣляются подробности внутренняго распорядка въ Государственной Думѣ, предметы вѣдомства и порядокъ дѣйствія совѣщанія, образованнаго подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственной Думы, изъ товарища его, секретаря и одного изъ товарищей послѣдняго для соображенія общихъ, возникающихъ относительно дѣятельности Думы вопросовъ, а также обязанности канцеляріи Думы, ея пристава и подвѣдомственныхъ ему лицъ. Наказъ сей публикуется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительствующій Сенатъ. Ст. 62 Учр.

VII. Государственная Дума можетъ, для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ, образовывать, изъ своей среды, отдѣлы и комиссіи. Число отдѣловъ и комиссій, ихъ составъ, а также предметы ихъ вѣдомства устанавливаются Государственною Думою. Ст. 5 и 6 Учр.

§ 10. Условія дѣятельности Государственной Думы.

1. Государственная Дума не можетъ собраться и начать свою дѣятельность по собственному почину: она созывается указами Государя и должна быть созываема ежегодно. Государственная Дума должна быть созвана ежегодно по крайней мѣрѣ одинъ разъ, но можетъ быть созвана и большее число разъ.

2. Государственная Дума не можетъ ни оставаться въ сборѣ и продолжать свою дѣятельность, ни разойтись противъ воли монарха, такъ какъ продолжительность ежегодныхъ занятій Государственной Думы опредѣляется указами Государя. Съ другой стороны, Государственная Дума не вправе прерывать своихъ ежегодныхъ занятій, такъ какъ сроки такихъ перерывовъ также опредѣляются монархомъ. Одному только Государю принадлежитъ такимъ образомъ право закрытія сессіи и право отсрочки засѣданій Государственной Думы.

Различіе между ними заключается въ томъ, что отсрочка не нарушаетъ непрерывности дѣлъ Государственной Думы, закрытіе же сессіи нарушаетъ ее. (См. объ этомъ v. Rönne, Preussischer Staatsr. § 122). Въ случаѣ отсрочки нѣтъ поэтому необходимости повторять созывъ и открытіе Государственной Думы, вновь ее конституировать, вновь вносить оставшіеся неразсмотрѣнными законопроекты и предложенія. Во время перерыва (отсрочки) дѣла только приостанавливаются, а потому по открытіи засѣданій Думы дѣла продолжаютъ отъ того пункта, на которомъ остановилось ихъ разсмотрѣніе.

Въ случаѣ закрытія сессіи занятія Думы, напротивъ того, прерываются; новое засѣданіе не есть продолженіе предшествующихъ дѣла, не законченныя

разсмотрѣніемъ въ предшествующихъ засѣданіяхъ, должны разсматриваться вновь.

3) Государственная Дума можетъ быть до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ распущена указомъ Государя. Юридическое значеніе роспуска состоитъ въ прекращеніи полномочій членовъ Государственной Думы. Государственная Дума можетъ быть поэтому распущена и въ такое время, когда она не собрана, напр., во время перерыва ея занятій или по закрытіи ея сессіи. Но до роспуска Государственная Дума должна быть послѣ новыхъ выборовъ созвана хотя бы однажды, ибо если бы Дума ни разу не была созвана, то нечего было бы и распускать. Роспускъ Думы влечетъ за собою *ipso jure* и закрытіе ея сессіи. Однѣжды распущенная Дума не можетъ быть вновь созвана, такъ какъ члены ея, благодаря роспуску, потеряли уже свои полномочія.

§ 11. Порядокъ производства дѣлъ.

I. а) Предсѣдатель Государственной Думы и два его товарища избираются Думою изъ числа ея членовъ на годъ; но могутъ быть избираемы вновь. Предсѣдатель, кромѣ случаевъ роспуска Думы, когда его полномочія *eo ipso* прекращаются, исполняетъ свои обязанности и долѣе года, именно впредь до новаго выбора предсѣдателя. Но предсѣдатель, избранный на послѣдній годъ пятилѣтія, на которое избрана Государственная Дума, исполняетъ свои обязанности во всякомъ случаѣ не долѣе окончанія пятилѣтія. Предсѣдатель Государственной Думы всеподданнѣйше повергаетъ на Высочайшее благоволеніе о занятіяхъ Думы. Ст. 9 и 10 Учр. Предсѣдатель назначаетъ пристава Государственной Думы ¹⁾ и его помощниковъ въ числѣ, опредѣленномъ штатомъ. На нихъ возлагается исполненіе послѣдовавшихъ какъ со стороны предсѣдателя Государственной Думы, такъ и со стороны предсѣдателей ея отдѣловъ и комиссій распоряженій въ видахъ поддержанія порядка въ ея помѣщеніяхъ и въ засѣданіяхъ. Ст. 29 и 28 Учр. Служебное положеніе пристава Государственной Думы опредѣляется правилами о порядкѣ назначенія и увольненія служащихъ въ канцеляріи Государственной Думы ²⁾. Собр. узак. 20 февр. 1906 г., прил. къ ст. 30 Учр. Гос. Думы, т. I, ч. II Св. зак. изд. 1906 г., ст. 12.

Предсѣдатель назначаетъ, открываетъ и закрываетъ засѣданія общаго собранія Государственной Думы. Ст. 35 Учр. Онъ останавливаетъ того изъ членовъ Думы, который уклоняется отъ соблюденія порядка или уваженія къ закону. Отъ предсѣдателя Думы зависитъ объявить перерывъ засѣданія или его закрыть. Ст. 37 Учр. Но сужденія Государственной Думы по дѣлу могутъ быть лишь въ томъ случаѣ прекращены, если сама Дума признаетъ дѣло достаточно выясненнымъ. Ст. 36 Учр.

Предсѣдатель разрѣшаетъ постороннимъ лицамъ присутствовать въ открытыхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственной Думы. Въ случаѣ нарушенія правильности хода засѣданія, допущенныя въ него постороннія лица удаляются по распоряженію предсѣдателя. Ст. 43 Учр. По распоряженію пред-

¹⁾ По закону 1 іюля 1908 г. приставъ Госуд. Думы назначается совѣщаніемъ. См. ниже п. в.

²⁾ Правила эти измѣнены закономъ 1 іюля 1908 г. Собр. узак. № 102.

сѣдателя назначаются закрытыя засѣданія общаго собранія Думы. Такое назначеніе обязательно для него, когда министр или главноуправляющій, предметовъ вѣдомства коихъ касается подлежащее разсмотрѣнію Государственной Думы дѣло, заявитъ, что оно, по соображеніямъ государственнаго порядка, не должно подлежать оглашенію. Ст. 44.

Отъ предсѣдателя Государственной Думы зависитъ одобреніе отчетовъ о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственной Думы, составленныхъ присяжными стенографами, и разрѣшеніе оглашенія тѣхъ частей изъ отчетовъ о закрытомъ засѣданіи общаго собранія Государственной Думы, которыя онъ найдетъ подлежащими опубликованію, если, впрочемъ, засѣданіе объявлено было закрытымъ по постановленію Думы или по распоряженію предсѣдателя. Ст. 46 Учр.

Голосъ предсѣдателя Думы въ томъ лишь случаѣ даетъ перевѣсъ, если раздѣленіе голосовъ поровну послѣдовало при двухъ голосованіяхъ. Ст. 48 Учр.

б) Секретарь Государственной Думы и его товарищи избираются Думою изъ числа ея членовъ на пять лѣтъ, но исполняютъ свои обязанности впредъ до выбора секретаря и его товарищей новымъ составомъ Думы. Ст. 24 Учр. На секретаря Государственной Думы возлагается управленіе ея канцеляріею. Труды его раздѣляютъ товарищи секретаря Думы. Послѣ истеченія пятилѣтняго срока полномочій членовъ Государственной Думы и впредъ до избранія новаго секретаря права и обязанности предсѣдателя Думы и совѣщанія (см. ниже) въ отношеніи служащихъ въ канцеляріи Думы и состоящихъ при ней должностныхъ лицъ присваиваются секретарю Думы прежняго состава съ тѣмъ ограниченіемъ, что ни вновь назначать, ни перемѣщать онъ вышеуказанныхъ служащихъ вовсе не можетъ, увольнять же ихъ въ правѣ лишь по прошенію. Въ случаѣ необходимости секретарь можетъ ихъ временно устранить отъ исполненія служебныхъ обязанностей. Управленіе канцеляріею Думы и завідываніе состоящими при Думѣ должностными лицами въ случаѣ роспуска ея возлагается на вышеуказанныхъ основаніяхъ на государственнаго секретаря впредъ до избранія предсѣдателя и секретаря новымъ составомъ Думы. (Собр. узак. 1908 г. № 102).

в) Для соображенія общихъ, возникающихъ относительно дѣятельности Государственной Думы, вопросовъ, подъ предсѣдательствомъ ея предсѣдателя состоитъ совѣщаніе, въ составъ коего входятъ товарищи предсѣдателя Думы, а равно секретарь Думы и одинъ изъ его товарищей, постановленіемъ Думы къ тому назначенный. Ст. 12 Учр. Отъ совѣщанія зависитъ также опредѣленіе какъ чиновъ канцеляріи, такъ и прочихъ служащихъ при Государственной Думѣ къ должностямъ V и VI классовъ. Должности ниже VI класса замѣщаются по канцеляріи секретаремъ, а прочія предсѣдателемъ Государственной Думы. (Собр. узак. 1908 г. № 102).

II. Для законнаго состава засѣданій Государственной Думы требуется присутствіе не менѣе одной трети всего числа даннаго состава членовъ Думы. Ст. 7 Учр. Госуд. Д. Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Государственной Думы не состоится по неприбытію положеннаго числа членовъ, подлежащее разсмотрѣнію дѣло, если оно признается внесеннымъ его министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ послѣ несостоявшагося засѣданія недѣль. При такомъ слушаніи дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Думы. Ст. 54 Учр.

III. Засѣданія общаго собранія Государственной Думы по общему правилу публичны. Предсѣдатель Государственной Думы предоставляется разрѣшать присутствіе въ этихъ засѣданіяхъ, кромѣ засѣданій закрытыхъ, постороннимъ лицамъ въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ. Правила о допущеніи въ засѣданія Думы постороннихъ лицъ и объ охраненіи въ помѣщеніяхъ Думы должнаго порядка составляются по соглашенію предсѣдателя Государственной Думы съ предсѣдателемъ совѣта министровъ и утверждаются Высочайшею властью. Ст. 63 Учр. Отъ него же зависятъ разрѣшать присутствіе въ упомянутыхъ засѣданіяхъ представителямъ выходящихъ въ свѣтъ изданій поврежденной печати въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, но не болѣе одного отъ отдѣльнаго изданія. Члены Государственнаго Совѣта, сенаторы и особы дипломатическаго корпуса имѣютъ право присутствовать въ засѣданіяхъ Государственной Думы, кромѣ засѣданій закрытыхъ. Въ случаѣ нарушенія лицами, допущенными въ засѣданіе, правильности его хода, они удаляются изъ засѣданія по распоряженію предсѣдателя Думы. Ст. 43 Учр.

Закрытыя засѣданія общаго собранія Государственной Думы назначаются по постановленію общаго ея собранія или по распоряженію предсѣдателя Думы. По распоряженію послѣдняго закрытыя засѣданія общаго ея собранія назначаются и въ томъ случаѣ, когда министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, предметовъ вѣдомства коихъ касается дѣло, подлежащее разсмотрѣнію Думы, заявитъ, что оно по соображеніямъ государственнаго порядка не должно подлежать оглашенію. Изъ отчета о закрытомъ засѣданіи общаго собранія Государственной Думы могутъ подлежать оглашенію въ печати тѣ части, опубликованіе которыхъ сочтетъ возможнымъ либо предсѣдатель Думы, если засѣданіе было объявлено закрытымъ по постановленію Думы или по распоряженію ея предсѣдателя, либо министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, если засѣданіе было объявлено закрытымъ вслѣдствіе ихъ о томъ заявленія. Ст. 44 и 45 Учр. Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственной Думы составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ Думы, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ.

IV. Постановленіемъ Государственной Думы по разсмотрѣннымъ ею дѣламъ почитается мнѣніе, принятое въ общемъ ея собраніи большинствомъ голосовъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, производится новое голосованіе. Если и затѣмъ не получится большинства голосовъ, то голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Постановленіе Думы объ отменѣ выборовъ въ Думу, по неправильности ихъ, получаетъ силу въ томъ лишь случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ. Такого же квалифицированного большинства двухъ третей голосовъ требуетъ постановленіе Государственной Думы о признаніи сообщенія министра или главноуправляющаго по запросу о незаконныхъ дѣйствіяхъ неудовлетворительнымъ. Ст. 48 и 60 Учр.

V. Въ Государственную Думу воспрещается являться депутациямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы. Ст. 61.

VI. Во всѣхъ собраніяхъ Государственной Думы могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, но участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Думы. Министры и главноуправляющіе должны быть заслушаны въ засѣданіяхъ Думы каждый разъ, когда они о томъ заявятъ. 39 и 40 Учр.

VII. Для предварительной разработки подлежащих ей рассмотрѣнію дѣлъ Государственная Дума можетъ образовывать ихъ своей среды отдѣлы и комиссіи. Число отдѣловъ и комиссій, ихъ составъ, а также предметы ихъ вѣдомства устанавливаются Государственною Думою. (Ст. 5 и 6 Учр.). Засѣданія отдѣловъ и комиссій назначаются, открываются и закрываются ихъ председателями. Въ засѣданія отдѣловъ и комиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются. 35 и 42 Учр.

VIII. 1) Законопроекты вносятся въ Государственную Думу министрами либо главноуправляющими отдѣльными частями, либо комиссіями, образованными изъ членовъ Думы, или же поступаютъ въ Думу изъ Государственного Совѣта. (Ст. 34 Учр.). Законопроектъ, внесенный въ Государственную Думу министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью, можетъ быть взятъ имъ обратно, доколѣ законопроектъ не одобренъ Думою. Ст. 47.

2) Объ отиѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданія новаго закона члены Государственной Думы подаютъ письменное заявленіе ея председателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданія новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законъ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то председатель вноситъ его на рассмотрѣніе Думы. О днѣ слушанія въ Государственной Думѣ заявленія объ отиѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданія новаго закона извѣщаются министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ имъ копій съ заявленія и относящихся къ нему приложеній, не позднее, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія. 55 и 56 Учр.

Если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отиѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ либо главноуправляющимъ отдѣльною частью. (Ст. 57 Учр.). Законопроектъ, предначертанный по почину Думы, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ или главноуправляющимъ не иначе, какъ съ согласія на то Думы. (Ст. 47 Учр.) Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, Думою можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды. 57 Учр.

3) Законопроекты, предначертанные по почину Государственного Совѣта и имъ одобренные, поступаютъ въ Государственную Думу. (Ст. 49 Учр.). Законопроектъ, предначертанный по почину Государственного Совѣта и по его одобренію, поступившій въ Думу, не можетъ быть взятъ обратно министромъ или главноуправляющимъ, внесшимъ такой законопроектъ въ совѣтъ. (Ст. 47 Учр.). Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственная Дума, не отклоняя предначертаннаго по почину Государственного Совѣта и имъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго его рассмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Думы, либо возвращено въ Государственный Совѣтъ, либо передано въ особую комиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Государственного Совѣта и Государственной Думы по выбору Совѣта и Думы, по принадлежности. Въ комиссіи председательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственный Совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Ст. 51 Учр.

4) Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и ею одобренные, передаются въ Государственный Совѣтъ. (49 Учр.). Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и одобренные какъ ею, такъ и Государственнымъ Совѣтомъ, равно какъ законопроекты, предначертанные по почину Государственного Совѣта и одобренные какъ имъ, такъ и Государственной Думою, представляются Императорскому Величеству предсѣдателемъ Государственного Совѣта. (52 Учр.). Законопроекты, не принятые Государственной Думою или Государственнымъ Совѣтомъ, признаются отклоненными. (Ст. 50 Учр.). Законопроекты, предначертанные по почину Государственного Совѣта или Государственной Думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи. Законопроекты, предначертанные по почину Государственного Совѣта или Государственной Думы и отклоненные однимъ изъ сихъ установленій, могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, если послѣдуетъ Высочайшее на то повелѣніе. 53 Учр.

IX. О сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незаконными, члены Думы подаютъ письменное заявленіе предсѣдателю Думы. Если заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на обсужденіе Думы. Принятое большинствомъ членовъ Государственной Думы заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, которые, не далѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія, либо сообщаютъ Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Думу о причинахъ, по которымъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Государственная Дума большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственного Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе. Ст. 60 Учр.

Дополненіе.

ГЛАВА II²

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.

§ 1. Общая характеристика.

Въ отличіе отъ Государственной Думы Государственный Совѣтъ характеризуется закономъ какъ «государственное установленіе», въ коемъ обсуждаются законодательныя предположенія. Государственный Совѣтъ въ дѣлахъ, ему предлагаемыхъ, пользуется всею свободою мнѣній. Въ Государственный Совѣтъ воспрещается являться депутациямъ, а также представлять словесныя или письменныя заявленія и просьбы. (Ст. 5 и 6 Учр.). Государственный Совѣтъ

сносится съ Государственною Думою, кромѣ случаевъ въ законѣ указанныхъ, чрезъ председателя, а съ другими установленіями и лицами—чрезъ государственнаго секретаря. Ст. 138 Нак.

Отъ Государственнаго Совѣта необходимо отличать Департаменты и Особня Присутствія въ Государственномъ Совѣтѣ, не имѣющіе никакого отношенія къ обсужденію законодательныхъ предположеній, а вѣдающіе особо указанныя въ законѣ дѣла. См. ст. 1 Учр. Г. С.

§ 2. Составъ Государственнаго Совѣта.

Государственный Совѣтъ образуется изъ членовъ по Высочайшему назначенію и членовъ по выборамъ (ст. 3). Составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію, а также членовъ по выборамъ ежегодно публикуется во всеобщее свѣдѣніе (11). «Общее число членовъ Государственнаго Совѣта, призываемыхъ Высочайшею властью къ присутствованію въ Совѣтѣ ихъ среды его членовъ по Высочайшему назначенію, не должно превышать общаго числа членовъ Совѣта по выборамъ». Законъ различаетъ членовъ Государственнаго Совѣта вообще отъ членовъ Государственнаго Совѣта, присутствующихъ въ Совѣтѣ. Составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію можетъ быть пополняемъ изъ числа членовъ какъ не присутствующихъ въ Совѣтѣ, такъ и вновь назначаемыхъ (9).

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ избираются срокомъ на девять лѣтъ, съ тѣмъ, чтобы каждыя три года одна треть каждаго разряда членовъ выбывала въ очередномъ порядкѣ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда число членовъ Совѣта даннаго разряда не дѣлится на три, превышающее дѣлимое на три число членовъ выбываетъ въ составѣ послѣдней трети. Взамѣнъ выбывающей къ истеченію трехлѣтняго срока трети членовъ Совѣта по выборамъ, избирается подлежащими установленіями такое же число членовъ Совѣта соответствующихъ выбывающимъ разрядамъ. Выбывающіе въ очередномъ порядкѣ члены Совѣта могутъ быть вновь избираемы. См. прим. (ст. 18).

Не могутъ быть избираемы въ члены Государственнаго Совѣта: 1) лица, не достигшія сорокалѣтняго возраста; 2) не окончившіе курсъ хотя бы въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или не выдержавшіе соответствующаго испытанія; 3) иностранные подданные и 4) указанные въ п. 1 ст. 6 и въ статьяхъ 7 и 8 пол. о выб. въ Госуд. Думу лица, не участвующія въ выборахъ въ Думу (ст. 20).

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ избираются:

1) Отъ духовенства православной россійской церкви. Святѣйшій Синодъ избираетъ шесть членовъ Государственнаго Совѣта; трое изъ монашествующаго православнаго духовенства и трое изъ бѣлаго православнаго духовенства. Порядокъ избранія опредѣляется самимъ Синодомъ съ Высочайшаго утвержденія (ст. 12 и 13).

2) Отъ губернскихъ земскихъ собраній. Каждое губернское земское собраніе избираетъ по одному члену Государственнаго Совѣта (12 и 14).

Члены эти избираются изъ числа: а) лицъ, владѣющихъ въ губерніи на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, а въ отношеніи горнозаводскихъ дачъ также и на посессионномъ правѣ, не менѣе трехъ лѣтъ, про-

странством обложенной сборомъ на земскія повинности земли, въ три раза превышающимъ количество земли, дающее право на непосредственное участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, и б) лицъ, владѣющихъ въ губерніи, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, а въ отношеніи горно-заводскихъ дачъ также и на посессионномъ правѣ, не менѣе того же трехлѣтняго срока, пространствомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, дающимъ право на непосредственное участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, если лица сіи послужили не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ, въ должности губернскаго или уѣзднаго предводителя дворянства, председателя губернской или уѣздной земской управы, городского головы или почетнаго по выборамъ мирового судьи. С.-Петербургскому, Московскому и Херсонскому Губернскимъ Земскимъ Собраніямъ предоставляется выбирать по одному члену Государственнаго Совѣта не только изъ числа указанныхъ землевладѣльцевъ, но также изъ лицъ, владѣющихъ въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одесѣ, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе трехъ лѣтъ, недвижимымъ имуществомъ, оцененнымъ, для взиманія земскаго сбора, не ниже сорока пяти тысячъ рублей, или же оцененнымъ, на томъ же основаніи, не ниже пятнадцати тысячъ рублей, если владѣлецъ имущества прослужилъ не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ перечисленныхъ выше должностяхъ ¹⁾.—Списки лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ члены Государственнаго Совѣта, составляются уѣздными земскими управами. Списки эти по губерніямъ С.-Петербургской, Московской и Херсонской дополняются свѣдѣніями о вышеупомянутыхъ лицахъ, на основаніи сообщеній городскихъ управъ городовъ С.-Петербурга, Москвы и Одессы. Составленные такимъ образомъ списки сообщаются уѣздными управами губернатору, по распоряже-

¹⁾ Въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также въ области войска Донскаго образуются, въ губернскихъ и областномъ городахъ, подъ председательствомъ губернскаго, а въ области войска Донскаго областного предводителя дворянства, съѣзды лицъ, имѣющихъ въ сихъ губерніяхъ и области, по количеству состоящей во владѣніи ихъ земли, право непосредственнаго участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если при томъ они владѣютъ тою землею не менѣе трехъ лѣтъ и если они не принадлежатъ къ числу лицъ, которые не допускаются къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. Каждый изъ сихъ съѣздовъ выбираетъ по одному члену Государственнаго Совѣта. Въ губерніяхъ Царства Польскаго образуются, въ губернскихъ городахъ, подъ председательствомъ особыхъ лицъ, назначенныхъ къ тому Высочайшею властью, съѣзды лицъ, имѣющихъ въ сихъ губерніяхъ, по количеству состоящей во владѣніи ихъ земли, право непосредственнаго участія въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если они владѣютъ тою землею не менѣе трехъ лѣтъ и если они не принадлежатъ къ числу лицъ, которые не допускаются къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. Каждый губернской съѣздъ избираетъ по шести выборщиковъ изъ числа лицъ, владѣющихъ въ губерніи, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе указанного трехлѣтняго срока, пространствомъ обложенной государственными налогомъ или мѣстными сборами земли, въ три раза превышающимъ количество земли, дающее право непосредственнаго участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Общій въ городѣ Варшавѣ съѣздъ этихъ выборщиковъ, подъ председательствомъ особаго лица, назначеннаго къ тому Высочайшею властью, выбираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

нію котораго публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ не поздѣе какъ за двѣ недѣли до выборовъ. Въ теченіе недѣли со дня опубликованія списковъ могутъ быть подаваемы жалобы на ихъ неправильность и неполноту въ губернскую комиссію по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу. Постановленія губернской комиссіи почитаются окончательными и обжалованію не подлежатъ. При исчисленіи срока владѣній недвижимыми имуществомъ, дающаго право быть избраннымъ въ члены Государственного Совѣта, принимается въ расчетъ и срокъ владѣнія этимъ имуществомъ наследодателя въ восходящей линіи. Члены Государственного Совѣта избираются срокомъ на три года. Виновные въ преступныхъ дѣяніяхъ, совершенныхъ при производствѣ выборовъ, подвергаются преслѣдованію и наказанію на основаніи указа 8 марта 1906 года (Собр. узак., 353). См. выше главу II¹, § 6, II.

3) Отъ дворянскихъ обществъ. Дворянскія общества въ губерніяхъ и областяхъ, въ которыхъ производятся дворянскіе выборы, избираютъ изъ своей среды, каждое, по два выборщика. Съѣздъ сихъ выборщиковъ собирается въ С.-Петербургѣ и выбираетъ изъ своей среды восемнадцать членовъ Государственного Совѣта (12 и 16).

4) Отъ академій наукъ и россійскихъ университетовъ. Академія наукъ и каждый изъ университетовъ избираютъ по три выборщика: академія въ полномъ академическомъ собраніи избираетъ ихъ изъ числа ординарныхъ академиковъ, а совѣтъ cadaго университета—изъ числа ординарныхъ его профессоровъ. Съѣздъ сихъ выборщиковъ собирается въ С.-Петербургѣ и выбираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственного Совѣта.

5) Отъ промышленности и торговли: а) Совѣтъ торговли и мануфактуръ избираетъ 4-хъ выборщиковъ, въ томъ числѣ двухъ отъ торговли и двухъ отъ промышленности; б) Московское отдѣленіе сего совѣта, а также Иваново-Вознесенскій, Костромской и Лодзинскій комитеты торговли и мануфактуръ—по 2 выборщика отъ промышленности; в) прочіе комитеты торговли и мануфактуръ по одному выборщику отъ промышленности; г) Биржевые комитеты: С.-Петербургскій и Московскій (общихъ биржъ)—по четыре выборщика, въ томъ числѣ по два отъ промышленности и по два отъ торговли; д) Варшавскій, Одесскій, Кіевскій, Нижегородскій, Рижскій, Ростовскій на Дону, Харьковскій (общей биржи), Самарскій, Саратовскій, Лодзинскій, Либавскій, Вакцинскій, Екатеринбургскій, Пермскій, Томскій и Омскій—по два выборщика, въ томъ числѣ по одному отъ промышленности и по одному отъ торговли; е) Комитетъ Харьковской Каменноугольной биржи—одного выборщика отъ промышленности; ж) всѣ же прочіе биржевые комитеты, а также купеческія управы—по одному выборщику отъ торговли. Съѣздъ выборщиковъ собирается въ С.-Петербургѣ и избираетъ изъ своей среды 12 членовъ Государственного Совѣта, въ томъ числѣ 6 отъ промышленности и 6 отъ торговли (ст. 12 и 17).

§ 3. Производство выборовъ въ члены Государственного Совѣта съѣздами выборщиковъ.

Избраніе членовъ Государственного Совѣта производится подлежащими съѣздами подъ предсѣдательствомъ выбранныхъ ими изъ своей среды лицъ (ст. 19). Выборы производятся закрытою подачею голосовъ посредствомъ баллотировки шарами или посредствомъ записокъ.

Избранными считаются получившіе болѣе половины голосовъ избирателей въ порядкѣ большинства голосовъ; въ случаѣ же ихъ равенства—избраніе опредѣляется по жребію.*

Если число получившихъ болѣе половины голосовъ не достигаетъ подлежащаго избранію числа выборщиковъ или членовъ Государственнаго Совѣта, то на слѣдующій день производятся дополнительные выборы недостающаго числа выборщиковъ или членовъ Совѣта.

Въ случаѣ безуспѣшности этихъ дополнительныхъ выборовъ, на третій день производятся окончательные выборы недостающаго числа выборщиковъ или членовъ Совѣта, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ (ст. 21).

§ 4. Обжалованіе выборовъ.

Разъясненіе сомнѣній по примѣненію постановленій учрежденія Государственнаго Совѣта относительно выборовъ въ члены Государственнаго Совѣта принадлежитъ Правительствующему Сенату, при чемъ дѣла эти разрѣшаются въ первомъ его департаментѣ порядкомъ, указаннымъ въ ст. 21 пол. о выб. въ Госуд. Думу (25)¹⁾. Жалобы на неправильность производства выборовъ въ члены Государственнаго Совѣта приносятся на имя Совѣта. Жалобы эти подаются въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго избирательнаго собранія или сѣзда его предсѣдателю и препровождаются имъ, съ его объясненіями, въ Совѣтъ въ недѣльный срокъ со дня полученія жалобы (ст. 21).

Новые выборы производятся подлежащими установленіями въ случаѣ отрицанія Государственнымъ Совѣтомъ всего выборнаго производства (ст. 23). Постановленіе Совѣта объ отрицаніи выборовъ въ члены Совѣта, по неправильности этихъ выборовъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Совѣта (ст. 46 Учр. Госуд. Сов.). Въ случаѣ же отрицанія выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Совѣта на мѣсто ихъ вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ, тѣ изъ слѣдующихъ за ними лицъ, которые получили при выборахъ большинство голосовъ. Если такихъ лицъ не окажется, то производятся подлежащимъ избирательнымъ собраніемъ или сѣздомъ новые выборы (23). Въ случаѣ выбытія изъ состава Государственнаго Совѣта члена по выборамъ, если до окончанія срока, на который онъ былъ избранъ въ Совѣтъ, остается болѣе года, выбывшаго члена на остающійся его срокъ полномочій замѣняетъ въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ, слѣдующее за нимъ лицо, получившее при выборахъ большинство голосовъ. Если такого лица не окажется, то производятся подлежащимъ избирательнымъ собраніемъ или сѣздомъ новые выборы (24).

¹⁾ Т.-е. по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора, большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ, въ случаѣ же равенства голосовъ—по мнѣнію, принятому сенаторомъ, исполняющимъ обязанности первоприсутствующаго.

§ 5. Юридическое положеніе членовъ Государственнаго Совѣта.

а) Члены Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ (9). Напротивъ того, полномочія членовъ по выборамъ могутъ быть прекращены и до срока указомъ монарха, коимъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта (10).

б) Членамъ Государственнаго Совѣта по выборамъ, въ теченіе его сессіи, производится суточное изъ казны довольствіе въ размѣрѣ двадцати пяти рублей въ день каждому (28). Это суточное довольствіе члены Государственнаго Совѣта получаютъ въ теченіе сессіи со дня прибытія ихъ къ исполненію своихъ обязанностей. Оно выдается въ теченіе сессіи по окончаніи каждаго мѣсяца, а по окончаніи сессіи—при ея закрытіи (ст. 8 и 9 Нак.) Со времени отказа члена Государственнаго Совѣта отъ своего званія, сложенія сего званія или выбытія его изъ состава Совѣта суточное довольствіе ему не производится (ст. 11 Нак.). Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ, если занимаютъ другія должности, коимъ присвоено содержаніе, получаютъ его лишь въ случаѣ отказа отъ суточного довольствія (ст. 28 Учр. Госуд. Сов.). Сверхъ суточного довольствія означеннымъ членамъ Совѣта возмѣщаются изъ казны, разъ въ годъ, путевыя издержки по расчету пяти копѣекъ на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно. Возмѣщеніе путевыхъ издержекъ членовъ Государственнаго Совѣта на пріѣздъ въ С.-Петербургъ производится въ началѣ сессіи, а на обратный путь—при ея закрытіи (ст. 10 Нак.).

в) Члены Госуд. Сов. по выборамъ, въ отношеніи лишенія и ограниченія личной ихъ свободы и временнаго устраненія отъ участія въ собраніяхъ Совѣта, равно какъ условій и порядка отказа отъ званія члена Совѣта, сложенія сего званія и выбытія изъ состава Совѣта, подчиняются соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ Госуд. Думы (27). См. выше гл. II¹, § 8.

Сообщенія подлежащихъ установленій объ обстоятельствахъ, служащихъ по закону основаніями для лишенія члена Государственнаго Совѣта личной свободы, временнаго устраненія его отъ участія въ собраніяхъ Совѣта или выбытія изъ состава Совѣта, а также заявленія членовъ Совѣта объ обстоятельствахъ, влекущихъ за собою по закону выбытіе изъ состава Совѣта, поступаютъ къ предсѣдателю Совѣта. Предсѣдатель, удостовѣрившись, что сообщеніе или заявленіе касается указанныхъ выше обстоятельствъ, передаетъ его въ комиссію личнаго состава и внутреннего распорядка для доклада ея заключенія Государственному Совѣту (ст. 22 Нак.). Докладъ комиссіи долженъ быть представленъ въ теченіе недѣли, если не встрѣчается надобности въ собраніи свѣдѣній, не находящихся въ распоряженіи Государственнаго Совѣта (ст. 23. Нак.). Государственный Совѣтъ, въ общемъ собраніи, разрѣшаетъ дѣла, возникшія по указаннымъ сообщеніямъ или заявленіямъ, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ Наказомъ для разсмотрѣнія дѣлъ о правильности выборовъ. Ст. 24 Нак. О членахъ Государственнаго Совѣта по выборамъ, отказавшихся отъ его званія или признанныхъ сложившими съ себя это званіе, либо выбывшими изъ состава Совѣта Госу-

дарственный секретарь сообщает председателю Совѣта министровъ для соотвѣтственнаго распоряженія. Ст. 25. Наказа.

г) Государственный Совѣтъ въ дѣлахъ, ему предлагаемыхъ, пользуется всею свободою мнѣній (ст. 5 У. Г. С.). Члены Государственного Совѣта по выборамъ не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями и, въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Совѣта, подчиняются соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ Государственной Думы (26).

д) При вступленіи въ Государственный Совѣтъ члены его подписываютъ присягу, кою общаютъ передъ Всемогущимъ Богомъ исполнять возложенныя на нихъ обязанности по крайнему разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Самодержцу Всероссійскому и памятуя лишь о благѣ и пользѣ Россіи (ст. 4 и прил.).

е) Члены Государственного Совѣта обязаны присутствовать въ засѣданіяхъ Совѣта ¹⁾. Если членъ Государственного Совѣта лишенъ возможности прибыть въ засѣданіе Совѣта, то долженъ увѣдомить председателя или государственнаго секретаря о причинахъ своего отсутствія. Неприбытіе въ засѣданіе допускается лишь по уважительнымъ причинамъ (ст. 4 и 5 Нак.). Члены, не посѣщавшіе засѣданій безъ уважительной причины болѣе мѣсяца, перестаютъ получать суточное довольствіе (ст. 7 Нак.). Члены Государственного Совѣта не могутъ отлучаться безъ отпуска. Члены Совѣта по выборамъ могутъ отлучаться на срокъ не свыше 14 дней съ вѣдома председателя; отпуска на болѣе продолжительное время разрѣшаются постановленіями Совѣта (ст. 6 Нак.). Членамъ Государственного Совѣта по выборамъ, находящимся въ отпускѣ болѣе одного мѣсяца въ теченіе сессіи, причитающееся имъ сверхъ мѣсяца суточное довольствіе не производится. Однако, въ случаяхъ засвидѣтельствованной болѣзни члены Совѣта получаютъ суточное довольствіе въ теченіе четырехъ мѣсяцевъ (ст. 7 Нак.).

ж) Каждому члену Государственного Совѣта предоставляется получить изъ государственной канцеляріи свидѣтельство, удостоверяющее его званіе (ст. 12 Нак.).

§ 6. Компетенція Государственного Совѣта.

1) Главный принципъ, которымъ опредѣляется компетенція Государственного Совѣта, заключается въ ст. 7 и 86 Осн. зак., согласно которымъ Го-

¹⁾ Виновный въ недопущеніи угрозамъ, насиліемъ надъ личностью или злоупотребленіемъ властью члена Государственного Совѣта или Государственной Думы къ исполненію обязанностей сего званія наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, личныхъ и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія на срокъ отъ 4 до 5 лѣтъ. Тому же наказанію, на срокъ отъ 5—6 лѣтъ, подвергается виновный въ воспрепятствованіи занятіямъ Государственного Совѣта или Государственной Думы угрозою, насиліемъ надъ личностью или поврежденіемъ помѣщенія силъ установленій, а также искусственнымъ зараженіемъ въ семь помѣщенія воздуха. Если же послѣднее дѣяніе учинено нѣсколькими вооруженными лицами, то виновные наказываются лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія и ссылкой въ каторжныя работы на срокъ отъ 8—10 лѣтъ. См. ст. 8 и 9 Высоч. Ук. 8 марта 1906 г., Собр. узак. № 54.

сударь осуществляет законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственного Совѣта. Въ этомъ отношеніи компетенція Государственного Совѣта распространяется на всѣ области государственной дѣятельности, юстиціи, благосостоянія, финансовъ. Государственному Совѣту принадлежитъ не только одобреніе или неодобреніе законовъ, предложенныхъ Госуд. Думою или монархомъ; ему принадлежитъ также инициатива изданія закона, которую прежній Государственный Совѣтъ не пользовался: согласно ст. 43 Учр. Госуд. Сов. и 107 Зак. Основн. Государственный Совѣтъ можетъ возбуждать предположенія объ оти́нѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ основныхъ государственныхъ законовъ.

2) Проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ разсматривается Государственнымъ Совѣтомъ въ общемъ, въ учрежденіи его установленномъ, порядкѣ обсужденія подлежащихъ вѣдѣнію совѣта законодательныхъ дѣлъ съ соблюденіемъ специально для бюджета установленныхъ правилъ (ст. 2 прав. о поряд. разсмотр. росписи, ст. 53 Учр. Госуд. Сов.). См. ниже § 7, п. 15.

3) Государственный Совѣтъ провѣряетъ полномочія своихъ членовъ по выборамъ. Ст. 102 Основн. Зак. Предварительная провѣрка полномочій вновь избранныхъ членовъ Государственного Совѣта возлагается на комиссію по дѣламъ личнаго состава и внутренняго распорядка. Ст. 13 Нак. Въ эту комиссію поступаютъ сообщенія объ избранныхъ членахъ Государственного Совѣта и представленные въ Совѣтъ выборныя производства тѣхъ установленій, коими избираются члены Государственного Совѣта, а равно жалобы на несправильность производства выборовъ и объясненія по нимъ председателей подлежащихъ избирательныхъ собраній и сѣздовъ. Ст. 14 Нак. Сомнѣнія относительно правильности выборнаго производства могутъ быть заявляемы членами Государственного Совѣта не позже семи дней со дня объявленія въ Совѣтъ объ избранномъ лицѣ. Такія заявленія сообщаются председателю Совѣта или комиссіи письменно, съ указаніемъ основаній возбуждаемыхъ сомнѣній. Ст. 15 Нак. Члену Государственного Совѣта, правильность выбора коего обжалована или вызвала сомнѣнія, предоставляется давать, при разсмотрѣніи дѣла въ комиссіи, всѣ необходимыя, по его мнѣнію, разъясненія, безъ участія въ ея рѣшеніяхъ, хотя бы онъ и состоялъ членомъ комиссіи. Равнымъ образомъ, въ засѣданіяхъ могутъ присутствовать для разъясненій тѣ члены Государственного Совѣта, коими сдѣланы упомянутыя въ ст. 15 заявленія. Для сего означенные члены Совѣта извѣщаются о засѣданіи комиссіи. Заинтересованный членъ также извѣщается о засѣданіи комиссіи и ему дается возможность ознакомиться съ относящимися до его дѣла документами. Ст. 17 Нак. Заключение комиссіи вмѣстѣ съ предъявленными ей разъясненіями докладываются общему собранію Государственного Совѣта отдѣльно по каждому выборному производству, по которому принесена жалоба или возбуждено сомнѣніе. Ст. 18 Нак. Комиссія можетъ, не ожидая окончанія провѣрки ею выборовъ, обжалованныхъ или вызвавшихъ сомнѣнія, представить общему собранію Государственного Совѣта докладъ о тѣхъ членахъ Совѣта, относительно правильности выбора коихъ нѣтъ жалобъ или заявленій и не встрѣгилось сомнѣній въ средѣ комиссіи. Ст. 16 Нак.

При рѣшеніи общимъ собраніемъ Государственного Совѣта дѣлъ о правильности выборовъ въ голосованіи не участвуетъ тотъ членъ Совѣта, избра-

ніе коего составляет предметъ сужденій Совѣта. Голосованіе по такимъ выборнымъ производствамъ, по коимъ принесены жалобы или заявлены сомнѣнія, производится посредствомъ подачи записокъ. Ст. 19 Нак. Члены Государственного Совѣта, выборы коихъ постановленіемъ Совѣта отиѣнены, считаются выбывшими изъ его состава. О послѣдовавшей отиѣнѣ Государственнымъ Совѣтомъ выборовъ государственный секретарь сообщаетъ предсѣдателю совѣта министровъ для соотвѣтствующихъ распоряженій ¹⁾. Ст. 21 Нак. Члены Государственного Совѣта, дѣла о выборѣ коихъ разсматриваются комиссіею или Государственнымъ Совѣтомъ, пользуются всѣми правами члена Совѣта, пока не состоится постановленіе Совѣта объ отиѣнѣ ихъ выборовъ. Ст. 20 Нак.

4) Подробности своего внутренняго распорядка Государственный Совѣтъ опредѣляетъ посредствомъ издаваемаго имъ Наказа (60 ст. Учр. Г. С.). Государственный Совѣтъ приступаетъ къ обсужденію вопроса объ измѣненіи или дополненіи своего Наказа не иначе, какъ по заявленію, подписанному не менѣе, чѣмъ тридцатью членами Совѣта. Ст. 116 Нак.

5) Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ имъ дѣлъ. Но министры и главноуправляющіе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія Совѣту разъясненій по такимъ предметамъ, кои по соображеніямъ государственнаго порядка не подлежатъ оглашенію (ст. 36). Разъясненія сообщаются министрами и главноуправляющими какъ лично, такъ и черезъ ихъ товарищей или начальниковъ отдѣльных частей центральнаго управленія. Свѣдѣнія же по спеціальнымъ предметамъ могутъ быть предъявлены ими при содѣйствіи другихъ должностныхъ лицъ, завѣдывающихъ дѣлами по означеннымъ предметамъ (37).

6) Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и учрежденій, дѣйствій, кои представляются незаконными (ст. 44). Не далѣе одного мѣсяца со дня передачи запроса министръ либо сообщаетъ Государственному Совѣту надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаетъ Совѣтъ о причинахъ, по которымъ онъ лишенъ возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія (58). Если Государственный Совѣтъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго, то предсѣдатель Государственнаго Совѣта представляетъ дѣло на Высочайшее благовозрѣніе (58).

¹⁾ Т.-е. для распоряженія о производствѣ новыхъ выборовъ или о приглашеніи тѣхъ изъ слѣдующихъ за выбывшими лицъ, которые получили при выборахъ большинство голосовъ. Ст. 23 Учр.

§ 7. Порядокъ производства дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

1. Предсѣдатель и вице-предсѣдатель.—2. Продолжительность ежегодныхъ занятій.—3. Законность состава засѣданій.—4. Публичныя и тайныя засѣданія.—5. Постановленія Государственного Совѣта.—6. Положеніе министровъ въ Государств. Совѣтѣ.—7. Комиссіи.—8. Инициатива членовъ.—9. Запросы.—10. Порядокъ дебатовъ.—11. Подготовительныя къ засѣданію дѣйствія и опредѣленіе его программы.—12. Порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ и предложеній.—13. Переходъ къ очереднымъ дѣламъ.—14. Внесеніе поправокъ.—15. Порядокъ разсмотрѣнія бюджета.—16. Протоколъ засѣданія Государственного Совѣта.

1) Предсѣдатель и вице-предсѣдатель Государственного Совѣта назначается ежегодно Высочайшею властью изъ числа членовъ Совѣта по Высочайшему назначенію. Вице-предсѣдатель Совѣта, въ случаѣ отсутствія предсѣдателя, исполняетъ обязанности послѣдняго, въ остальное же время участвуетъ въ собраніяхъ Совѣта на правахъ его члена (ст. 3 Учр. Г. С.). Въ каждомъ засѣданіи Государственного Совѣта предсѣдатель можетъ передать свои обязанности вице-предсѣдателю на все засѣданіе или на определенное дѣло. Въ случаяхъ, когда предсѣдатель пожелаетъ принять участіе въ сужденіяхъ по дѣлу въ засѣданіи Государственного Совѣта, въ предсѣдательствованіе вступаетъ вице-предсѣдатель (ст. 2 и 3 Наказа). Предсѣдатель Государственного Совѣта ежегодно повергаетъ на Высочайшее воззрѣніе всеподпаяннѣйшій отчетъ о дѣятельности Совѣта за каждую отдѣльную сессію (ст. 7). Засѣданія Государственного Совѣта назначаются, открываются и закрываются его предсѣдателемъ (ст. 33 Учр. Г. Сов.) въ дни, заранѣе опредѣляемые Совѣтомъ въ началѣ каждой сессіи. Въ случаѣ надобности, по постановленію Совѣта, засѣданіе его можетъ быть назначено и на какой-либо иной день. Обыкновенныя засѣданія отменяются по распоряженію предсѣдателя. Чрезвычайныя засѣданія Государственного Совѣта назначаются предсѣдателемъ Совѣта, по его усмотрѣнію или по письменному заявленію не менѣе, чѣмъ тридцати членовъ Совѣта. Ст. 57 Нак. Назначеніе часа для начала каждого засѣданія Государственного Совѣта зависитъ отъ предсѣдателя (ст. 58 Нак.).

Предсѣдателю Государственного Совѣта принадлежитъ поддержаніе порядка въ засѣданіяхъ Совѣта, руководство преніями и голосованіями и представительство Государственного Совѣта. Ст. 1 Нак. Предсѣдателю предоставляется привлекать говорящее лицо къ порядку. Если послѣ призыва къ порядку говорящій снова нарушитъ его, то можетъ быть лишенъ предсѣдателемъ слова по обсуждаемому дѣлу въ текущемъ засѣданіи. Ст. 79. Говорящій можетъ быть лишенъ слова въ текущемъ засѣданіи по обсуждаемому дѣлу также постановленіемъ Совѣта по заявленію, поддержанному не менѣе чѣмъ десятью членами Государственного Совѣта. Пренія по такимъ заявленіямъ не допускаются, а голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ. Ст. 80 Нак. Но подвергнутъ срочному устраненію отъ участія въ собраніяхъ, на время не свыше одного мѣсяца, въ случаяхъ существеннаго нарушенія порядка, членъ Государственного Совѣта можетъ быть по предложенію предсѣдателя, или по заявленію кого-либо изъ членовъ, поддержанному не менѣе, чѣмъ десятью членами не иначе, какъ постановленіемъ Совѣта. Предварительно по-

становленія объ этомъ, совершившему означенное правонарушеніе члену Совѣта предоставляется представить свои объясненія по поводу нарушенія. Пренія по такимъ дѣламъ не допускаются, а голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ. Ст. 81 Нак.

О руководствѣ преніями и голосованіемъ см. ниже.

2) Продолжительность ежегодныхъ занятій Государственнаго Совѣта и сроки перерыва въ теченіе года опредѣляются указами Государя (ст. 30).

3) Законность состава засѣданій Государственнаго Совѣта обусловливается присутствіемъ не менѣе одной трети общаго числа даннаго состава членовъ Совѣта, безъ различія членовъ по Высочайшему назначенію либо по выборамъ (ст. 31). Въ случаяхъ, когда у предсѣдателя возникнетъ сомнѣніе относительно законности состава засѣданія, или по сему предмету послѣдуетъ заявленіе кого-либо изъ членовъ Совѣта, производится подсчетъ присутствующихъ членовъ. 62 Нак. Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Государственнаго Совѣта не состоится по неприбытію положеннаго числа его членовъ, подлежащее разсмотрѣнію дѣло, если оно признается внесеннымъ его министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ, послѣ несостоявшагося засѣданія, недѣль. При такомъ слушаніи дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Совѣта (52).

4) Въ Государственный Совѣтъ воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы (ст. 6).

1. Но засѣданія общаго собранія Государственнаго Совѣта по общему правилу публичны. а) Предсѣдателю Государственнаго Совѣта предоставляется разрѣшать присутствіе въ засѣданіяхъ общаго его собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, постороннимъ лицамъ въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ (ст. 39). Правила о допущеніи въ засѣданія Государственнаго Совѣта постороннихъ лицъ и объ охраненіи въ помѣщеніяхъ Совѣта должнаго порядка составляются по соглашенію предсѣдателя Государственнаго Совѣта съ предсѣдателемъ совѣта министровъ и утверждаются Высочайшею властью (ст. 61). Въ засѣданіяхъ общаго собранія Государственнаго Совѣта, кромѣ засѣданій закрытыхъ, имѣютъ право присутствовать члены Государственной Думы, сенаторы и особы дипломатическаго корпуса. Ст. 39 Учр. Г. С. Рукописанія и другія шумныя выраженія одобренія или порицанія въ засѣданіяхъ Государственнаго Совѣта не допускаются. Воспрещается также прерывать говорящихъ лицъ или инымъ способомъ нарушать въ засѣданіяхъ порядокъ занятій. Ст. 77 Нак. Въ случаѣ нарушенія лицами, допущенными въ засѣданіе, правильности его хода, они удаляются изъ засѣданія по распоряженію предсѣдателя Совѣта (ст. 39). б) Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственнаго Совѣта составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ Совѣта, допускаются къ оглашенію въ печати кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ (ст. 41). Каждому лицу, принимавшему участіе въ засѣданіи, по коему составленъ стенографическій отчетъ, посылается та часть отчета, въ которой изложены его сужденія. Замѣчанія о несоотвѣстствіи записи сказанному должны быть доставлены въ государственную канцелярію не позже часа пополудни слѣдующаго за разсылкою отчета дня. Затѣмъ, изготовленный государственною канцеляріею отчетъ представляется предсѣдателю. Сомиѣнія по поводу сдѣланныхъ членами Государственнаго Совѣта замѣчаній разрѣшаются предсѣдателемъ. Одобренный предсѣдателемъ отчетъ

скрывается государственным секретарем. Отчеты, за исключением неподлежащих оглашению в печати, рассылаются, в печатных экземплярах, членам Государственного Совета, в канцелярию Государственной Думы, председателю совета министров, министрам и главноуправляющим отдельными частями. Ст. 129, 130 Нак. От председателя Совета зависит разрешать присутствовать в заседаниях общего его собрания, кроме заседаний закрытых, представителям выходящих в свет изданий повременной печати в числе, не превышающем количества отведенных для них мест, но не более одного от отдельного издания (ст. 39).

II. Закрытые заседания общего собрания Государственного Совета назначаются по постановлению общего его собрания или по распоряжению председателя Совета (ст. 40 Учр. Г. С.). Заседание Государственного Совета может быть объявлено закрытым для рассмотрения всего дела или части оного. Ст. 59 Нак. Государственный Совет приступает к обсуждению заявления членом об объявлении заседания закрытым, если оно поддержано не менее, чем десятью членами. Обсуждение означенного заявления происходит не публично и ограничивается одною речью за и одною против него. Ст. 60 Нак. По распоряжению председателя Совета закрытые заседания общего его собрания назначаются и в том случае, когда министр или главноуправляющий отдельною частью, предметом ведомства коих касается дело, подлежащее рассмотрению Совета, заявит, что оно, по соображениям государственного порядка, не должно подлежать оглашению (ст. 40). В закрытых заседаниях Государственного Совета из состава государственной канцелярии, присутствуют государственный секретарь и его товарищ, а также другие чины канцелярии, по распоряжению государственного секретаря. Ст. 61 Нак. Из отчета о закрытом заседании общего собрания Государственного Совета могут подлежать оглашению в печати лишь те части, опубликование которых сочтет возможным либо председатель Совета, если заседание было объявлено закрытым по постановлению Совета или по распоряжению его председателя, либо министр или главноуправляющий отдельною частью, если заседание было объявлено закрытым вследствие их о том заявления (42 ст.).

5) Постановлением Государственного Совета по рассмотренным им делам почитается мнение, принятое в общем его собрании большинством голосов. Ст. 46 Учр. Г. С. Поэтому каждый вопрос, подлежащий разрешению Государственного Совета, ставится председателем на голосование. Ст. 117 Нак. В случае разделения голосов поровну, производится новое голосование. Если и затем не получится большинства голосов, то голос председателя дает перевес (46). Постановление об отмене выборов в члены Совета, по неправильности этих выборов, получает силу в том случае, если принято большинством двух третей наличных членом Совета (46). Такого же квалифицированного большинства двух третей голосов требует для дальнейшего движения постановление Государственного Совета о признании сообщения министра или главноуправляющего по запросу о незаконных действиях неудовлетворительным (ст. 59).

В Государственном Совете принято двоякого рода голосование: устное и посредством записок. Первое в свою очередь разделяется на простое и поименное. Поименное голосование состоит в прочтении списка всех присутствующих в заседании членом Государственного Совета, причем каждый, после произнесения его имени, дает свой ответ с места. Ст. 126 Нак. При производстве простого голосования, которое является обычным,

предсѣдатель предлагаетъ подающимъ голосъ за отрицательное рѣшеніе поставленнаго вопроса встать. Предсѣдатель можетъ произвести повѣрку такого голосованія, предлагая встать высказывающимся за утвердительное рѣшеніе поставленнаго вопроса. Если обратная повѣрка не дастъ достаточно опредѣленныхъ указаній относительно раздѣленія голосовъ, а также въ случаяхъ, когда предсѣдатель не признаетъ возможнымъ примѣнить способъ простого голосованія, голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ съ означеніемъ на нихъ «да» или «нѣтъ». Записки эти, въ присутствіи нѣсколькихъ членовъ Государственнаго Совѣта, подсчитываются чинами государственной канцеляріи, подъ наблюденіемъ государственнаго секретаря. Членамъ Государственнаго Совѣта предоставляется однако до приступа къ голосованію заявить предсѣдателю о производствѣ поименнаго по разсматриваемому вопросу голосованія. Если такое заявленіе поддержано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами Совѣта, то оно предлагается на разрѣшеніе Совѣта безъ преній. Результатъ cadaго голосованія объявляется въ засѣданіи предсѣдателемъ или, по его распоряженію, государственнымъ секретаремъ. Ст. 123—127 Нак. Подлежащій голосованію вопросъ ставится предсѣдателемъ такимъ образомъ, чтобы отвѣтъ на него при всякомъ способѣ голосованія заключался въ простомъ «да» или «нѣтъ». По поводу поставленнаго на голосованіе вопроса можетъ быть сдѣлано заявленіе о раздѣленіи его на нѣсколько отдѣльныхъ вопросовъ. Такое заявленіе разрѣшается Совѣтомъ, но пренія по нему ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Поставленный вопросъ провозглашается предсѣдателемъ непосредственно передъ голосованіемъ. Ст. 118—120 Нак.

При голосованіи записками въ протоколѣ отиѣчается лишь число лицъ, подавшихъ голосъ за и противъ предложенія; при поименномъ же голосованіи приводятся имена лицъ, высказавшихся за и противъ предложенія. Ст. 134 Нак.

Въ голосованіи должно участвовать не меньшее число членовъ Государственнаго Совѣта, чѣмъ сколько требуется для законнаго состава засѣданія. Въ голосованіи участвуютъ притомъ только присутствующіе въ засѣданіи члены и подача голоса однимъ членомъ Совѣта за другого, по его уполномочію, не допускается. Ст. 121, 122 Нак.

6) Въ собраніяхъ Государственнаго Совѣта могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, но участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Совѣта (35). Министры и главноуправляющіе должны быть выслушаны въ собраніи Государственнаго Совѣта каждый разъ, когда они о томъ заявятъ (ст. 36).

7) Отъ Государственнаго Совѣта зависитъ предначертанные по его почину или же переданные изъ Государственной Думы и ею одобренные законопроекты обращать для предварительнаго соображенія, въ особыя, образуемыя для сего совѣтомъ изъ своей среды комиссіи (32). Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія законопроекта, инициатива котораго исходитъ отъ членовъ Государственнаго Совѣта и этимъ послѣднимъ одобрена, Государственнымъ Совѣтомъ можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды (56). Въ составѣ Государственнаго Совѣта учреждаются постоянныя и временныя комиссіи. Постоянныя комиссіи образуются для опредѣленнаго рода дѣлъ въ составѣ членовъ избираемыхъ на всю сессію Государственнаго Совѣта, а временныя—для опредѣленнаго дѣла до окончанія въ Государственномъ Совѣтѣ разсмотрѣнія сего дѣла. Ст. 26 Нак. Постоянныхъ комиссій учреждается три: 1) личнаго состава и внутренняго распорядка, 2) финансовая и 3) законодательныхъ предположеній. Ст. 27. Въ

каждую из означенных постоянных комиссий направляются, сверх дѣла, поступающихъ въ нее на основаніи правилъ Наказа, и другія соотвѣтствующія ея назначенію дѣла, которыя Государственный Совѣтъ признаетъ нужнымъ передать безъ учрежденія особой временной комиссіи. Ст. 28 Нак. Комиссіи образуются въ составѣ 10 членовъ, но по особымъ постановленіямъ Государственного Совѣта составъ этотъ можетъ быть измѣняемъ. Финансовая комиссія состоитъ изъ тридцати членовъ, а комиссія законодательныхъ предположеній изъ 15. Ст. 29 Нак. Къ участію въ занятіяхъ комиссіи могутъ быть приглашаемы, по постановленію ея, не состоящіе въ составѣ ея члены Государственного Совѣта, а также государственный секретарь и товарищъ государственнаго секретаря. Ст. 41. При обсужденіи въ комиссіи заявленія членовъ Государственного Совѣта объ изданіи новаго закона или объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго, а также при выработкѣ по такому заявленію законопроекта, равно какъ и при обсужденіи заявленія о признаніи дѣйствія министра или главноуправляющаго, либо подвѣдомственнаго ему лица или учрежденія незаконнымъ, для участія въ занятіяхъ комиссіи приглашается членъ Совѣта, подписавшій первымъ означенное заявленіе, если члены, внесшіе это заявленіе, не изберутъ для сего изъ своей среды другое лицо. Въ комиссію приглашается также членъ Совѣта, внесшій поправку при постановкѣ на разсмотрѣніе въ совѣтъ проекта или предписанія, если поправка эта передана на обсужденіе комиссіи. Ст. 42 Нак. Но рѣшительный голосъ въ комиссіи принадлежитъ только членамъ, избраннымъ въ ея составъ Государственнымъ Совѣтомъ. Ст. 47 Нак. Члены комиссій: а) личнаго состава и внутренняго распорядка, и б) законодательныхъ предположеній избираются въ началѣ сессіи Государственного Совѣта. Члены финансовой комиссіи избираются передъ окончаніемъ сессіи на срокъ до избранія въ концѣ слѣдующей сессіи новой финансовой комиссіи. Временныя комиссіи образуются по постановленіямъ Совѣта. Заявленіе объ образованіи новой комиссіи разсматривается Совѣтомъ, если оно поддержано не менѣе, чѣмъ десятью членами Совѣта. По дѣламъ, касающимся предметовъ вѣдѣнія двухъ или нѣсколькихъ постоянныхъ или временныхъ комиссій, по постановленію Государственного Совѣта или по соглашенію предсѣдателей подлежащихъ комиссій, могутъ быть назначаемы соединенныя засѣданія сихъ комиссій. Предсѣдательствованіе въ такихъ засѣданіяхъ принадлежитъ предсѣдателю той комиссіи, въ которую поступило дѣло. Ст. 30 и 51 Нак. Члены Государственного Совѣта извѣщаются о предстоящихъ выборахъ въ комиссію не менѣе, какъ за четыре дня до засѣданія, назначеннаго для производства выборовъ. По извѣщеніи о семъ, членами Совѣта составляются списки лицъ, предлагаемыхъ ими въ члены комиссій. Число вносимыхъ въ каждый такой списокъ именъ должно равняться числу избираемыхъ въ комиссію членовъ, причемъ имена эти располагаются въ списокъ въ порядкѣ предпочтенія каждому предшествующаго каждому слѣдующему. Списокъ собственноручно подписывается не менѣе, чѣмъ десятью членами Государственного Совѣта и представляется предсѣдателю Совѣта не позже, какъ за два дня до засѣданія, въ которомъ должны происходить выборы. Каждый членъ Государственного Совѣта можетъ подписать только одинъ изъ представляемыхъ списковъ. Въ случаѣ подписанія однимъ лицомъ нѣсколькихъ списковъ, подпись его признается дѣйствительною лишь на томъ списокѣ, который ранѣе поступилъ къ предсѣдателю. По особымъ постановленіямъ Государственного Совѣта, указанныя въ сей статьѣ сроки могутъ быть сокращены каждый на одинъ день.

Ст. 31 Нак. Всѣ представленныя списки нумеруются въ порядкѣ ихъ поступления и разсматриваются наканунѣ засѣданія, назначеннаго для выборовъ, членамъ Государственнаго Совѣта въ печатныхъ экземплярахъ, безъ обозначенія на нихъ именъ лицъ, подписавшихъ списки. Ст. 32 Нак. Въ засѣданіи, назначенномъ для выбора членовъ комиссіи, по оглашеніи государственнымъ секретаремъ числа представленныхъ списковъ, каждый членъ Государственнаго Совѣта, избравъ одинъ изъ означенныхъ списковъ, опускаетъ имѣющійся у него печатный экземпляръ сего списка въ избирательный ящикъ. Опушенные въ избирательные ящики экземпляры отдѣльныхъ списковъ подсчитываются для установленія числа голосовъ, поданныхъ за каждый списокъ, причемъ сдѣланныя въ спискахъ измѣненія и отмѣтки признаются неимѣющими значенія. Ст. 33. Для опредѣленія числа членовъ комиссіи, причитающагося на каждый изъ представленныхъ списковъ, число избираемыхъ въ комиссію членовъ (a), умноженное на число поданныхъ за данный списокъ голосовъ (n), дѣлится на число всѣхъ лицъ, участвовавшихъ въ голосованіи (s). Если частное отъ такихъ дѣленій (произведенныхъ по формулѣ $x = \frac{a \cdot n}{s}$) окажутся цѣлыя числа съ дробями или одинъ дробь, то за единицу принимается столько наибольшихъ дробей, сколько единицъ нужно добавить къ суммѣ полученныхъ отъ дѣленій цѣлыхъ чиселъ, чтобы составить полное число избираемыхъ въ комиссію членовъ, прочія же дроби откидываются. При равенствѣ подлежащихъ счету дробей преимущество отдается тому списку, которому не было еще предоставлено ни одного мѣста въ комиссіи. Въ прочихъ случаяхъ равенства дробей вопросъ о томъ, какому изъ списковъ должно быть предоставлено спорное мѣсто въ комиссіи, рѣшается жребіемъ. Избранными по каждому списку считаются въ порядкѣ внесенія въ него кандидатовъ, начиная съ перваго, столько лицъ, сколько на этотъ списокъ причитается членовъ комиссіи. Если на этихъ основаніяхъ одно и то же лицо окажется избраннымъ по нѣсколькимъ спискамъ, то оно признается избраннымъ по тому списку, въ которомъ занимаетъ высшее, сравнительно съ другими списками, мѣсто, а по этимъ послѣднимъ въ мѣсто него въ число членовъ комиссіи вступаетъ слѣдующій за избранными по каждому списку кандидатъ. Въ случаяхъ, когда одинъ и тотъ же кандидатъ избранъ по двумъ или нѣсколькимъ спискамъ, въ которыхъ онъ занимаетъ одинаковое въ порядкѣ внесенія въ списокъ мѣсто, вопросъ о томъ, по какому списку онъ долженъ считаться избраннымъ, рѣшается жребіемъ. Всѣ дѣйствія, относящіяся къ подсчету печатныхъ экземпляровъ списковъ, расчету числа членовъ комиссіи, причитающагося на каждый списокъ, а равно къ указанному въ настоящей статьѣ опредѣленію именъ избранныхъ въ комиссію лицъ, производятся, въ присутствіи нѣсколькихъ членовъ Государственнаго Совѣта, чинами государственной канцеляріи подъ наблюденіемъ государственнаго секретаря. По окончаніи выборнаго производства государственный секретарь оглашаетъ въ засѣданіи (Совѣта: 1) число лицъ, участвовавшихъ въ голосованіи; 2) число голосовъ, поданныхъ за каждый изъ представленныхъ списковъ; 3) число членовъ въ избираемой комиссіи, причитающееся на каждый списокъ, и 4) имена лицъ, избранныхъ въ члены комиссіи по каждому списку. Ст. 35. Въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 38 и 44 Нак., выбывшій изъ состава комиссіи членъ ея замѣщается кандидатомъ, слѣдующимъ за избранными въ число членовъ комиссіи по тому же списку, по которому былъ избранъ выбывшій членъ ея. Ст. 36 Нак. Въ случаѣ выбытія изъ комиссіи членовъ, отъ нея зависятъ пред-

ставить на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта о пополненіи ея состава новыми членами. 44 ст. Нак. Предсѣдатель Государственнаго Совѣта извѣщаетъ собранныхъ въ комиссію членовъ, а также предсѣдателя совѣта министровъ, объ образованіи комиссіи съ указаніемъ лицъ, вошедшихъ въ ея составъ. Ст. 37 Нак. Членъ Государственнаго Совѣта, выбранный въ комиссію, не въ правѣ отказаться отъ участія въ ней, но по уважительнымъ причинамъ можетъ ходатайствовать объ освобожденіи его отъ участія въ комиссіи. Разрѣшеніе такихъ ходатайствъ зависитъ отъ Государственнаго Совѣта. Членъ Совѣта, состоящій уже членомъ двухъ комиссій, въ правѣ отказаться отъ участія въ другихъ комиссіяхъ. Ст. 38 Нак.

Въ засѣданія образуемыхъ Государственнымъ Совѣтомъ комиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются. Ст. 38 Учр. Госуд. Сов. Министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями и лицамъ ихъ замѣняющимъ предоставляется присутствовать въ засѣданіяхъ комиссій и давать всѣ необходимыя свѣдѣнія и разъясненія. Для сего предсѣдатель совѣта министровъ извѣщается о каждомъ засѣданіи комиссіи. 43 ст. Нак. Предсѣдатель и вице-предсѣдатель Государственнаго Совѣта могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ комиссій съ правомъ совѣщательнаго голоса. Ст. 40 Нак.

Первое засѣданіе комиссіи назначается старѣйшимъ по возрасту членомъ комиссіи. Въ этомъ засѣданіи комиссія избираетъ изъ своей среды предсѣдателя и его замѣстителя. Ст. 39 Нак.

Заключенія комиссій постановляются при наличности въ ея засѣданіи болѣе половины полного состава большинствомъ голосовъ присутствующихъ въ засѣданіи членовъ. Въ случаѣ равенства голосовъ производится вторичное голосованіе. Если и при этомъ голоса раздѣлятся поровну, то голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. 46 и 47 ст. Нак. Въ случаяхъ, въ коихъ для обсужденія дѣлъ въ комиссіяхъ не установлено особыхъ правилъ, имѣютъ соотвѣтственное приѣніе правила, опредѣляющія порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта. Ст. 45 Нак.

Комиссія представляетъ общему собранію Государственнаго Совѣта по каждому дѣлу письменный докладъ. Въ немъ излагается заключеніе комиссіи, единогласное или состоявшееся по большинству голосовъ, а въ случаѣ необходимости также сущность сужденій, на которыхъ основано заключеніе. Докладъ комиссіи подписывается предсѣдателемъ, членомъ-докладчикомъ и другими членами ея. Къ докладу присоединяются также особыя мнѣнія тѣхъ членовъ комиссій, которые пожелаютъ внесенія ихъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта. Комиссіею изъ ея среды избирается докладчикъ для представленія Государственному Совѣту объясненій при обсужденіи имъ заключенія комиссіи. Сообразно свойству дѣла, комиссія можетъ назначить нѣсколько докладчиковъ. 48 и 49 ст. Нак. Государственный Совѣтъ можетъ назначить комиссіи срокъ для представленія доклада по переданному въ нее дѣлу. Ст. 52 Нак.

Дѣлопроизводство по комиссіи лежитъ въ чинахъ государственной канцеляріи. Имъ завѣдываетъ назначенный государственнымъ секретаремъ статсъ-секретарь или его помощникъ. Докладъ комиссіи составляется государственною канцеляріею, если докладчикъ не принялъ на себя трудъ составленія его. Ст. 50 Нак.

Засѣданія образуемыхъ Совѣтомъ комиссій назначаются, открываются и закрываются ихъ предсѣдателями (33 Учр.). Въ засѣданія образуемыхъ Государственнымъ Совѣтомъ комиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются (38 Учр.). Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государствен-

ный Совѣтъ, не отклонив одобреннаго Государственною Думою законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго его разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Совѣта, либо возвращено въ Думу, либо передано въ особую комиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, по выбору Думы и Совѣта, по принадлежности. Въ комиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Ст. 49 Учр. Госуд. Сов. Въ случаѣ образованія согласительной комиссіи по постановленію Государственнаго Совѣта, число подлежащихъ избранію отъ Государственнаго Совѣта членовъ этой комиссіи опредѣляется Совѣтомъ. При образованіи же согласительной комиссіи по постановленію Государственной Думы, Совѣтъ избираетъ изъ своей среды такое число членовъ этой комиссіи, какое будетъ избрано Думою изъ ея среды. Ст. 53 Нак. Госуд. Сов. Подлежащіе избранію отъ Государственнаго Совѣта члены согласительной комиссіи избираются общимъ собраніемъ Совѣта посредствомъ записокъ, на которыхъ каждый членъ Совѣта пишетъ фамиліи столько лицъ, сколько подлежитъ избранію въ означенную комиссію членовъ отъ Государственнаго Совѣта. Избранными считаются лица, получившія безусловное большинство голосовъ. Если число лицъ, получившихъ такое большинство голосовъ, менѣе подлежащаго избранію въ комиссію числа членовъ Государственнаго Совѣта, то производятся дополнительные выборы недостающаго числа членовъ, причѣмъ избранными считаются лица, получившія хотя бы и относительное большинство голосовъ. Ст. 54 Нак.

8) Объ оти́нѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Государственнаго Совѣта подаютъ письменное заявленіе предсѣдателю Государственнаго Совѣта. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта (54). Членамъ Государственнаго Совѣта, внесшимъ упомянутое заявленіе, предоставляется взять его обратно до приступа Совѣтомъ къ нѣмъ обсужденію. Ст. 83 Нак. О днѣ слушанія въ Государственномъ Совѣтѣ заявленія объ оти́нѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона извѣщаются министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ нѣмъ копій съ заявленія и относящихся къ нему приложений, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія (55). Отклоненныя Государственнымъ Совѣтомъ заявленія объ оти́нѣ или измѣненіи дѣйствующаго или объ изданіи новаго закона не могутъ быть возобновлены въ теченіе той же сессіи Совѣта. Ст. 84 Нак. Если Государственный Совѣтъ раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности оти́нѣ или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соответствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Государственный Совѣтъ подлежащимъ министромъ либо главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, Государственнымъ Совѣтомъ можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды (56). Законопроектъ, предначертанный по почину Государственнаго Совѣта, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ или главно-

управляющимъ отдѣльною частью, не иначе какъ съ согласія на то Совѣта. Законопроектъ, предназначенный по почину Государственной Думы и по ея одобреніи, поступившій въ Совѣтъ, не можетъ быть взятъ обратно министромъ или главноуправляющимъ, внесшимъ такой законопроектъ въ Думу. Ст. 45 Учр. Госуд. Сов.

9) О сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незаконными, члены Государственного Совѣта подаютъ письменное заявленіе председателю Государственного Совѣта. Если заявленіе подписано не менѣе чѣмъ тридцатью членами, то председатель вноситъ его на обсужденіе Государственного Совѣта. Ст. 57 Учр. Гос. Сов.

Членамъ Государственного Совѣта, внесшимъ упомянутое заявленіе, предоставляется взять его обратно до приступа Совѣтомъ къ ихъ обсужденію. Ст. 83 Нак. Принятое большинствомъ членовъ Государственного Совѣта заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, которые, не далѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія, либо сообщаютъ Государственному Совѣту надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Совѣтъ о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Ст. 58 Учр. Г. С. Свѣдѣнія и разъясненія по принятымъ Государственнымъ Совѣтомъ заявленіямъ о незаконности послѣдовавшихъ со стороны министровъ или главноуправляющихъ или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, равно какъ и объясненіе причинъ о невозможности дать означенныя свѣдѣнія или разъясненія, могутъ быть сообщаемы Совѣту письменно или устно. Письменные сообщения о семъ печатаются и, по распоряженію председателя Государственного Совѣта, рассылаются членамъ Совѣта до засѣданія, назначаемого председателемъ, по соглашенію съ подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ, для обсужденія означеннаго сообщенія. Устные сообщения по означеннымъ заявленіямъ могутъ быть заслушаны Государственнымъ Совѣтомъ въ томъ засѣданіи, въ которомъ Совѣтомъ приняты эти заявленія, или въ одномъ изъ послѣдующихъ засѣданій, назначаемомъ указаннымъ порядкомъ. Ст. 85 Нак. Если Государственный Совѣтъ большинствомъ двухъ третей членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется председателемъ Государственного Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе. Ст. 59 Учр. Гос. Сов.

10) Никто изъ членовъ Государственного Совѣта не можетъ говорить въ засѣданіи, не испросивъ у председателя слова и не получивъ его. Рѣчи и заявленія обращаются къ председателю, причемъ члены Государственного Совѣта говорятъ съ особо отведеннаго для сего мѣста, но съ разрѣшенія председателя могутъ говорить и съ своего мѣста. Членамъ Государственного Совѣта не разрѣшается говорить по одному вопросу болѣе двухъ разъ въ засѣданіи и долѣе получаса каждый разъ. Отступленіе отъ сего правила въ каждомъ случаѣ зависитъ отъ председателя. Чтеніе письменныхъ рѣчей въ засѣданіяхъ Совѣта не допускается, но прочтеніе необходимыхъ для разъясненія дѣла документовъ разрѣшается. Ст. 64—67 Нак. Председатель обязанъ уклоняющіяся отъ обсуждаемаго предмета сужденія обращать къ оному. Ст. 78 Нак. Члены Государственного Совѣта, желающіе высказаться по дѣлу, заявляютъ о семъ председателю непосредственно или черезъ государственнаго секретаря съ указаніемъ, по возможности, предполагаютъ ли они го-

говорить за или против проекта или предположения и притомъ объ общихъ его основаніяхъ или по отдѣльнымъ статьямъ. Имена этихъ членовъ записываются въ особый списокъ. Предсѣдатель предоставляетъ слово по очереди занесенія членовъ Совѣта въ списокъ, соблюдая, по возможности, чередованіе между лицами, говорящими за и противъ обсуждаемаго проекта или предположенія. Членъ Государственнаго Совѣта, отсутствовавшій при наступленіи его очереди говорить, долженъ, въ случаѣ желанія высказаться по дѣлу, снова заявить о внесеніи его имени въ списокъ, въ который вносятся послѣ вписанныхъ уже въ него лицъ. Внесенный въ списокъ членъ Совѣта можетъ уступить свою очередь одному изъ слѣдующихъ за нимъ по списку лицъ. Ст. 68—70 Нак.

Докладчикамъ комиссій, министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, а также зачисляющимъ ихъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта товарищамъ или начальникамъ отдѣльныхъ частей центрального управленія слово предоставляется предсѣдателемъ немедленно по заявленіи объ этомъ, безъ перерыва, однако, рѣчи говорящаго лица. Равнымъ образомъ слово предоставляется предсѣдателемъ въ очереди, по заявленію подлежащаго министра или главноуправляющаго, либо зачисляющаго его лица, и тѣмъ должностнымъ лицамъ, которыя назначены имъ для предьявленія свѣдѣній по специальнымъ предметамъ. Ст. 71 Нак.

Пренія объявляются оконченными, когда всѣ записавшіеся члены Совѣта высказались по обсуждаемому предмету. О прекращеніи записи членовъ, желающихъ говорить или о назначеніи записавшихся уже членовъ сокращеннаго срока для произнесенія рѣчей Государственный Совѣтъ въ случаѣ затянувшихся преній постановляетъ по предложенію предсѣдателя или по заявленію одного изъ членовъ Совѣта, поддержанному не менѣе, чѣмъ десятью членами. Означенное предложеніе или заявленіе можетъ быть сдѣлано по окончаніи рѣчи каждаго говорящаго лица и разрѣшается Совѣтомъ безъ преній. 73, 74 Нак.

Заявленіе, имѣющее предметомъ соблюденіе въ засѣданіи установленнаго Учрежденіемъ Государственнаго Совѣта или его Наказомъ порядка и правила, можетъ быть сдѣлано во всякое время и разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ, если поддержано не менѣе, чѣмъ десятью членами. Пренія по такому заявленію ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Въ случаяхъ, когда обсужденіе внесеннаго предложенія ограничивается одною рѣчью за и одною противъ него, а о желаніи высказаться по поводу сего предложенія заявило большее число членовъ Государственнаго Совѣта, выборъ среди нихъ лицъ, коимъ предоставляется слово, производится или по соглашенію между ними, или по жребію. Ст. 75, 76 Нак.

11) Поступившіе въ Государственный Совѣтъ законопроекты и доклады учрежденныхъ Совѣтомъ комиссій, равно какъ заявленія членовъ Совѣта объ отмівѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданія новаго закона и о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій о представляющихся незаконными дѣйствіями министровъ или главноуправляющихъ, либо подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, со всѣми относящимися къ нимъ приложеніями, печатаются и, по распоряженію предсѣдателя, рассылаются членамъ Государственнаго Совѣта. Въ томъ же порядкѣ означенные законопроекты, доклады и заявленія объ измѣненіяхъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ, а также принятія большинствомъ членовъ Государственнаго Совѣта заявленія о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій о представляющихся незаконными дѣйствіяхъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ, сообщаются предсѣдателю совѣта министрамъ и министрамъ и главноуправляющимъ, къ предметамъ вѣдомства коимъ

эти законопроекты, доклады и заявления относятся. Ст. 82 Нак. Список дѣлъ, поступившихъ въ Государственный Совѣтъ, но къ слушанію еще не назначенныхъ, выставляется въ помѣщеніи Совѣта для свѣдѣнія его членовъ. Ст. 89 Нак.

Передъ закрытіемъ cadaго засѣданія изготовленный, по распоряженію председателя, списокъ дѣлъ на послѣдующее засѣданіе, съ указаніемъ дня и часа его открытія, оглашается государственнымъ секретаремъ и выставляется въ помѣщеніи Совѣта для обозрѣнія. Если противъ означеннаго списка будетъ заявлено возраженіе кѣмъ-либо изъ членовъ Совѣта, поддержанное не менѣе, чѣмъ десятью членами, или кѣмъ-либо изъ министровъ или главноуправляющихъ, то возраженіе это разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ вслѣдъ за прочтеніемъ списка. Сужденія по сему предмету ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ заявленія. Установленный означеннымъ способомъ списокъ дѣлъ разсылается всѣмъ членамъ Государственнаго Совѣта, председателю совѣта министровъ, министрамъ и главноуправляющимъ. Измѣненіе опредѣленной спискомъ очереди обсужденія дѣлъ въ засѣданіи, равно какъ дополненіе его новыми дѣлами, въ случаѣ ихъ неотложности, предоставляется председателю. Ст. 86—88 Нак. Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта, рассылаются членамъ Совѣта не позднѣе, какъ за три дня до засѣданія, на которое они назначены къ обсужденію. Ст. 90 Нак. Если председатель признаетъ нужнымъ направить внесенное въ Государственный Совѣтъ дѣло къ разсмотрѣнію въ ускоренномъ порядкѣ, то такое дѣло можетъ быть разослано членамъ Совѣта наканунѣ засѣданія, въ которомъ назначено его слушаніе. Ст. 111 Нак.

12) По открытіи засѣданія государственный секретарь докладываетъ Государственному Совѣту о послѣдовавшихъ со времени предшествующаго засѣданія перемѣнахъ въ личномъ составѣ Совѣта, о законопроектахъ, утвержденныхъ и неустойчившихся Высочайшаго утвержденія, и о постановленіяхъ Совѣта, отклоненныхъ Государственною Думою. Ст. 63 Нак.

Разсмотрѣніе дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ состоитъ:

а) въ обсужденіи общихъ основаній проекта или предложенія. По окончаніи общаго обсужденія проекта или предложенія Государственный Совѣтъ постановляетъ или объ отклоненіи проекта или предложенія, или о передачѣ его въ одну изъ постоянныхъ либо временную комиссію, или о непосредственномъ переходѣ къ постатейному его разсмотрѣнію. Ст. 91 и 92 Нак.;

б) въ постатейномъ его обсужденіи. Разсмотрѣніе проекта или предложенія по статьямъ происходитъ, по усмотрѣнію председателя, или въ порядкѣ ихъ нумераціи, или соотвѣтственно внутренней между ними связи. При разсмотрѣніи представленнаго комиссіею доклада по дѣлу, Государственный Совѣтъ можетъ обратиться, независимо отъ постатейнаго его разсмотрѣнія, также къ обсужденію общихъ его основаній. Ст. 91, 97 и 98 Нак.;

в) въ разсмотрѣніи согласованной съ постановленіями Совѣта редакціи всѣхъ статей проекта или предложенія. По окончаніи постатейнаго обсужденія проекта или предложенія, государственною канцеляріею составляется сводъ всѣхъ статей его на точномъ основаніи постановленій Совѣта. Сводъ этотъ предъявляется Государственному Совѣту, причемъ обсужденію подлежатъ только редакція и расположеніе отдѣльныхъ статей. Ст. 91 и 109 Нак., и

г) въ обсужденіи вопроса о принятіи или отклоненіи проекта или предложенія во всей его совокупности. По установленіи окончательной редакціи проекта или предложенія Государственному Совѣту предлагается вопросъ о принятіи или отклоненіи его въ полной совокупности. Сужденія по этому

вопросу не могут касаться изменения отдельных частей проекта. Ст. 110 и 91 Нак.

Вопросъ объ отклоненіи проекта или предложенія въ виду недопустимости по закону обсужденія его въ Совѣтъ можетъ быть поставленъ какъ до приступа къ его обсужденію по существу, такъ и во все время обсужденія, по предложенію предсѣдателя или по заявленію, поддержанному не менѣе, чѣмъ десятью членами Совѣта. По такому предложенію или заявленію пренія ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Ст. 93 Нак.

13) При разсмотрѣніи предъявляемыхъ Совѣту предложеній членамъ Государственнаго Совѣта предоставляется, во всякомъ положеніи сужденій по нимъ вносить заявленія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ. Такое заявленіе разсматривается Совѣтомъ, если оно поддержано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами. Съ принятіемъ Государственнымъ Совѣтомъ означеннаго заявленія дальнѣйшее разсмотрѣніе самаго предложенія прекращается. Въ отношеніи законопроектовъ заявленія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ не допускаются. Переходъ къ очереднымъ дѣламъ можетъ быть простой или съ изложеніемъ сужденій по предмету предложенія. При наличности нѣсколькихъ заявленій о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ прежде всего ставится на разрѣшеніе Совѣта заявленіе о простомъ переходѣ. Простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ можетъ быть предложенъ въ засѣданіи устно; заявленіе объ иномъ переходѣ должно быть изложено письменно. Ст. 94, 95 Нак.

По заявленію, поддержанному не менѣе чѣмъ десятью членами Совѣта, можетъ быть во всякомъ положеніи преній по дѣлу поставленъ вопросъ о передачѣ проекта или предложенія, либо части оныхъ, въ комиссію. По этому заявленію пренія ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Ст. 96.

14) При постановкѣ разсмотрѣнія проекта или предложенія членъ Государственнаго Совѣта, предлагающій поправку (объ исключеніи или измѣненіи статьи, о внесеніи новыхъ и др.), представляетъ письменное ея изложеніе. Поправки могутъ быть представлены какъ до засѣданія, въ которомъ проектъ или предложеніе подвергаются постановкѣ на разсмотрѣніе, такъ и во время засѣданія. Поправка, внесенная ранѣе дня засѣданія, въ коемъ предстоитъ ея обсужденіе по возможности печатается и либо разсылается членамъ Государственнаго Совѣта, либо раздается имъ въ самомъ засѣданіи. По статьямъ, по коимъ пренія уже закрыты, предложеніе поправокъ не допускается, за исключеніемъ случаевъ, когда принятые воздѣйствія требуютъ согласованія съ ними предшествующихъ статей. Поправка къ статьѣ проекта или предложенія, не поддержанная въ томъ засѣданіи, въ которомъ разсматривается означенная статья, лицомъ, предложившимъ эту поправку, или кѣмъ-либо изъ присутствующихъ членовъ Государственнаго Совѣта, не обсуждается Совѣтомъ. Поправки, предложенныя членами Государственнаго Совѣта до постановленія о передачѣ дѣла въ комиссію, передаются въ комиссію. Поправки по проекту или предложенію, уже бывшему на разсмотрѣніи комиссіи, могутъ быть передавы въ нее по постановленію Совѣта. Поправки предлагаются на разрѣшеніе Совѣта ранѣе, чѣмъ статьи проекта или предложенія, къ коимъ онѣ относятся. Вторичное предложеніе отклоненныхъ Государственнымъ Совѣтомъ поправокъ не допускается. Если предъявлено нѣсколько поправокъ по одной статьѣ проекта или предложенія, то порядокъ ихъ обсужденія опредѣляется предсѣдателемъ. Но поправки, касающіяся существа предмета, обсуждаются ранѣе тѣхъ, въ коихъ предлагается лишь измѣненіе редакціи статьи. Особое мнѣніе одного или нѣсколькихъ членовъ

комиссіи, сообразно его содержанію, разсматривается въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта въ порядкѣ, опредѣленномъ для разсмотрѣнія поправокъ. Ст. 99—107 Наказа.

Въ случаѣ отклоненія Государственнымъ Совѣтомъ предложеннаго комиссіею измѣненія поступившаго на ея заключеніе проекта или предложенія, Совѣтъ обращается къ обсужденію проекта или предложенія или подлежащихъ статей ихъ. Ст. 108 Нак.

15) Финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, а равно проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ и постановленія Государственной Думы по этому проекту, немедленно по внесеніи ихъ въ Государственный Совѣтъ, поступаютъ въ финансовую его комиссію и обсуждаются не иначе, какъ съ заключеніями сей комиссіи. Смѣта расходовъ на содержаніе Государственнаго Совѣта, государственной канцеляріи и состоящихъ при нихъ установленій составляется установленнымъ порядкомъ и вносится государственнымъ секретаремъ къ 1 сентября предшествующаго смѣтному году въ финансовую комиссію Государственнаго Совѣта, изъ которой, вмѣстѣ съ ея заключеніемъ, представляется на разсмотрѣніе общаго собранія Государственнаго Совѣта. Одновременно съ внесеніемъ въ финансовую комиссію смѣта сообщается министру финансовъ. Предварительно обсужденія въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта на заключеніе финансовой комиссіи поступаютъ также предположенія о производствѣ, въ теченіе дѣйствія государственной росписи, непредусмотрѣнныхъ ею неотложныхъ расходовъ. Сверхъ сего на заключеніе финансовой комиссіи должны быть передаваемы законопроекты, сопряженные съ производствомъ новыхъ расходовъ изъ государственнаго казначейства, если финансовая комиссія не постановила уже заключенія о разрѣшеніи по нимъ законопроектамъ условныхъ кредитовъ. По представленіи въ Государственный Совѣтъ доклада финансовой комиссіи, дѣло разсматривается въ общемъ собраніи Совѣта примѣнительно къ порядку, установленному Наказомъ для обсужденія законопроектовъ. Ст. 112—115 Нак.

16) По каждому засѣданію Совѣта составляется протоколъ однимъ изъ статсъ-секретарей или помощниковъ статсъ-секретаря Государственнаго Совѣта, по назначенію государственнаго секретаря. Протоколъ по каждому засѣданію готовится къ слѣдующему засѣданію и за часъ до открытія выставляется для обозрѣнія членами Государственнаго Совѣта. Въ протоколѣ означаются: 1) день засѣданія и время открытія его; 2) лицо, предѣлствовавшее въ засѣданіи; 3) предметы, обсуждавшіеся въ засѣданіи, съ указаніемъ послѣдовавшихъ по нимъ сужденій, заявленій и способовъ голосованія, и 4) постановленія Совѣта въ дословномъ изложеніи. Упомянутіе въ протоколѣ о происходившихъ въ засѣданіи сужденіяхъ ограничивается поименованіемъ лицъ, говорившихъ по каждому предмету, и указаніемъ, кто изъ нихъ говорилъ за и кто противъ обсуждавшагося предложенія или проекта. При голосованіи записками въ протоколѣ отмѣчается лишь число лицъ, подавшихъ голосъ за и противъ предложенія, при поименномъ же голосованіи приводятся имена лицъ, высказавшихся за и противъ предложенія. Заявленія по поводу изложенія протокола предъявляются предѣлтелю непосредственно или черезъ государственнаго секретаря. Неустраненныя разъясненіями предѣлтеля заявленія предлагаются на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта. Если до закрытія засѣданія не послѣдовало заявленій по протоколу предшествующаго засѣданія, то онъ считается утвержденнымъ. Утвержденный протоколъ подписывается предѣлтелемъ и скрѣпляется государственнымъ секретаремъ. Ст. 128, 131—137 Нак.

ГЛАВА III.

ПРАВИТЕЛЬСТВО ¹⁾).

§ 19. Акты управленія.

За выдѣленіемъ дѣлъ, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ, вся остальная сфера непосредственнаго дѣйствія Верховной власти составляетъ сферу правительственной дѣятельности. Разнообразіе по содержанію тутъ еще большее, чѣмъ въ законодательствѣ. Международныя сношенія, заключеніе трактатовъ, объявленіе и веденіе войны, распоряженіе вооруженной силой, назначеніе должностныхъ лицъ, осуществленіе актовъ милости, изданіе общихъ указовъ и отдѣльных повелѣній, принятіе чрезвычайныхъ мѣръ—все это входитъ въ пестрое содержаніе правительственной дѣятельности. Въ отличіе отъ законодательства, акты правительственной дѣятельности не представляютъ и единства формы. Общее сходство ихъ со стороны формы сводится лишь къ отсутствію участія въ нихъ законодательнаго органа,—сходство, слѣдовательно, такъ сказать, отрицательное. Положительный признакъ, придающій всѣмъ правительственнымъ актамъ, несмотря на ихъ разнообразіе по содержанію, нѣкоторое внутреннее единство, заключается въ томъ, что непосредственно опредѣляющимъ ихъ началомъ является соображеніе съ данными конкретными измѣнчивыми условіями. Законодательство имѣетъ своей задачей установленіе абстрактныхъ, руководящихъ правилъ государственной дѣятельности: задача управленія въ томъ, чтобы направить дѣйствіе власти на разрѣшеніе выдвигаемыхъ текущей жизнью конкретныхъ вопросовъ; въ томъ, чтобы достигнуть опредѣленныхъ результатовъ. Законодательство представляетъ собою какъ бы элементъ постоянства, устойчивости; правительство—элементъ движенія.

Это преобладаніе измѣнчивыхъ конкретныхъ условій надъ абстрактными правилами особенно рѣзко сказывается въ частныхъ велѣніяхъ, прямо имѣющихъ дѣло съ индивидуальными случаями. Но извѣстное преобладаніе конкретнаго можно подмѣтить и въ тѣхъ правительственныхъ актахъ, которыми устанавливаются общія правила. Большею частью это правила техническія, правила цѣлесообразности. А въ вопросахъ цѣлесообразности, конечно, главное значеніе имѣютъ именно конкретныя условія: состояніе въ данное время техническихъ знаній, матеріальныхъ средствъ,

¹⁾ Lorenz von Stein. Die vollziehende Gewalt. Th. I, 2 Ausg. 1869. La-band. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2 Ausg. 1887. Th. I, S. 671—702.

условій времени, мѣста. Но если правительственнымъ актомъ устанавлиются и юридическія нормы, самый фактъ установленія ихъ не въ законодательной формѣ, а въ порядкѣ управленія, уже указываетъ на то, что онѣ не признаются еще достаточно назрѣвшими, выяснившимися, опредѣлившимися, достаточно обособившимися отъ техническихъ условій, чтобы облечь ихъ въ менѣе податливую на измѣненія форму законодательнаго акта.

Законодательство, какъ мы видѣли, есть высшая форма проявленія государственной власти; законодательные акты служатъ какъ бы мѣриломъ всей государственной дѣятельности. Всѣ акты государственнаго властвованія находятъ себѣ въ законодательствѣ или основу, или, по крайней мѣрѣ, границу. Но при всемъ томъ законодательство не есть такая функція, безъ которой государство не могло бы существовать. Развѣтіе государственной дѣятельности непремѣнно предполагаетъ выдѣленіе законодательства; но самое существованіе государства возможно и безъ него. Юридическій порядокъ можетъ опредѣляться обычаями и указами правительства. Всѣ частные вопросы, разрѣшаемые законодательнымъ путемъ, могутъ быть разрѣшаемы и правительствомъ. Но безъ правительства государство не можетъ вовсе и существовать. Чтобы отстоять свою самостоятельность и цѣлость, чтобы удержатъ за собою властвованіе, чтобы подчинить себѣ элементы розни, государство не можетъ обойтись одними законодательными актами. Необходимы кромѣ того акты, которыми непосредственно приводится въ дѣйствіе сила государственной власти, необходимо конкретное осуществленіе принудительнаго властвованія. А для этого непригодны законодательныя учрежденія и формы, рассчитанныя на объективность, обдуманность и потому мало подвижныя и непріуроченныя къ непосредственному проявленію принудительнаго властвованія. Законодательство опредѣляетъ только какъ должно властвовать, но не осуществляетъ непосредственныхъ актовъ властвованія.

Такъ какъ законодательствомъ опредѣляются только руководящія начала государственнаго властвованія, а не осуществляется самое властвованіе надъ конкретными отношеніями, то законодательнымъ учрежденіямъ и не предоставляется непосредственное распоряженіе силами государства. Напротивъ, правительство, должностное подчиняетъ конкретныя отношенія дѣйствительной жизни государственному властвованію, непремѣнно включаетъ въ себѣ это право распоряженія силами государства. Поэтому, если первое требованіе отъ законодательства—строгая обдуманность, первое качество правительства—сила, энергія. Безсильное прави-

тельство не может удержатъ за государствомъ властвованія, потому что не можетъ вести за собой общество, не можетъ должнымъ образомъ удовлетворять запросамъ жизни, не можетъ вовремя подавить элементовъ розни или отразить опасность. Увлечение и ошибки еще поправимы; но безсиліе ведетъ неизбежно къ гибели государства.

Законодательные акты, какъ высшая, послѣдняя форма проявленія государственной власти, служатъ общимъ мѣриломъ всей государственной дѣятельности. Это дало поводъ въ управленіи видѣть только исполненіе законовъ. Старая конституціонная теорія, опиравшаяся на ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, низводила правительство такимъ образомъ до совершенно пассивной роли исполнителя законовъ. Такой взглядъ нельзя признать вѣрнымъ. Дѣятельность государства не можетъ опредѣляться однѣми только нормами права; она по необходимости опредѣляется и соображеніями цѣлесообразности. Но если даже подъ закономъ разумѣть не однѣ юридическія нормы, но всѣ вообще общія правила, то и при этомъ условіи нельзя свести всю дѣятельность государства къ одному исполненію законовъ. Очень многое въ дѣятельности государства опредѣляется индивидуальными особенностями конкретных случаевъ. Для успѣшности административныхъ мѣропріятій, для полученія надлежащихъ результатовъ управленіе должно сообразоваться съ особенностями отдѣльных случаевъ, съ своеобразностью конкретной обстановки, съ потребностями данной именно минуты. Общія правила сами вырабатываются лишь мало-по-малу, современемъ. Для того, чтобы они могли сложиться, необходимо въ опытѣ повтореніе конкретных случаевъ. Лишь послѣ того, какъ нѣсколько однородныхъ случаевъ получаютъ разрѣшеніе частными распоряженіями правительственной власти, можетъ явиться потребность въ соотвѣтствующемъ общемъ правилѣ, и самое правило можетъ образоваться. Но вромѣ того въ дѣятельности правительства постоянно встрѣчаются такіе случаи, которые совершенно индивидуальны, которые никогда не повторяются. По всему этому управленіе никакъ не можетъ свестись къ простому пассивному примѣненію готовыхъ общихъ правилъ. Напротивъ, оно необходимо предполагаетъ значительную долю самостоятельной творческой дѣятельности и инициативы. Если власть правительства и можно назвать исполнительной, то развѣ въ томъ смыслѣ, что она призвана непосредственно исполнять, осуществлять задачи государства. Законъ же не служитъ для правительства ни основой, ни правиломъ, опредѣляющимъ содержаніе его дѣятельности, а только границей.

Всѣ разнообразныя акты управленія могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ группамъ: внѣшнее и внутреннее управленіе. Внѣшнія отношенія государства вездѣ составляютъ предметъ не законодательства, а управленія. И въ конституціонныхъ монархіяхъ именно въ этой области правительство пользуется наибольшей свободой отъ контроля законодательнаго собранія. Веденіе международныхъ сношеній, заключеніе трактатовъ и конвенцій, объявленіе войны вездѣ относится къ компетенціи правительства. Но трактаты и конвенціи могутъ заключать въ себѣ такія постановленія, исполненіе которыхъ предполагаетъ или измѣненіе существующихъ законовъ, или установленіе для государственнаго казначейства новыхъ расходовъ. Поэтому во многихъ конституціяхъ требуется для нѣкоторыхъ трактатовъ согласіе законодательнаго собранія. Сюда относятся трактаты, устанавливающіе новые расходы, измѣняющіе составъ территоріи, касающіеся личныхъ или имущественныхъ правъ гражданъ; иногда и вообще всѣ торговые трактаты ¹⁾. У насъ никогда не требуется предварительно ратификаціи разсмотрѣнія трактатовъ въ законодательномъ порядкѣ. Правда, ст. 23 п. 6 Учр. Гос. Сов. предусматриваетъ возможность обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ „важныхъ внѣшнихъ мѣръ“, но подъ этимъ едва ли можно разумѣть трактаты и конвенціи, и во всякомъ случаѣ на дѣлѣ они не вносятся на обсужденіе совѣта. Между тѣмъ въ отношеніи къ международнымъ договорамъ, устанавливающимъ юридическія нормы или новые расходы для государственнаго казначейства, это было бы очень желательно, такъ какъ могло бы обезпечить большее соглашеніе постановленій договоровъ съ дѣйствующимъ русскимъ законодательствомъ и обусловливаемые ими расходы съ общей системой финансоваго хозяйства ²⁾. Правда, и въ конституціонныхъ государ-

¹⁾ Австр. зак. 1867 г. арт. VI. Zur Gültigkeit der Handelsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten, ist die Zustimmung des Reichsraths erforderlich. Герм. конст. § 11: Insoweit die Verträge sich auf solche Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesraths und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Франц. зак. 16 іюня 1875 г. ст. 8: Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété du français, à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres.

²⁾ [Въ силу ст. 13 Основн. законовъ (т. I ч. I изд. 1906 г.) договоры съ иностранными государствами заключаются Государемъ Императоромъ. Ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ въ заключеніи международныхъ договоровъ не участвуютъ. Но здѣсь рѣчь идетъ лишь о международной обязательности договоровъ, т.-е. объ обязательности ихъ между заключившими

ствахъ не во всѣхъ требуется представленіе международныхъ договоровъ на одобреніе законодательнаго собранія. Такъ, въ Англіи, во многихъ германскихъ государствахъ (Баварія, Саксонія, Баденъ, Гессенъ), въ Швеціи, въ Норвегіи не установлено этого требованія. Но тамъ это имѣетъ сравнительно меньшее значеніе, такъ какъ, если для приведенія заключеннаго правительствомъ договора потребуются открытіе новаго кредита или измѣненіе существующихъ законовъ, безъ согласія парламента все-таки обойтись будетъ невозможно.

Международные акты могутъ быть подраздѣлены на двусторонніе и односторонніе. Къ первымъ относятся международныя соглашенія различнаго наименованія: трактаты, конвенціи, протоколы. Въ совершеніи ихъ государственная власть не свободна, а связана согласіемъ другихъ государствъ. Заключенію международныхъ договоровъ предшествуютъ поэтому переговоры съ иностранными державами и соглашеніе съ ними. Но для государства и международный договоръ получаетъ силу лишь съ утвержденія туземною властью въ силу акта т. н. ратификаціи.

Односторонніе международные акты имѣютъ форму деклараціи. Они такъ же, какъ и международные договоры, могутъ устанавливать весьма важныя послѣдствія и для внутренней жизни государства. Таковы, напримѣръ, объявленіе войны или деклараціи о нейтралитетѣ, содержащія обыкновенно и изложеніе тѣхъ принциповъ, какихъ правительство намѣрено держаться въ отношеніяхъ своихъ какъ нейтральнаго къ воюющимъ.

Акты внутренняго управленія гораздо менѣе обособлены отъ законодательства. Они нерѣдко сами облекаются въ форму законодательныхъ актовъ, и въ осуществленіи ихъ правительство конституціонныхъ государствъ гораздо въ большей степени подчиняется контролю народнаго представительства.

Главное различіе актовъ внутренняго управленія — это различіе договоровъ государствами. Отъ этого внѣшняго дѣйствія международныхъ договоровъ необходимо отличать внутреннее ихъ осуществленіе въ предѣлахъ государства. Если это внутреннее осуществленіе договора влечетъ за собою измѣненіе правового положенія гражданъ, то необходимо изданіе закона съ согласія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Но если содержаніемъ международнаго договора является заключеніе государственнаго займа, то по смыслу ст. 118 Осн. зак. заключенію такого договора должно предшествовать разрѣшеніе займа со стороны Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, такъ какъ эта статья общимъ образомъ постановляетъ, что государственные займы разрѣшаются законодательнымъ порядкомъ. М. Горенбергъ, статья „Глава Государства“ въ сборникѣ „Конституціонное Государство“, 2 изд. 1905 г., стр. 113 и слѣд.; Н. И. Лазаревскій, Лекціи по русск. госуд. праву, т. I, 1908, стр. 200 и слѣд.].

чіе велѣній, устанавливающихъ общія правила, указовъ (Verordnung, décret, ordonnance) и велѣній частныхъ, распоряженій (Verfügung). И указы, и распоряженія представляются очень разнообразными и по своимъ основаніямъ, и по отношенію ихъ къ закону, и по содержанію.

По основанію различаютъ указы и распоряженія, основанные на общемъ уполномочіи правительства управлять государствомъ и основанные на спеціальномъ уполномочіи на данный актъ законодательной власти. Законодательная власть можетъ уполномочить по тѣмъ или другимъ соображеніямъ на осуществленіе принадлежащихъ ей правъ правительственную власть. Въ такомъ случаѣ дѣйствительность указа или распоряженія обусловливается соблюденіемъ предѣловъ даннаго полномочія. Само собою разумѣется, что это различіе по основанію актовъ управленія можетъ имѣть мѣсто только въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ законодательная власть отдѣлена отъ правительственной. Тамъ, гдѣ законодательная и исполнительная власть одинаково сосредоточивается въ рукахъ монарха, не можетъ быть практической потребности въ такомъ уполномочиваніи монархомъ самого себя.

Различіе актовъ управленія по ихъ отношенію къ закону имѣетъ, напротивъ, совершенно общее значеніе. Вездѣ, гдѣ различимы законодательные акты и акты управленія, приложимо и это различіе актовъ управленія. Они могутъ представлять собою или только исполненіе велѣній закона, примѣненіе его къ частному случаю, опредѣленіе подробностей порядка его исполненія. Въ такомъ случаѣ мы будемъ имѣть дѣло съ чисто исполнительными актами. Но акты управленія могутъ быть также совершенно независимы отъ закона, представлять собою проявленіе самостоятельной инициативы правительственной власти. Въ отличіе отъ исполнительныхъ эти акты называются самостоятельными указами или распоряженіями.

Наконецъ, по содержанію указы подраздѣляются на юридическіе (Rechtsverordnungen) и административные (Verwaltungsverordnungen), смотря потому, устанавливаются ли ими юридическія нормы или нормы техническія. Распоряженія могутъ представлять или одностороннее велѣніе власти, или велѣніе, обусловленное желаніемъ того, къ кому относится. Такого назначенія должностныхъ лицъ, дача концессій, разрѣшеніе дѣйствій, недопускаемыхъ безъ особаго дозволенія власти. Распоряженія второй категоріи представляютъ родъ двухсторонней сдѣлки. Нѣкоторые видятъ въ нихъ даже договоръ. Но это едва ли вѣрно. Договоръ

предполагаетъ свободное соглашеніе двухъ равныхъ, независимыхъ волей. А тутъ государственная власть обусловливаетъ только отдѣльные свои акты наличностью желанія заинтересованныхъ лицъ, но все же остается властью, стоящею надъ ними. Поэтому съ одной стороны здѣсь предполагается просьба, съ другой — соизволеніе. Такимъ образомъ, несмотря на двусторонность, сдѣлка все-таки сохраняетъ въ отношеніи подданнаго къ власти подчиненіе. Совершенно иначе складываются взаимныя отношенія казны и частныхъ лицъ въ гражданскихъ сдѣлкахъ съ казною. Тамъ частное лицо не проситъ, а предлагаетъ; казна не соизволяетъ на его просьбу, а договаривается съ нимъ, какъ съ равнымъ.

Важнѣйшіе акты Верховной власти въ порядкѣ управленія предварительно ихъ изданія подвергаются обсужденію въ различныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ. Въ такомъ случаѣ они получаютъ форму Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ, военнаго совѣта, адмиралтействъ-совѣта, опекунскаго совѣта. Но Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія могутъ быть испрашиваемы и по докладу отдѣльныхъ министровъ и исходить непосредственно отъ Государя Императора¹⁾. Смотра по тому, дано ли оно за подписью Государя или словесно, они по-

¹⁾ [Въ силу Основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. Государь осуществляетъ законодательную власть въ единствѣ съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою. Власть же управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю. Въ порядкѣ верховнаго управленія Государь издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ. Но кромѣ того Государю принадлежитъ право изданія чрезвычайныхъ распоряженій съ силою закона: „Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, совѣтъ министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ основные государственные законы, ни въ Учрежденія Государственного Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесено въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ“. Ст. 7, 10, 11 и 87 Осн. зак., т. I, ч. 1 Св. зак. изд. 1906 г. Б. Э. Нольде, Очерки русскаго конституціоннаго права. Ст. 87 Осн. зак. Извѣстія Спб. Политехнич. Института, т. VIII за 1907 г. и отдѣльно. Н. И. Лазаревскій, Лекціи по русск. государств. праву, т. I, 1908, стр. 189 и слѣд. Adolf Menzel, Zur Lehre von der Nothverordnung in der Festgabe für Laband, Bd I, 1908, S. 367 ff].

лучаютъ форму или именныхъ указовъ, или объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній. Ст. 66 Осн. зак. ¹⁾ изъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ въ порядкѣ управленія, требуетъ именныхъ указовъ по дѣламъ: 1) о выдачѣ денежныхъ суммъ, 2) о возведеніи въ дворянство внѣ порядка службы и 3) объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ. Но этотъ перечень неполный. Есть и другія дѣла, требующія именного указа, напримѣръ, созывъ чиновъ запаса.

Именные указы, впрочемъ, не единственная форма выраженія Высочайшей воли за собственноручною подписью. За Высочайшимъ подписаніемъ издаются также въ порядкѣ управленія рескрипты. Большею частью форма рескриптовъ примѣняется въ частныхъ случаяхъ, при пожалованіи высшихъ наградъ, при назначеніи и увольненіи на высшія должности, при выраженіи высшимъ сановникамъ Высочайшаго благоволенія. Но рескрипты употребляются также для выраженія общихъ взглядовъ правительства. Но они ни въ какомъ случаѣ не могутъ имѣть значенія законодательнаго акта. Примѣчаніе къ ст. 53 Осн. закон. ²⁾ прямо говоритъ, что рескриптомъ изъясняются Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія.

Словесныя Высочайшія повелѣнія объявляются лицами, имѣющими на то право по закону (Осн. зак., ст. 55, прим. 1) или особо къ тому уполномоченными. Словесно выраженная Высочайшая воля о назначеніи, награжденіи и увольненіи отъ должности облекается въ форму Высочайшихъ приказовъ, подписываемыхъ соотвѣтствующими министрами. По военному и морскому вѣдомству Высочайшіе приказы содержатъ въ себѣ и другія Высочайшія повелѣнія.

§ 20. Устройство правительства.

Особенный характеръ правительственныхъ актовъ отражается и на особенностяхъ положенія и устройства органовъ, содѣйствующихъ главѣ государства въ ихъ осуществленіи. Требуемая для разрѣшенія дѣлъ управленія большая подвижность и энергія дѣлаютъ неудобнымъ раздѣленіе правительства между нѣсколькими независимыми другъ отъ друга учрежденіями. Такое раздѣленіе дѣлало бы неизбѣжнымъ частыя задержки, и дѣлая необходимымъ

¹⁾ [Статья эта въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведена].

²⁾ [Изд. 1892 г.].

соглашенія между ограничивающими другъ друга учрежденіями, ослабляло бы энергію правительства, лишало бы его внутренней силы. Поэтому въ отличіе отъ органовъ законодательства, правительственные органы не только въ неограниченныхъ монархіяхъ, но и въ государствахъ конституціонныхъ, даже въ республикахъ, не ограничиваютъ, по крайней мѣрѣ прямо, власти главы государства. Въ осуществленіи актовъ управленія глава государства не связанъ нигдѣ формальнымъ согласіемъ другихъ учреждений. Всѣ органы, коллегіальные или единоличные, непосредственно содѣйствующіе ему въ осуществленіи собственно правительственныхъ функцій, являются только его совѣтниками. Такимъ образомъ, въ органахъ правительственныхъ замѣчается гораздо меньше существенныхъ различій въ зависимости отъ различія формъ государственнаго устройства, чѣмъ въ учрежденіяхъ законодательныхъ. Какова бы ни была форма правленія, вся полнота власти, по крайней мѣрѣ, *de jure*, сосредоточивается въ рукахъ главы правительства.

Затѣмъ, и по своему внутреннему строю правительственные органы характерно отличаются отъ органовъ законодательства. Законодательныя учрежденія вездѣ имѣютъ коллегіальную организацію, большею частью съ очень многочисленнымъ составомъ, обеспечивающимъ обдуманность постановленій. Правительство нигдѣ не обходится безъ единоличныхъ органовъ, болѣе способныхъ къ быстрой энергичной дѣятельности. Мало того, единоличные органы, по мѣрѣ расширенія и развитія задачъ управленія, вездѣ вытѣсняють или по меньшей мѣрѣ заслоняють собою коллегіальные органы. И опять-таки это явленіе общее всѣмъ современнымъ монархіямъ и республикамъ.

При всемъ сходствѣ правительственныхъ органовъ въ государствахъ, имѣющихъ различныя формы правленія, замѣчаются, однако, между ними и довольно характерныя различія. Во всѣхъ государствахъ органы, непосредственно содѣйствующіе главѣ государства въ осуществленіи правительственныхъ функцій, являются только его совѣтниками, но совѣтники эти могутъ быть отвѣтственными или только предъ самимъ же главой государства, или и предъ законодательнымъ учрежденіемъ. Въ неограниченной монархіи только самъ монархъ, избирающій себѣ своихъ совѣтниковъ, можетъ и потребовать отъ нихъ отвѣта въ ихъ дѣйствіяхъ и совѣтахъ. Въ государствахъ конституціонныхъ совѣтники главы государства могутъ быть привлечены къ отвѣтственности законодательнымъ учрежденіемъ. Конечно, это существенно измѣняетъ ихъ положеніе. Совѣтникъ, отвѣтственный только передъ самимъ

монархомъ, находится въ полной отъ него зависимости. Его значеніе и вліяніе опредѣляются исключительно и всецѣло степенью личнаго довѣрія къ нему монарха. Совѣтникъ, отвѣтственный передъ парламентомъ, получаетъ болѣе самостоятельное положеніе. Въ томъ самомъ парламентѣ, предъ которымъ онъ отвѣтственъ, такой совѣтникъ найдетъ себѣ поддержку въ совѣтахъ, согласныхъ съ требованіями закона и взглядами парламентскаго большинства. Отвѣтственный совѣтникъ не дастъ совѣта, несогласнаго съ политической программой партіи, къ которой онъ самъ принадлежитъ, не приложитъ своей подписи къ акту, по его мнѣнію противному постановленіямъ законодательства. Вліяніе и значеніе отвѣтственнаго предъ парламентомъ совѣтника зависятъ не столько отъ личнаго къ нему довѣрія главы государства, сколько отъ вліянія и значенія той парламентской фракціи, къ которой онъ принадлежитъ. Въ его совѣтахъ выражается не столько его личный взглядъ, сколько воззрѣнія его партіи. Въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ министры обязательно избираются изъ членовъ парламента и притомъ даже непременно изъ партіи, составляющей большинство въ нижней палатѣ, соучастіе министровъ во всѣхъ актахъ управленія приводитъ косвенно къ подчиненію и правительства вліянію парламента.

Надо, впрочемъ, оговориться, что отвѣтственность министровъ предъ парламентомъ установлена не вездѣ и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Пруссіи хотя ст. 61 конституціи и провозглашаетъ принципъ отвѣтственности министровъ предъ ландтагомъ, но въ виду того, что до сихъ поръ не изданъ предполагаемый конституціей особый законъ объ отвѣтственности министровъ, ландтагъ въ дѣйствительности не можетъ привлечь министровъ къ суду въ случаѣ противозаконныхъ ихъ дѣйствій ¹⁾).

¹⁾ [Въ силу ст. 123 и 124 дѣйствующихъ Основныхъ законовъ председатель совѣта министровъ, министры и главноуправляющіе отвѣтствуютъ передъ Государемъ за общій ходъ государственнаго управленія и каждый изъ нихъ въ отдѣльности отвѣтствуетъ за свои дѣйствія и распоряженія. За преступныя же по должности дѣянія вышеупомянутыя лица подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на опредѣленныхъ въ законѣ основаніяхъ. Первая изъ этихъ статей говоритъ такимъ образомъ о политической отвѣтственности министровъ передъ Монархомъ, вторая же объ ихъ юридической отвѣтственности гражданской и уголовной, изъ которыхъ послѣдняя осуществляется не иначе, какъ по волѣ Монарха. Но нашему праву, какъ и прусскому, чужды институтъ такъ наз. государственно-правовой отвѣтственности министровъ: какъ и прусскія палаты, ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ не могутъ непосредственно обвинять министровъ передъ какимъ-нибудь судомъ, который въ правѣ былъ бы лишать министровъ ихъ должности. Тѣмъ не менѣе нельзя утверждать, чтобы наши министры были совершенно неза-

Различіе неограниченной монархіи и конституціоннаго устройства сказывается также и на взаимномъ соотношеніи коллегіальныхъ и единоличныхъ правительственныхъ органовъ. Требования подвижности и энергіи при сколько-нибудь широко развитой государственной дѣятельности вездѣ приводятъ къ нѣкоторому преобладанію единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными учрежденіями. Непосредственное заведываніе отдѣльными отраслями управленія, функціи т. н. активной администраціи для обезпеченія правительству подвижности и энергіи приходится поручать единоличнымъ органамъ, и органы эти, министры, уже въ силу своей близости къ дѣламъ, въ силу того, что отъ нихъ зависитъ непосредственное осуществленіе отдѣльныхъ задачъ управленія, естественно получаютъ нѣкоторый перевѣсъ вліянія надъ стоящими вдали отъ активной администраціи, отъ дѣлъ текущаго управленія членовъ коллегіальныхъ учреждений. Вліяніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что и рѣшенія коллегій исполняются все-таки подъ ближайшимъ руководствомъ министровъ. Но степень этого неизбежнаго преобладанія министровъ надъ коллегіальными учреждениями управленія весьма различна и зависитъ, между прочимъ, отъ формы государственнаго устройства.

Въ государствахъ конституціонныхъ къ указаннымъ общимъ причинамъ естественной тенденціи къ преобладанію въ управленіи единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными, присоединяются еще нѣкоторыя особенныя причины, заключающіяся въ особенномъ положеніи министровъ. Отвѣтственный предъ парламентомъ совѣтникъ дѣлается болѣе самостоятельнымъ, независимымъ и потому самому получаетъ болѣе вѣсъ. Министръ конституціоннаго государства не только имѣетъ въ своемъ непосредственномъ

висимы отъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Право обсужденія бюджета и слѣдовательно различныхъ отраслей управленія, поскольку онѣ связаны съ расходами, право требовать разъясненій, хотя бы касающихся непосредственно разсматриваемыхъ Государственною Думою или Государственнымъ Совѣтомъ дѣлъ; право запросовъ о незаконномъ дѣйствіяхъ министровъ и подчиненныхъ имъ лицъ и учреждений и, наконецъ, необходимость получить согласіе Думы на каждый изъ министерскихъ законопроектовъ создаютъ политическую зависимость министровъ и отъ нашихъ законодательныхъ учреждений,—зависимость, степень которой можно оцѣнивать различно, но отрицать наличность которой невозможно. Dupriez, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 3 éd., t. I, 1892, t. II, 1893. Отдѣльныя части этой книги переведены на русскій языкъ. Frisch, *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*, 1904; Passow, *Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland*, 1904; М. Горенбергъ въ Вѣстн. Права 1905 г. Январь, и его же: „Къ вопросу о контрасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ“. „Право“, 1907 г. № 44].

завѣдываніи текущія дѣла управленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ представитель опредѣленной партіи, находится въ непосредственной связи съ теченіями общественной жизни; онъ силенъ не только тѣмъ, что онъ дѣлаетъ какъ органъ власти, но и тѣмъ, что онъ представляетъ собою какъ членъ общества. За нимъ всегда стоитъ болѣе или менѣе сильная парламентская фракція; онъ всегда пользуется извѣстнымъ вліяніемъ на общественное мнѣніе. Такимъ образомъ, получается двойное основаніе для преобладанія его надъ членами правительственныхъ совѣтовъ, одинаково чуждыхъ и текущихъ дѣлъ активнаго управленія, и жизненныхъ теченій политики. Къ этому присоединяется еще, что министры сами образуютъ совѣщаніе, не постановляющее, правда, формальныхъ рѣшеній по большинству голосовъ, но дающее все-таки совмѣстное обсужденіе всѣми министрами важнѣйшихъ вопросовъ управленія, при чемъ значеніе голосовъ отдѣльныхъ министровъ не подчиняется механической операціи простого счета, а опредѣляется степенью ихъ вліянія въ парламентѣ, необходимою удержать ихъ для прочности министерства въ его составѣ.

Таковы условія, приведшія во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ къ совершенному заслоненію старыхъ правительственныхъ коллегій, тайныхъ или государственныхъ совѣтовъ, министрами. Такое рѣшительное преобладаніе единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными при конституціонномъ строѣ не можетъ представлять опасности самовластия министровъ, произвольнаго осуществленія ими функцій власти, потому что они тамъ находятъ себѣ сдержку въ контролѣ парламента, предъ которымъ отвѣтственны, въ ревнивомъ надзорѣ за ихъ дѣятельностью борющихся между собой враждебныхъ парламентскихъ партій.

Если въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ и сохраняется на ряду съ министерствомъ, какъ особый правительственный органъ, тайный или государственный совѣтъ, то значеніе его или чисто формальное, или обусловливается осуществленіемъ имъ другихъ функцій, кромѣ совѣщанія по дѣламъ управленія. Такъ, въ Пруссіи существующій по закону государственный совѣтъ фактически не имѣетъ никакого значенія, несмотря на дѣлавшіяся въ послѣднее время попытки его оживить. Тайный совѣтъ короля въ Англіи (*privy council*) въ составѣ общаго собранія созывается лишь для соблюденія простой формальности, такъ какъ нѣкоторые акты короля должны имѣть форму повелѣній въ совѣтѣ (*order in council*). Но совѣту въ такихъ случаяхъ предъявляется уже готовое королевское повелѣніе, и ника-

кихъ сужденій въ совѣтъ оно не вызываетъ. Дѣйствительное значеніе имѣетъ собственно только судебный комитетъ совѣта, представляющій изъ себя не правительственное совѣщательное учрежденіе, а высшую судебную инстанцію для дѣлъ, подвѣдомственныхъ духовнымъ судамъ, суду адмиралтейства и колоніальнымъ судамъ¹⁾. Во Франціи и Италіи государственный совѣтъ главнымъ образомъ функціонируетъ, какъ высшая инстанція административнаго суда, постановляя въ этомъ качествѣ настоящія рѣшенія, а не подавая только мнѣнія. Подобнымъ же образомъ и въ Сербіи государственный совѣтъ главнымъ образомъ осуществляетъ судебныя функціи, разрѣшая дѣла административной юстиціи, дѣла дисциплинарныя, жалобы на неправильность выборовъ въ скупщину. Въ Швеціи и Вюртембергѣ государственный совѣтъ существуетъ только по имени, такъ какъ онъ сливается тамъ по своему составу съ министерствомъ. Въ Бельгіи вовсе нѣтъ государственнаго совѣта.

Въ монархіи неограниченной вопросъ о высшихъ совѣщательныхъ органахъ правительства ставится совершенно иначе, вслѣдствіе иного положенія тамъ министровъ. Развитие государственной дѣятельности приводитъ и въ неограниченной монархіи къ необходимости единоличныхъ органовъ, но недостатки единоличной организаціи, представляющей меньше коллегіальной гарантіи законности, не находятъ себѣ здѣсь противовѣса въ отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ. Къ тому же министры неограниченной монархіи совершенно такъ же, какъ и члены тайнаго или государственнаго совѣта, имѣютъ значеніе лишь постольку, поскольку пользуются довѣріемъ монарха. Они не служатъ представителями тѣхъ или другихъ политическихъ интересовъ, не опираются на поддержку партій; они только довѣренныя лица монарха и потому не могутъ быть самостоятельны. Предоставленіе разсмотрѣнія важнѣйшихъ вопросовъ управленія совѣщательному учрежденію въ неограниченной монархіи имѣетъ поэтому особенное значеніе. Коллегія, хотя бы составленная изъ членовъ по назначенію правительства и зависимыхъ отъ него, все-таки уже въ силу своего коллегіальнаго устройства всегда представляетъ больше самостоятельности и свободы въ сужденіяхъ своихъ, чѣмъ единоличные зависимые органы. Въ правительственной коллегіи, куда естественно назначаются опытные и заслуженныя должностныя лица, всегда окажутся представители различныхъ, послѣдовательно мѣнявшихся направленій правитель-

¹⁾ Gneist. Das englische Verwaltungsrecht, I. 1883, S. 187—208.

ственной политики. Ихъ участіе въ обсужденіи вопросовъ управленія создаетъ необходимый оплотъ противъ неизбѣжныхъ увлеченій министровъ, какъ представителей активной администраціи, запросами данной минуты. Коллегіальное обсужденіе представляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и большее обезпеченіе законности. Поэтому едва ли можно признать желательнымъ и нормальнымъ въ неограниченной монархіи такое же преобладаніе министровъ, какое установилось въ конституціонныхъ государствахъ, какъ естественное послѣдствіе отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ.

Вопросъ о взаимномъ соотношеніи министровъ и коллегіальныхъ учреждений, и неудобства, связанные съ рѣшительнымъ преобладаніемъ единоличныхъ правительственныхъ органовъ въ неограниченной монархіи, обратили на себя вниманіе при самомъ учрежденіи у насъ министерствъ. Выразителемъ опасеній, вызванныхъ усиленіемъ единоличнаго начала, явился Трошинскій въ своей запискѣ „О неудобствахъ, происходящихъ отъ государственнаго управленія по формѣ единоличной, введенной закрытіемъ коллегій и отрицаніемъ коллегіальнаго обряда и подтвержденной общимъ Учрежденіемъ Министерствъ 1810 и 1811 годовъ“ ¹⁾. Сравнивъ между собою коллегіальную и единоличную организацію, Трошинскій приходитъ къ такому заключенію: „Доказавъ изложеніемъ физическаго и внутренняго политическаго положенія Россіи, что русскій народъ безгласенъ и не можетъ противопоставить никакого противодѣйствія злоупотребленіямъ, что, слѣдственно, Государь Императоръ, какъ единственный представитель и единственный покровитель своего народа, одинъ только обладаетъ возможностью устроить сіе противодѣйствіе, и противоположивъ неудобства единоличнаго правленія выгодамъ управленія товарищественнаго, слѣдуетъ заключить, что управленіе, наиболѣе приличное теперешнему положенію Россіи, есть управленіе товарищественное, подчиненное съ точностью предписаннымъ формамъ и сопровождаемое дѣятельнымъ надзоромъ за исполненіемъ закона“ ²⁾.

Однако, на дѣлѣ значеніе министровъ все усиливалось въ ущербъ значенію Сената, и хотя важнѣйшія дѣла управленія докладываются Государю Императору не иначе какъ по обсужденіи ихъ въ совѣщательныхъ учрежденіяхъ, но министры являются все-таки главными органами, содѣйствующими Монарху въ сферѣ

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 23 и слѣд.

²⁾ Ibidem, стр. 58.

управленія. Для обсужденія вопросовъ международной политики у насъ вовсе не существуетъ совѣщательнаго учрежденія, такъ что министръ иностранныхъ дѣлъ есть единственный органъ, содѣйствующій монарху въ этой сферѣ. Для обсужденія дѣлъ внутренняго управленія существуетъ у насъ нѣсколько высшихъ совѣщательныхъ учреждений: комитетъ министровъ, совѣтъ министровъ, военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ, опекунскій совѣтъ. Но во всѣхъ нихъ министрамъ принадлежитъ преобладающее вліяніе, такъ какъ они или составляютъ въ нихъ большинство членовъ, или предсѣдательствуютъ. Подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора министры и главноуправляющіе вмѣстѣ съ государственнымъ секретаремъ и особо назначенными къ тому Высочайшею властью лицами образуютъ совѣтъ министровъ. Подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго Высочайшею властью лица вмѣстѣ съ предсѣдателями департаментовъ Государственнаго Совѣта государственнымъ секретаремъ и особо назначенными членами министры составляютъ комитетъ министровъ. Независимо отъ этого, требующія Высочайшаго разрѣшенія дѣла военнаго управленія обсуждаются въ военномъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ военнаго министра; дѣла морского вѣдомства—въ адмиралтействъ-совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ главнаго начальника флота и морского вѣдомства, дѣла вѣдомства Императрицы Маріи—въ опекунскомъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго.

Обращаясь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ управленія, мы не остановимся здѣсь на министрахъ, такъ какъ они занимаютъ двойственное положеніе, являясь частью органами правительства, какъ учрежденія, черезъ которыя на всѣ части управленія непосредственно дѣйствуетъ Верховная власть, частью органами подчиненнаго управленія, какъ учрежденія, обладающія самостоятельною рѣшительною властью. Для цѣльности изложенія и избѣжанія повтореній все ученіе о министерствахъ отнесено ко второму отдѣлу, посвященному управленію подчиненному.

Изъ совѣщательныхъ учреждений мы рассмотримъ сначала имѣющія общее значеніе — комитетъ и совѣтъ министровъ, а затѣмъ спеціальные совѣты по отдѣльнымъ отраслямъ управленія.

§ 21. Комитетъ и совѣтъ министровъ ¹⁾.

Комитетъ министровъ возникъ вмѣстѣ съ первымъ учрежденіемъ министерствъ. При обсужденіи въ неофициальномъ комитетѣ, состоявшемъ изъ графа В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильцева, князя Чарторыйскаго и графа П. А. Строганова, въ засѣданіяхъ 11 и 21 апрѣля 1802 г., представленнаго Новосильцевымъ проекта „О раздѣленіи министерства“ ²⁾, возникъ вопросъ о способѣ доклада дѣлъ министрами Государю. Новосильцевъ полагалъ, что доклады министерскіе „долженствовали подвергаться обсужденію комитета, составленнаго изъ всѣхъ министровъ и, въ случаѣ несоблюденія сей формальности, каждый изъ нихъ имѣлъ право дѣлать отъ себя представленіе по предмету доклада“. Государь выразилъ сомнѣніе въ пользѣ такого порядка, но члены комитета отстаивали его, такъ какъ „всѣ отрасли управленія составляютъ какъ бы звенья цѣлаго; слѣдовательно, всякое новое распоряженіе должно быть обсуждаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣшали другому, и чтобы всѣ части государственной администраціи были направлены къ общей цѣли. Мѣры сіи могли также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе Государя, и, будучи связаны между собою взаимною отвѣтственностью, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей“. Эти предположенія Новосильцева вошли и въ манифестъ 8 сентября 1802 года (П. С. З. № 20.406). Въ ст. XI постановлено, что „каждый министръ, прежде поднесенія Намъ доклада, долженъ предварительно его предложить прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями, въ вѣдѣніи ихъ находящимися; въ случаѣ же нарушенія сего узаконяемаго Нами порядка всякій министръ имѣетъ право сдѣлать Намъ о томъ свое представленіе“. Самое же названіе комитета упоминается только въ ст. XV: „Дѣла обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ; для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе члены совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ

¹⁾ Журналы комитета министровъ. Царствованіе императора Александра I, т. I. 1888 г.; т. II. 1891 г. Корюновъ. Комитетъ министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями. Юридическая лѣтопись. 1890 г., № 12.

²⁾ Богдановичъ. Исторія царствованія Александра I, т. I. Приложение, стр. 73.

недѣлю". Слѣдовательно, по справедливому замѣчанію Сперанскаго, „комитетъ не былъ ни мѣсто, ни особое установленіе— онъ былъ только особый образъ доклада“ ¹⁾. Но съ теченіемъ времени это измѣнилось, особенно благодаря тому, что въ 1805 г. (П. С. З. № 21.896) и въ 1808 г. (П. С. З. № 23.262) по случаю отсутствія Государя комитету были предоставлены особыя полномочія. Затѣмъ 31 мая 1810 года состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы въ засѣданіяхъ комитета во всѣхъ важныхъ случаяхъ присутствовали предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта и предсѣдательствовалъ бы государственный канцлеръ графъ Румянцевъ, бывшій тогда и предсѣдателемъ совѣта ²⁾. Комитетъ изъ формы только совокупнаго доклада министровъ превратился какъ бы въ особое присутственное мѣсто, хотя ни компетенція, ни власть его не были точно опредѣлены.

Такое расширеніе значенія комитета вызывало неодобреніе съ самыхъ различныхъ сторонъ. Отрицательно относились къ комитету представители консервативнаго направленія того времени. Трощинскій, обсуждая „средства къ сокращенію и облегченію движенія дѣлъ“ во главѣ „излишнихъ инстанцій, кои ни въ чему болѣе не служатъ, какъ только къ продолженію движенія дѣлъ“, и поэтому „долженствуютъ быть закрытыми“, ставитъ именно комитетъ министровъ ³⁾.

Въ томъ же отрицательномъ духѣ говорить о немъ и Карамзинъ: „Правда, министры составляли между собою комитетъ, ему надлежало одобрить всякое новое установленіе прежде, нежели оно утверждалось монархомъ; но сей комитетъ не походитъ ли на совѣтъ 6 или 7 разноземцевъ, изъ коихъ всякій говоритъ особеннымъ языкомъ, не понимая другихъ? Министръ морскихъ силъ обязанъ ли разумѣть тонкости судебной науки или правила государственнаго хозяйства, торговли и проч.?—Еще важнѣе то, что каждый изъ нихъ, имѣя нужду въ сговорчивости товарищей для своихъ особенныхъ выгодъ, самъ дѣлается сговорчивѣе“ ⁴⁾. Къ этому можно еще добавить указаніе на неизвѣстнаго автора „Проекта системы гражданскаго управленія“, противника министерской системы ⁵⁾. „Въ комитетѣ министровъ,—говоритъ онъ,—допущено еще большее (чѣмъ въ совѣтѣ) смѣшеніе всѣхъ разно-

¹⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, относ. до Россіи, 1859, кн. III, стр. 15.

²⁾ Журналы комитета министровъ, т. II. Обзоръ, стр. 8.

³⁾ Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 91.

⁴⁾ Записка о древней и новой Россіи. Русскій Архивъ, 1870 г., стр. 2886.

⁵⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 44.

родныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія; все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. Отъ сего видѣли мы безпрестанную колеблемость въ мѣрахъ государственныхъ, и единство управленія терялось“. Но точно такъ же судилъ о комитетѣ и самъ Сперанскій. По новому Учрежденію министерствъ 1811 г., составленному имъ, комитетъ предполагалось упразднить. Въ Наказѣ министрамъ 25 іюня 1811 г. (П. С. З. № 24.686) постановлено тѣ самыя дѣла, которыя поступали въ комитетъ, вносить въ Сенатъ, и о комитетѣ болѣе не упоминается.

Но это рѣшеніе было принято не сразу. Напротивъ, изъ журналовъ комитета видно, что въ первоначальномъ проектѣ общаго министерскаго устава 1810 года предполагалось еще комитетъ сохранить. 14 сентября этого года комитету было объявлено Высочайшее повелѣніе о томъ, „чтобы часть выработаннаго, но еще не утвержденнаго въ законодательномъ порядкѣ проекта „Общаго Министерскаго устава“, а именно глава объ отношеніяхъ министровъ къ министерскому комитету, воспріяла свое дѣйствіе, и чтобы гг. министры означенныя въ оной дѣла въ комитетъ представляли“ ¹⁾. Во всякомъ случаѣ упраздненіе комитета было обусловлено задуманнымъ тогда преобразованиемъ Сената съ раздѣленіемъ его на сенатъ судебный и сенатъ правительствующій, и долженствовавшій замѣнить собою комитетъ ²⁾.

Правительствующій Сенатъ, какъ верховное сословіе управленія, Сперанскій предполагалъ составить подъ предсѣдательствомъ Государя или, въ отсутствіе его, государственнаго канцлера, изъ всѣхъ министровъ. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію Сената, предполагалось раздѣлить на два рода: общія, т.-е. превышающія власть отдѣльныхъ министровъ, но не требующія Высочайшаго разрѣшенія, и особенныя, т.-е. требующія такого разрѣшенія. Общія дѣла рѣшаются въ собраніяхъ Сената подъ предсѣдательствомъ канцлера большинствомъ голосовъ. Дѣла особенныя разсматриваются Сенатомъ въ личномъ присутствіи Государя. По выслушаніи всѣхъ мнѣній дѣло рѣшается изъясненіемъ Высочайшей воли.

Во время отсутствія Государя дѣла чрезвычайныя, въ случаѣ признанія ихъ неотложности, могутъ быть рѣшены большинствомъ голосовъ чрезвычайнаго собранія Сената, состоящаго, кромѣ канц-

¹⁾ Журналы комитета, т. II, Обзоріе, стр. 8. Проектъ этотъ не сохранился.

²⁾ Архивъ историч. и практ. свѣд. 1859, кн. III, стр. 45.

лера и министровъ, изъ предсѣдателей Государственнаго Совѣта и его департаментовъ.

Проектъ этотъ былъ принятъ Государственнымъ Совѣтомъ, но не удостоился Высочайшаго утвержденія. Такимъ образомъ, преобразование Сената не осуществилось, а между тѣмъ Сперанскій былъ удаленъ. Къ этому присоединились еще чрезвычайныя обстоятельства отечественной войны. Комитетъ, предназначавшійся къ упраздненію, не только не былъ уничтоженъ, но получилъ, напротивъ, болѣе опредѣленное и прочное устройство.

20 марта 1812 года, предъ отбытіемъ въ армію, Александръ І утвердилъ первое Учрежденіе Комитета (П. С. З. № 25.043). Комитетъ получилъ особаго предсѣдателя, и кромѣ того въ составъ комитета были включены, какъ члены его *ex officio*, предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта. Надо, впрочемъ, замѣтить, что уже 30 марта того же года князь Лопухинъ былъ назначенъ одновременно предсѣдателемъ всѣхъ четырехъ департаментовъ совѣта, и такъ продолжалось до 1816 года.

Учрежденіе 1812 года никогда не подвергалось общему пересмотру и переработкѣ, хотя отдѣльными узаконеніями въ организацію комитета вносились съ теченіемъ времени довольно существенныя измѣненія. Поэтому и въ основѣ дѣйствующаго изданія Учрежденія Комитета 1892 года лежитъ все-таки Учрежденіе 1812 года.

И послѣ того не разъ подымался вопросъ объ упраздненіи комитета. Немногіе, считавшіе желательнымъ сохраненіе комитета, требовали все-таки существенныхъ въ немъ преобразованій. Такъ высказался графъ В. П. Кочубей въ своей Запискѣ 1814 г.: „Учрежденіе Комитета, который не что иное есть, какъ Совѣтъ Министровъ, имѣетъ, конечно, большую выгоду. Тутъ поступаютъ по первоначальному учрежденію всѣ дѣла, которыя, превышая власть министровъ или требуя совмѣстнаго распоряженія, должны представлены быть на Высочайшее утвержденіе; но съ нѣкотораго времени учрежденіе сіе существенно измѣнилось. Бумаги поступаютъ въ Комитетъ безъ всякаго разбору и большею частію такія, кои сами министры могли бы разрѣшать; особливо же поступаютъ онѣ, вопреки учрежденію, безъ означенія по каждому дѣлу мнѣнія министра. Сверхъ того, канцелярія и тутъ получила вліяніе сколько вредное, столько и противное установленію Комитета. Канцелярія сія сдѣлалась нѣкоторымъ родомъ инстанціей. Она докладываетъ дѣла по собственному своему произволу, откладываетъ одни, поспѣшаетъ рѣшеніемъ другихъ. Теперь уже не министры, какъ прежде сіе чи-

нилось, представляют и докладывают по своимъ дѣламъ, по чиновники, въ большомъ числѣ для сего при Комитетѣ находящіеся. Комитетъ полезно было бы обратить къ первоначальному его учрежденію. Заставить самихъ или чрезъ директоровъ ихъ докладывать бумаги, между тѣмъ какъ краткими журналами уполномочивались бы они къ исполненію мѣръ, правительствомъ утверждаемыхъ. Посредствомъ сего: 1) сохранена была бы вся отвѣтственность министровъ; 2) дѣла шли бы несравненно успѣшнѣе; 3) сохранены были бы не малыя издержки уменьшеніемъ канцелярій, которую можно было бы оставить изъ трехъ или четырехъ человекъ¹⁾.

Находили нужнымъ преобразование комитета и Аракчеевъ въ смыслѣ рѣшительнаго усиленія власти предсѣдателя. Предсѣдателю онъ предполагалъ предоставить назначеніе засѣданій и дѣлъ къ слушанію, составленіе изъ министровъ „особыхъ комитетовъ для разсужденія по дѣламъ, требующимъ особаго разсмотрѣнія“, „предлагать министрамъ о замѣченныхъ или узнанныхъ упущеніяхъ, съ требованіемъ исправленія оныхъ“, а также „о недѣльных представленіяхъ, дабы не умножить оными дѣла“, и „напоминать о такихъ представленіяхъ, кои слѣдуютъ рѣшенію отъ самихъ министровъ“. Въ дѣлахъ, рѣшаемыхъ по большинству, голосъ предсѣдателя долженъ давать перевѣсъ²⁾.

Вопросъ объ упраздненіи комитета обсуждался затѣмъ и въ началѣ царствованія Николая I въ комитетѣ 6 декабря. Вопросъ былъ поднятъ тамъ Сперанскимъ въ Запискѣ его о государственныхъ установленіяхъ. „Комитетъ, говорится въ ней, бывшій до толѣ только совѣщаніемъ министровъ и по новому образованію (т.-е. 1811 года) назначенный вовсе къ уничтоженію, въ сіе время содѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя, и большія, и судебныя, и правительственныя, рѣшались по голосамъ, и голоса сіи издавались во всеобщее извѣстіе. Между тѣмъ, ни составъ сего мѣста, ни порядки, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ“³⁾.

Балугьянскій въ представленной имъ въ комитетъ запискѣ указывалъ, что „въ послѣднихъ годахъ Комитетъ завладѣлъ почти всею законодательною властью“. Онъ занимается какъ законодательною властью, такъ и дѣлами по законамъ принадлежащимъ Сенату. Такимъ образомъ, достоинство совѣта и сената уни-

¹⁾ Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 9—10.

²⁾ Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 123—125.

³⁾ Архивъ истор. и практ. свѣд. Калачева, 1859, кн. III, стр. 45.

зилось. Онъ занимается мелочами, что отнимаетъ у министровъ время для занятія важными дѣлами. Поэтому необходимо „постановленіе комитета въ предѣлы, сему званію приличныя. Комитетъ, т.-е. соединеніе главъ всѣхъ управленій, долженъ бы представлять то, что во Франціи есть Conseil des Ministres, въ Австріи Staats- und Conferenz-Ministerium, въ Англіи Кабинетъ (различный отъ Privy Council). Въ семъ значеніи онъ бы былъ хранитель государственной тайны, совѣщатель въ законодательствѣ и въ управленіи. Принявъ званіе Тайнаго Совѣта (кабинетъ), присовокупивъ къ нему нѣсколько знатнѣйшихъ и опытнѣйшихъ особъ, подъ предсѣдательствомъ стараго министра или канцлера, онъ собирався бы не въ опредѣленное время, но по повелѣнію Государя, или въ случаяхъ, требующихъ общаго совѣщанія всѣхъ главныхъ управленій. Таковыя случаи были бы: 1) предварительное совѣщаніе объ отмѣнѣ и установленіи новыхъ постановленій; 2) о принятіи рѣшительныхъ мѣръ въ случаѣ нарушенія всеобщей безопасности; 3) объявленіе войны и заключеніе мира, и 4) предварительное соображеніе ежегодной смѣты доходовъ и расходовъ“¹⁾.

Самъ Сперанскій настаивалъ на уничтоженіи комитета. и передачѣ его функцій Сенату. Очевидно, убѣдившись доводами Сперанскаго, комитетъ призналъ „пользу и необходимость преобразовать Комитетъ и соединить его съ первымъ департаментомъ Сената“²⁾. Въ исполненіе этого комитетомъ былъ выработанъ Проектъ Учрежденія Правительствующаго Сената.³⁾, который, будучи отдѣленъ отъ судебного сената, долженъ былъ замѣнить собою комитетъ министровъ. Но проектъ этотъ не былъ утвержденъ, и комитетъ министровъ остался на ряду съ Сенатомъ и по настоящее время.

Личный составъ комитета слагается изъ предсѣдателя, членовъ по должности и членовъ по особому Высочайшему назначенію. Предсѣдатель назначается безсрочно Высочайшею властью. Первое время предсѣдательствовали въ комитетѣ старшіе по чину министры. Лишь въ 1812 году назначенъ былъ особый предсѣдатель — графъ Салтыковъ. Въ 1816 году, со смертію графа Салтыкова, на его мѣсто былъ назначенъ предсѣдатель Государственнаго Совѣта князь Лопухинъ, и такимъ образомъ установилось соединеніе въ одномъ лицѣ предсѣдательскаго за-

¹⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 30.

²⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. LXXIV, стр. 62.

³⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 125.

нія въ двухъ важнѣйшихъ органахъ верховнаго управленія ¹⁾. Такая практика сохранялась до 1865 года, когда на мѣсто князя Гагарина, бывшаго предсѣдателемъ въ совѣтѣ и въ комитетѣ, предсѣдателемъ совѣта былъ назначенъ Великій Князь Константинъ Николаевичъ. Предсѣдательство въ комитетѣ сохранено было тогда за княземъ Гагаринымъ ²⁾. Съ тѣхъ поръ старый обычай измѣнился, и въ настоящее время должности предсѣдателей комитета и совѣта не соединяются въ одномъ лицѣ ³⁾, но предсѣдатель совѣта назначается обыкновенно членомъ комитета.

Членами комитета по должности признаются предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта и министры, къ которымъ приравниваются и въ этомъ отношеніи главноуправляющіе отдѣльными частями, а также государственный секретарь ⁴⁾. Обер-прокуроръ св. синода призывается лишь по дѣламъ вѣдомства Св. Синода (ст. 17). Записки финляндскаго генералъ-губернатора разсматриваются не иначе, какъ въ его присутствіи (ст. 46).

Хотя ст. 16 предусматриваетъ назначеніе и другихъ членовъ комитета по особому Высочайшему назначенію, но на практикѣ это дѣлается очень рѣдко, такъ что по общему правилу комитетъ состоитъ изъ однихъ только членовъ по должности. Слѣдуетъ только замѣтить, что съ царствованія императора Николая I установился обычай назначать членомъ комитета наследника престола, а съ прошлаго царствованія назначаются членами комитета также и предсѣдатели совѣта.

Такимъ образомъ, въ общемъ составъ комитета представляется двойственнымъ: онъ складывается изъ представителей активной администраціи (министровъ) и изъ наиболѣе вліятельныхъ членовъ совѣта. Включеніе въ составъ комитета предсѣдателей департаментовъ совѣта имѣетъ очень важное значеніе. Этимъ создается прежде всего извѣстный противовѣсъ возможной односторонности и возможныхъ увлеченій представителей активной администраціи.

¹⁾ Послѣ Лопухина предсѣдательствовали въ комитетѣ князь Кочубей, графъ Новосильцевъ, князь Васильчиковъ, князь Чернышевъ, князь Орловъ, графъ Вудовъ.

²⁾ Видѣть съ тѣмъ было постановлено, что въ случаѣ отсутствія Великаго Князя, князь Гагаринъ предсѣдательствуетъ и въ совѣтѣ.

³⁾ Предсѣдателями комитета послѣ Гагарина были графъ Игнатьевъ, графъ Валуевъ, графъ Рейтернъ, Н. Х. Бунге, И. Н. Дурново, С. Ю. Витте.

⁴⁾ [Высочайшимъ указомъ 27 августа 1905 г. повелѣно было учрежденіе совѣта и комитета министровъ дополнить слѣдующимъ постановленіемъ: „предсѣдатель Государственнаго Совѣта состоитъ по званію своему членомъ совѣта и комитета министровъ“. Собр. узак. № 156].

Кромѣ того, въ комитетѣ необходимо присутствіе представителей законодательной коллегіи, такъ какъ этимъ путемъ можно хотя нѣсколько сдерживать неизбежную наклонность такихъ учреждений, какъ комитетъ министровъ, распространять свою власть на вопросы собственно законодательнаго характера.

До судебной реформы Государственный Совѣтъ былъ не только законодательнымъ, но и высшимъ судебнымъ учрежденіемъ. Поэтому присутствіе предсѣдателей его департаментовъ могло обезпечить соблюденіе должной границы не только между дѣлами управленія и дѣлами законодательными, но также между дѣлами управленія и дѣлами судебными. Теперь это измѣнилось. Государственный Совѣтъ пересталъ быть высшей судебной инстанціей: это значеніе перешло къ кассационнымъ департаментамъ Сената. Поэтому, казалось бы, было вполне послѣдовательнымъ ввести въ составъ комитета первоприсутствующихъ въ Сенатѣ, хотя бы первоприсутствующихъ двухъ общихъ собраній старыхъ департаментовъ и общаго собранія кассационныхъ. Компетенція комитета соприкасается очень близко не только съ компетенціей совѣта, но также и съ компетенціей Сената. Разграниченіе ихъ въ законѣ представляется очень неопредѣленнымъ. Тѣмъ болѣе необходимо предотвратить смѣшеніе круга вѣдомства комитета и Сената включеніемъ въ составъ комитета и представителей высшаго органа храненія законовъ. Къ тому же соотношеніе въ комитетѣ представителей активной администраціи къ другимъ членамъ измѣнилось теперь въ смыслъ рѣшительнаго преобладанія активной администраціи. Число департаментовъ Государственнаго Совѣта не увеличилось. При Александрѣ I ихъ было четыре, при Николаѣ I съ учрежденіемъ особаго департамента по дѣламъ Царства Польскаго даже пять; нынѣ же ихъ всего четыре. Число же министровъ не уменьшилось, а возросло.

Если сравнить составъ комитета съ соотвѣтствующими ему учрежденіями иностранныхъ государствъ, то мы увидимъ, что ближе всего къ нему подходитъ вюртембергскій тайный совѣтъ, состоящій изъ всѣхъ министровъ и неопредѣленнаго числа совѣтниковъ по особому королевскому назначенію ¹⁾. Въ Швеціи въ государственномъ совѣтѣ рѣшительное преобладаніе принадлежитъ также министрамъ. Изъ общаго числа десяти членовъ совѣта только трое не министры. Но и тутъ по дѣламъ судебнымъ призываются съ правомъ голоса двое членовъ высшаго суда ²⁾. Но въ большин-

¹⁾ Gaupp. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1884, S. 81.

²⁾ Aschehough. Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. S. 35.

ствѣ государствъ министрамъ, напротивъ, не дается преобладанія въ государственномъ совѣтѣ. Такъ, въ Баваріи въ составъ совѣта входятъ, кромѣ министровъ, наслѣдникъ престола со времени совершеннолѣтія и столько совѣтниковъ по особому королевскому назначенію, чтобы число ихъ по меньшей мѣрѣ равнялось числу министровъ ¹⁾. Въ государствахъ романскихъ министры вовсе не преобладаютъ вліяніемъ въ совѣтѣ. Во Франціи государственный совѣтъ, правда, составляется подъ предсѣдательствомъ министра юстиціи, который тамъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и хранитель печати. Но зато другіе министры имѣютъ въ совѣтѣ голосъ лишь по дѣламъ, ихъ касающимся. Совѣтъ же состоитъ собственно изъ пяти предсѣдателей секцій, 26 ординарныхъ и 18 экстраординарныхъ совѣтниковъ по назначенію президента въ совѣтѣ министровъ. Особенность экстраординарныхъ совѣтниковъ въ томъ, что они избираются изъ лицъ, занимающихъ высшія административныя должности, не получаютъ особаго содержанія, имѣютъ голосъ только въ дѣлахъ, касающихся ихъ министерствъ, и вмѣстѣ съ оставленіемъ ихъ главной должности теряютъ и званіе государственнаго совѣтника ²⁾. Въ Испаніи Consejo de Estado состоитъ изъ особаго предсѣдателя, министровъ и 32 совѣтниковъ ³⁾. Въ Италіи ⁴⁾—изъ предсѣдателя, четырехъ предсѣдателей секцій, 32 совѣтниковъ, 8 референдаріевъ, докладывающихъ дѣла. Весьма своеобразенъ составъ государственнаго совѣта въ Сербіи по конституціи 1888 г. Онъ составляется изъ 16 членовъ, наполовину назначаеваемыхъ королемъ, наполовину избираемыхъ скупщиной, но притомъ такъ, что король назначаетъ изъ списка кандидатовъ, представляемыхъ ему въ двойномъ числѣ скупщиной, а скупщина избираетъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ ей также въ двойномъ числѣ королемъ. Функціи членовъ совѣта пожизненны, но, однако, они могутъ быть отставлены, если прослужатъ не менѣе 40 лѣтъ или достигнутъ 65 лѣтъ, или одержимы болѣзнями, препятствующими отправленію службъ. Въ совѣтъ могутъ быть назначены только сербы, получившіе высшее образованіе и прослужившіе государству не менѣе 10 лѣтъ ⁵⁾.

По сему составу комитетъ, съ подавляющимъ въ немъ преобладаніемъ министровъ, напоминаетъ скорѣе кабинетъ въ парла-

¹⁾ Seydel. Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, S. 247.

²⁾ Batbie. Précis du droit public. 1875, p. 55.

³⁾ Compos. Das Staatsrecht des Königreichs Spanien. 1889, S. 47.

⁴⁾ Brusa. Das Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892, S. 212.

⁵⁾ Constitution du royaume Serbie. Belgrad. Imprimerie d'état, 1889, art. 141—144.

ментарныхъ государствахъ. Но тамъ министры занимаютъ всеѣмъ другое положеніе, чѣмъ у насъ: они отвѣтственны предъ парламентомъ; они солидарны между собой представители опредѣленныхъ парламентскихъ фракцій; безъ ихъ подписи никакое распоряженіе главы государства не можетъ имѣть силы. Кабинетъ или совѣтъ министровъ въ такихъ государствахъ есть ненормальное, безъ постановленія рѣшеній по большинству голосовъ, совѣщаніе лицъ, руководящихъ внѣшней и внутренней политикой государства. И самые вопросы, тамъ обсуждаемые, — важнѣйшіе политическіе вопросы, а не текущіе дѣла повседневнаго управленія. Въ абсолютной монархіи министры не могутъ имѣть подобнаго значенія. Наши министры только исполнители Высочайшей воли. Они не обладаютъ самостоятельностью и не образуютъ изъ себя солидарнаго министерства. Да и дѣла, подлежащіе разсмотрѣнію комитета, не представляютъ выдающагося политическаго значенія. Въ большинствѣ это дѣла повседневнаго управленія.

То обстоятельство, что наше законодательное учрежденіе носитъ такое названіе, которое обыкновенно присвоивается правительственнымъ совѣтамъ, послужило основаніемъ всеѣмъ нашимъ излагателямъ государственнаго права, признать будто русскій Государственный Совѣтъ есть то же, что государственные совѣты западныхъ государствъ, т.-е. совѣщательное учрежденіе по дѣламъ управленія. При такомъ взглядѣ комитетъ министровъ, очевидно, уже нельзя также признавать правительственнымъ совѣтомъ. Получается такое впечатлѣніе, какъ будто существованіе на ряду съ Государственнымъ Совѣтомъ комитета министровъ есть аномалія, случайно возникшая изъ установленной въ 1802 году формы совокупнаго доклада министровъ. Такое отношеніе къ комитету ведетъ, какъ мы видимъ, свое начало еще отъ Сперанскаго, и оно-то, повидимому, мѣшало признать въ комитетѣ учрежденіе, аналогичное съ государственными совѣтами Запада, и дать ему сообразную съ такимъ значеніемъ организацію. Учрежденіе 1812 года, явившееся какъ-разъ въ то время, когда окончательно опредѣлилось съ удаленіемъ Сперанскаго, что нашъ Государственный Совѣтъ не найдетъ себѣ дополненія въ Государственной Думѣ и не сдѣлается государственнымъ совѣтомъ въ западно-европейскомъ смыслѣ, придало комитету такой составъ, что онъ пересталъ быть только совѣщаніемъ министровъ. Но шагъ, сдѣланный тогда въ этомъ направленіи, не былъ достаточно рѣшителенъ. За министрами сохранено слишкомъ большое преобладаніе въ комитетѣ, а между тѣмъ на этой полумѣрѣ дѣло и остановилось.

Едва ли подобный составъ комитета съ рѣшительнымъ пре-

обладаніемъ въ немъ министровъ можно признать вполне соответствующимъ назначенію комитета. Министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министра, насчитывается теперь 14 человекъ, другихъ членовъ, считая съ предсѣдателемъ, не болѣе 7—8. Это преобладаніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что министръ, въ случаѣ невозможности для него быть въ комитетѣ, замѣняется его товарищемъ, другіе же члены нигдѣ замѣняемы быть не могутъ. Между тѣмъ, разъ положенія комитета восходятъ на Высочайшее утвержденіе и, слѣдовательно, суть акты Верховной власти, а не министровъ, они требуютъ особенно спокойнаго и разносторонняго обсужденія. Министры, завѣдуя каждый отдѣльною отраслью, естественно склонны выше всего ставить интересы своего вѣдомства. Являясь представителями активнаго управленія, они находятся, такъ сказать, подъ давленіемъ запросовъ текущей государственной дѣятельности и потому не могутъ не быть особенно отзывчивы къ потребностямъ данной минуты. Ответственные органы исполнительной власти, они всегда стремятся къ выдѣленію себѣ возможной свободы дѣятельности, возможной полноты власти. Все это неизбежно, все это такъ и должно быть. Но потому-то власть министровъ и ограничена обязанностью вносить важнѣйшія административныя дѣла въ комитетъ, который долженъ сдерживать возможные увлеченія отдѣльныхъ министровъ. Высочайше утвержденныя положенія комитета суть акты Верховной власти. Они имѣютъ то же значеніе, какъ въ Пруссіи *königliche Verordnungen*, въ Англіи *orders in Council*, во Франціи *décrets portant règlement d'administration publique*. Имъ не пристало быть выраженіемъ одностороннихъ интересовъ какого-нибудь отдѣльнаго вѣдомства или исключительныхъ требованій текущаго активнаго управленія, въ монархіи болѣе, чѣмъ гдѣ-либо. Монархическая власть, живое воплощеніе государственной идеи, стоитъ выше всякихъ одностороннихъ или минутныхъ интересовъ. Поэтому въ высшемъ совѣщательномъ учрежденіи по дѣламъ управленія министры должны быть, конечно, членами, но едва ли цѣлесообразно давать имъ рѣшительное преобладаніе. Имъ должны быть противопоставлены въ достаточномъ числѣ другія лица, не стоящія непосредственно у дѣлъ управленія, могущія поэтому относиться къ обсуждаемымъ вопросамъ спокойнѣе и свободнѣе, соображая ихъ съ общими и постоянными задачами государственной жизни, охраняя должную грань между управленіемъ, съ одной стороны, законодательствомъ и судомъ, съ другой.

Что касается собственно устройства комитета, то оно очень несложно. Комитетъ функціонируетъ только въ составѣ общаго

присутствія своихъ членовъ, и затѣмъ при немъ имѣется канцелярія, состоящая, подъ начальствомъ управляющаго дѣлами комитета, изъ его помощника, начальниковъ отдѣленій и ихъ помощниковъ. Управляющій дѣлами, его помощникъ и начальники отдѣленій опредѣляются Высочайшею Властью (Учрежд. Ком., ст. 66, 67, 69).

Въ 1861 году былъ учрежденъ совѣтъ министровъ для предварительнаго разсматриванія въ Высочайшемъ присутствіи: 1) видовъ и предположеній къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ каждому министру; 2) свѣдѣній о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей; 3) первоначальныхъ предположеній о необходимости отменить или замѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ; 4) мѣръ, требующихъ общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, кои по существу своему не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ государственныхъ учрежденій; 5) свѣдѣній о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства, требующихъ общаго соображенія, чтобы каждому министру были извѣстны главнѣйшія распоряженія другихъ; 6) заключеній особыхъ комиссій, учреждаемыхъ Высочайшею властью для разсмотрѣнія отчетовъ министровъ, и 7) всѣхъ тѣхъ дѣлъ, кои по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ будутъ предложены совѣту (Учр. Сов., ст. 2). Уже изъ этого перечисленія предметовъ вѣдѣнія совѣта министровъ видно, что компетенція его довольно неопредѣленная. А къ этому присоединяется еще, что всѣ дѣла вносятся въ него не иначе, какъ по особому каждому разъ Высочайшему разрѣшенію (ст. 3). Такимъ образомъ, компетенція совѣта министровъ получаетъ совершенно факультативный порядокъ.

Совѣтъ министровъ составляется подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ (ст. 4) и другихъ лицъ по непосредственному Высочайшему назначенію (ст. 5). При всѣхъ засѣданіяхъ совѣта присутствуетъ государственный секретарь для представленія по всѣмъ законодательнымъ вопросамъ свѣдѣній изъ дѣлъ Государственнаго Совѣта (ст. 6). Завѣдываніе дѣлами совѣта министровъ возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ (ст. 7). Назначенныя Государемъ къ обсужденію въ совѣтѣ министровъ дѣла препровождаются къ завѣдывающему дѣлами за три дня до назначеннаго засѣданія (ст. 8). Дѣла докладываются въ совѣтѣ самими министрами и только въ случаѣ невозможности—завѣдывающимъ дѣлами совѣта (ст. 10). Если Государю Императору благоугодно будетъ обра-

тить дѣло въ ближайшему обсужденію внѣ Высочайшаго присутствія, то составляется особое совѣщательное собраніе или коммиссія изъ членовъ совѣта и лицъ особо назначенныхъ Государемъ, и о результатахъ совѣщаній завѣдывающимъ представляется Государю краткая меморія (ст. 12). Высочайшія резолюціи по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ, исполняются подлежащими министрами тѣмъ самымъ порядкомъ, коимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ (ст. 11). Но дѣла законодательныя по предварительному ихъ разсмотрѣнію въ совѣтѣ министровъ обязательно вносятся въ Государственный Совѣтъ (ст. 2, п. 3).

Совѣтъ министровъ учрежденъ для приданія дѣятельности отдѣльныхъ министровъ бѣльшаго единства и солидарности путемъ выработки подъ непосредственнымъ руководствомъ Государя общаго плана управленія и законодательныхъ работъ. Но такъ какъ онъ не имѣетъ ни обязательной компетенціи, ни опредѣленныхъ дней засѣданія, а всецѣло зависитъ въ своей дѣятельности отъ Высочайшей воли, то, собственно говоря, совѣтъ министровъ не образуетъ у насъ особаго государственнаго учрежденія, а представляетъ совершенно факультативную форму коллективнаго министерскаго доклада. Въ учрежденіи совѣта министровъ выразилась какъ бы попытка возродить комитетъ министровъ въ его первоначальной формѣ по Учрежденію министерствъ 1802 года, когда онъ былъ только формой совокупнаго доклада.

Дѣятельность совѣта министровъ имѣетъ исключительно подготовительный характеръ. И удостоившіеся Высочайшаго одобренія заключенія совѣта могутъ имѣть своимъ послѣдствіемъ или устраненіе возбужденнаго вопроса, или передачу его на дальнѣйшее разсмотрѣніе надлежащихъ учреждений. Поэтому заключенія совѣта министровъ и не подлежатъ обнародованію.

§ 22. Компетенція и дѣлопроизводство комитета.

Комитетъ министровъ, подобно Государственному Совѣту и совѣту министровъ, есть совѣщательное учрежденіе при Монархѣ, не имѣющее собственной власти. Поэтому „никакое заключеніе комитета не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія“ (Учр. Ком. Мин., ст. 59). Но начало это примѣняется къ комитету не съ такою послѣдовательностью, какъ къ Государственному Совѣту и совѣту министровъ. Нѣкоторыя

дѣла, въ видѣ исключенія, предоставлено комитету рѣшать собственною властью. Первоначально кругъ этихъ дѣлъ былъ довольно широкъ. По Учрежденію 1812 года всѣ текущія дѣла, къ которымъ тогда относились тѣ, „по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ или въ разрѣшеніи и исполненіи которыхъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе“, рѣшались собственною властью комитета. Но Учрежденіе 1812 г. было издано передъ отбытіемъ Государя въ армию, почему комитету и была присвоена особенная власть. Частныя отлучки Александра I изъ столицы и изъ Россіи вызывали и потомъ указы о предоставленіи комитету особой власти (П. С. З. №№ 26.392; 27.015; 27.901; 28.353, 29.123; 29.154; 29.581; 30.026; 30.314; 30.469). Заключающееся теперь въ ст. 59 Учр. Ком. правило, что всѣ положенія комитета представляются на Высочайшее утвержденіе, повидимому, установлено неопубликованной Высочайше утвержд. запиской предсѣдателя комитета министровъ 5 іюня 1827 года. По крайней мѣрѣ на нее только сдѣлана ссылка и въ Учр. Ком. въ Сводѣ 1832 г., и въ дѣйствующемъ изданіи 1892 г. По Своду 1832 г., рѣшенію собственной властью комитета были предоставлены единогласныя положенія: 1) по дѣламъ о раскольникахъ и 2) о назначеніи пенсій, развѣ предполагалось испросить какое-либо изъятіе изъ существующихъ законовъ (ст. 204). Въ Учрежд. Ком. изд. 1842 года къ этому присоединились еще дѣла о совращенныхъ изъ православія (ст. 48); приговоры по этимъ дѣламъ уголовныхъ палатъ на основаніи П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11.390) вносились начальниками губерній въ комитетъ. Въ Учрежд. Ком. изд. 1857 г. къ дѣламъ, рѣшеннымъ комитетомъ собственною властью, отнесены только дѣла о пенсіяхъ. Такъ какъ сравнительно съ изданіемъ 1842 г. въ изданіи 1857 г. прибавилось подъ ст. 48 только одна новая ссылка на неопубликованный указъ 7 іюля 1853 г. о раскольникахъ, то въ немъ и надо видѣть основаніе исключенія дѣлъ о раскольникахъ изъ числа рѣшаемыхъ комитетомъ собственною властью. Судебныя же приговоры по дѣламъ о совращеніи изъ православія теперь болѣе не представляются ни въ комитетъ, ни на Высочайшее усмотрѣніе.

Ст. 60 дѣйствующаго изданія Учрежд. Ком. Мин. 1892 г. говоритъ только, что изъ общаго правила о рѣшеніи дѣлъ не иначе какъ съ Высочайшаго утвержденія „исключаются только положенія о принятіи къ свѣдѣнію какихъ-либо донесеній, а также по дѣламъ, окончательное рѣшеніе коихъ предоставлено самому комитету“, не перечисляя этихъ дѣлъ. Какія же это дѣла?

Подъ статьей приведены ссылки въ большинствѣ на необнародованныя Высочайшія повелѣнія. Только пять ссылокъ сдѣланы на указы, помѣщенные въ Полномъ Собраніи Законовъ. Изъ нихъ первый указъ 10 авг. 1823 г. (№ 29.580) предписываетъ приводить въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія положенія комитета по дѣламъ, которыя передаются министромъ на предварительное соображеніе. П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11.390) относится къ вносившимся прежде въ комитетъ начальниками губерній приговорамъ уголовныхъ палатъ по дѣламъ о совращеніи изъ православія. Но дѣла эти теперь отошли изъ вѣдѣнія комитета. П. К. М. 15 апрѣля 1866 г. (№ 43.191) говоритъ собственно не о рѣшеніи дѣлъ собственною властью комитета, а о предоставленіи рѣшенія дѣлъ, вносившихся прежде въ комитетъ, власти министровъ. Только П. К. М. 7 іюля 1867 г.¹⁾ и М. Г. С. 7 іюня 1872 года (№ 50.958) дѣйствительно предоставляютъ комитету собственною властью разрѣшать дѣла объ отклоненіи земскихъ ходатайствъ и о предварительномъ задержаніи и запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ книгъ и изданій. Но, кромѣ того, какъ это видно изъ приведенныхъ по ст. 60 Учр. Ком. изд. 1892 г. ссылокъ, границы предоставленной комитету самостоятельной рѣшительной власти опредѣляются также Положеніями Комитета Министровъ 19 ноября 1838 г. и 21 мая 1857 года. Назначеніе пенсій и единовременныхъ пособій, на основаніи общаго пенсіоннаго устава, кромѣ случаевъ, заслуживающихъ особеннаго Высочайшаго вниманія, предоставлено съ 1857 г. собственной власти министровъ. Съ другой стороны, рѣшенію собственною властью комитета предоставлены: 1) примѣненіе правилъ, изданныхъ для одной части или вѣдомства, къ другимъ подобнымъ обстоятельствамъ того же или другого вѣдомства въ такихъ, однакожь, случаяхъ, когда по правиламъ тѣмъ на приведеніе оныхъ въ дѣйствіе не требуется каждый разъ особаго Высочайшаго разрѣшенія; 2) дозволеніе православнымъ церквямъ, монастырямъ и архіерейскимъ домамъ пріобрѣтать недвижимости; 3) дозволеніе церквямъ иностранныхъ исповѣданій принимать пожертвованія; 4) разсрочка съ процентами и безъ процентовъ разныхъ ссудъ, выданныхъ по случаю пожаровъ, неурожаяевъ и другихъ общественныхъ бѣдствій; 5) о присвоеніи клас-совъ должностямъ и разрядамъ по пенсіямъ и мундирамъ.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію комитета, законъ раздѣляетъ на

¹⁾ Это П. К. М. напечатано въ П. С. З. 1870 года, подъ № 44.814, но подъ ст. 60 У. К. М. не сдѣлано почему-то ссылки на П. С. З.

двѣ группы: дѣла текущія и дѣла въ особенности подлежащія разсмотрѣнію комитета (ст. 23). По замѣчанію Градовскаго, дѣла текущія опредѣляются степенью власти, требуемой для ихъ разрѣшенія, дѣла въ особенности предоставленныя — ихъ родомъ ¹⁾. Къ дѣламъ текущимъ ст. 24 Учр. Ком. относитъ: 1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ; 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе, и 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру и требующія Высочайшаго разрѣшенія. Изложеніе этой статьи даетъ основаніе предположить, что не всѣ дѣла текущія требуютъ для своего разрѣшенія дѣйствія Высочайшей власти, а только третья ихъ категория. И такъ дѣйствительно было по первоначальному Учрежденію Комитета 1812 года. Къ дѣламъ текущимъ въ немъ были отнесены только дѣла двухъ первыхъ категорій, и всѣ текущія дѣла разрѣшались тогда собственною властью комитета по большинству голосовъ. Но въ царствованіе Николая I это измѣнилось. Уже въ Сводѣ 1832 г. въ Учрежденіи министерствъ было постановлено, что въ комитетъ вносятся лишь тѣ текущія дѣла, для разрѣшенія которыхъ „законы и учрежденія недостаточны или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учреждений, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія“ (ст. 1648); дѣла же, разрѣшаемыя „по существующимъ законамъ и учрежденіямъ“, вносятся въ Сенатъ (ст. 1647). Эти постановленія воспроизведены безъ всякихъ измѣненій въ дѣйствующемъ изданіи Учрежд. мин. въ ст. 208 и 209. Такимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что невозможность разрѣшенія силою существующихъ законовъ, и необходимость Высочайшаго разрѣшенія есть непрѣмѣнное условіе внесенія текущихъ дѣлъ въ комитетъ.

Дѣла, въ особенности предоставленныя комитету, перечислены въ ст. 26 Учр. Ком. подъ 21 рубриками. Перечень этотъ, однако, далеко не полонъ. Въ немъ опущены: 1) представленія министра внутреннихъ дѣлъ объ увольненіи изъ русскаго подданства; 2) дѣла о дворянскихъ селадкахъ (Зак. сост., ст. 152); 3) объ установленіи усиленной и чрезвычайной охраны (I Прилож. къ 1 Уст. пред. и прес. прест., ст. 2); 4) о составленіи списка должностей, несовмѣстимыхъ съ участіемъ въ частныхъ промышленныхъ обществахъ (Уст. служб. гражд., ст. 28); 5) составленіе списка городовъ, въ которыхъ отмѣна постановленій думъ предоставлена министру внутреннихъ дѣлъ (Город. Полож., ст. 88,

¹⁾ Начала, т. II, стр. 241.

прим.); 6) составленіе росписанія городскихъ поселеній, гдѣ вводится упрощенное общественное управленіе (Город. Пол., ст. 22); 7) дѣла о переименованіи селеній въ города (1863, ноября 11, № 40.261); 8) разрѣшеніе отчужденія церковныхъ земель (т. IX, ст. 401); 9) испрошеніе пенсій лицамъ тюремной стражи, потерпѣвшимъ на службѣ (Уст. сод. страж., ст. 36); 10) принятіе на службу по технической, горнозаводской, соляной и монетной части лицъ, не имѣющихъ права государственной службы (Уст. служб. гражд., ст. 58); 11) разрѣшеніе найма частныхъ земель подъ разработку минеральныхъ богатствъ на срокъ, свыше установленнаго закономъ (Уст. горн., ст. 196); 12) разрѣшеніе недоразумѣній между подлежащими министрами по примѣненію правилъ о нарядахъ, даваемыхъ морскимъ и военнымъ вѣдомствами казеннымъ горнымъ заводамъ (Уст. горн., ст. 891, прим. Прод. 1895 г.); 13) разрѣшеніе несогласій главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ съ министрами (Уст. упр. Кавк., ст. 10).

Въ общемъ, дѣла въ особенности предоставленныя комитету могутъ быть сведены въ слѣдующимъ группамъ: 1) дѣла общаго спокойствія и безопасности, въ частности о запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ изданій и о воспрещеніи сообществъ (пп. 1, 12, 13, 18), объ установленіи мѣръ исключительной охраны, объ установленіи нормальной таксы вознагражденія за убиваемый зачумленный гуртовой скотъ; 2) дѣла о народномъ продовольствіи (п. 1); 3) дѣла по устройству путей сообщенія: желѣзнодорожныя (разрѣшеніе построекъ и главныя мѣроположенія, если съ этимъ не связано установленіе расходовъ для государственнаго казначейства) и по признанію общеобязательными постановленій центральнаго сѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ (пп. 3 и 14); 4) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній безъ предоставленія имъ привилегій (п. 2); 5) дѣла о пожертвованіяхъ, когда они заслуживаютъ особаго Высочайшаго вниманія, или когда требуется измѣнить ихъ назначеніе (пп. 9, 16); 6) дѣла по охраненію православія, о расколѣ и о развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества (пп. 8, 19); 7) дѣла служебныя: о назначеніи пенсій, о составленіи списка должностей—освобождающихся отъ призыва на службу изъ запаса и несовмѣстимыхъ со службой въ частныхъ обществахъ, временное удаленіе чиновниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью (пп. 6, 8); 8) дѣла финансовыя: составленіе таксъ вознагражденія за лошадей, поставляемыхъ для войска на случай войны (ст. 25, п. 3); утвержденія штатовъ установленій, учреждаемыхъ на опредѣлен-

ный срокъ, передача постороннимъ вѣдомствамъ и отводъ лицамъ казеннаго недвижимаго имущества (пп. 5, 10); 9) дѣла объ увольненіи изъ русскаго подданства; 10) записки финляндскаго генералъ-губернатора о дѣлахъ Великаго Княжества, имѣющихъ близкую связь съ прочими частями имперіи (ст. 27); 11) дѣла по надзору за органами самоуправленія: установленіе дворянскихъ складовъ, отклоненіе земскихъ ходатайствъ, отмѣна постановленій земскихъ собраній (п. 15), и, наконецъ, 12) надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ и губернскихъ правленій; выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, опредѣленіе порядка представленія, срока и формы всеподданнѣйшихъ отчетовъ губернаторовъ; и, что особенно важно, обсужденіе мѣръ къ исполненію послѣдовавшихъ по этимъ отчетамъ Высочайшихъ замѣчаній (пп. 7 и 17).

Дѣла въ комитетъ поступаютъ или по представленіямъ министровъ, или по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 30) ¹⁾. На внесеніе министромъ дѣла въ комитетъ не требуется предварительное Высочайшее соизволеніе. Министры вносятъ дѣла въ формѣ подписанныхъ ими записокъ (ст. 31). Когда испрашиваемое разрѣшеніе должно быть облечено въ форму именного указа, къ запискѣ прилагается и проектъ указа (ст. 36). Въ другихъ случаяхъ заключеніе министра въ запискѣ должно быть изложено такъ, чтобы въ случаѣ утвержденія оно прямо могло бы быть обращено въ исполненіе (ст. 37). Всѣ представленія доставляются управляющему дѣлами комитета (40) не позже какъ наканунѣ собранія, кромѣ тѣхъ дѣлъ, которыя не терпятъ ни малѣйшаго отлагательства (ст. 41). Дѣла къ слушанію въ комитетѣ готовятся въ канцеляріи начальниками отдѣленій подъ руководствомъ управляющаго дѣлами (ст. 83, 84). Составленные такимъ образомъ доклады рассылаются до слушанія дѣла всѣмъ членамъ комитета въ печатныхъ запискахъ. Дѣла докладываются начальниками отдѣленій, но можетъ докладывать и самъ управляющій дѣлами, который всегда присутствуетъ при докладѣ и даетъ нужныя объясненія (ст. 86—88). Руководство преніями принадлежитъ предсѣдателю комитета, пользующемуся такою же властью, какъ и предсѣдатель Государственнаго Совѣта (ст. 42—44). Въ журналъ вносятся мнѣнія большинства и сокращенно всѣ мнѣнія, которыя

¹⁾ [Правила, относящіяся до назначенія дѣлъ къ докладу, порядку разсмотрѣнія дѣлъ, составленію и подписанію журналовъ, представленію ихъ на Высочайшее благоусмотрѣніе и исполненію по нимъ сохраняютъ свою силу и по упраздненіи комитета министровъ для совѣта государственной обороны. См. о немъ ниже].

независимо отъ особыхъ мнѣній кто-либо изъ членовъ записать пожелаетъ (ст. 47). Дѣла комитета представляются Государю въ подлинныхъ журналахъ (ст. 49, 54), за подписью всѣхъ тѣхъ членовъ, кои при слушаніи дѣла находились, а также и приглашенныхъ къ участию въ сужденіи дѣла постороннихъ лицъ (ст. 56). Состоявшіяся по нимъ Высочайшія повелѣнія излагаются въ формѣ Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ. Положенія комитета приводятся въ исполненіе подлежащими министрами, которымъ и сообщаются для этого выписки изъ журналовъ комитета, за подписью управляющаго дѣлами съ прописаніемъ всѣхъ разсужденій, происходившихъ въ комитетѣ (ст. 61, 62).

Засѣданія комитета, функціонирующаго, какъ мы уже говорили, только въ составѣ общаго присутствія, происходятъ разъ въ недѣлю, по вторникамъ. Члены комитета и министры и председатели департаментовъ Государственного Совѣта, всѣ люди очень заняты. Поэтому не можетъ не обратить на себя вниманія отсутствіе при комитетѣ секцій, отдѣленій, комиссій, которыя бы предварительнымъ детальнымъ обсужденіемъ представленій министровъ могли бы приготовить ихъ къ докладу въ общемъ присутствіи комитета. Въ аналогичныхъ комитету учрежденіяхъ Запада вездѣ имѣются такія комиссіи или секціи. Такъ, въ Швеціи дѣла, предварительно доклада ихъ въ общемъ присутствіи совѣта, обсуждаются въ комиссіи, составленной изъ лицъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлѣ и наиболѣе компетентныхъ. Во Франціи государственный совѣтъ, кромѣ общаго собранія, имѣетъ еще пять секцій, въ Италіи и Испаніи—четыре.

Возможность для комитета обойтись съ однимъ общимъ присутствіемъ объясняется тѣмъ, что дѣла готовятся и докладываются въ немъ чинами канцеляріи. Но это, конечно, приводитъ еще къ большому, чѣмъ въ государственномъ совѣтѣ, преобладанію канцеляріи. Между тѣмъ дѣла, подлежащія обсужденію комитета, представляются крайне разнообразными, и многія изъ нихъ требуютъ чисто техническихъ свѣдѣній или знакомства съ особенными мѣстными условіями. Поэтому неудобства, связанные съ отсутствіемъ въ комитетѣ специальныхъ секцій съ соответствующимъ составомъ, не могли не ощущаться на практикѣ. Потребности все расширяющагося государственнаго управленія привели уже отчасти къ восполненію этого недостатка, правда, въ своеобразной, какъ бы скрытой, формѣ. Къ вѣдѣнію комитета отнесены, между прочимъ, желѣзнодорожныя дѣла, которыя такъ сложны, требуютъ столько специальныхъ знаній и вмѣстѣ съ тѣмъ имѣютъ такое значеніе для всего народнаго хозяйства,

что обсужденіе ихъ прямо въ общемъ присутствіи комитета не могло не оказаться неудовлетворяющимъ цѣли. И вотъ, съ самаго возникновенія у насъ желѣзнодорожнаго дѣла организуются особые желѣзнодорожные комитеты, сначала для обсужденія проектовъ постройки отдѣльныхъ желѣзныхъ дорогъ, затѣмъ общіе желѣзнодорожные комитеты. Въ 1852 году образуется комитетъ для разсмотрѣнія предположеній о сооруженіи желѣзныхъ дорогъ, въ 1856 году переименованный въ главный комитетъ желѣзныхъ дорогъ. Затѣмъ 18-го декабря 1858 года былъ учрежденъ комитетъ желѣзныхъ дорогъ, закрытый 29-го января 1874 года, но и послѣ этого члены его призывались въ комитетъ министровъ для участія въ обсужденіи желѣзнодорожныхъ дѣлъ въ 1874—1878 годахъ. Комиссіей подъ предсѣдательствомъ графа Баранова, выработавшей дѣйствующій теперь Уставъ Россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, предположено было образованіе особаго высшаго желѣзнодорожнаго совѣта, совершенно независимаго отъ министерства путей сообщенія. Но въ Государственномъ Совѣтѣ это предположеніе встрѣтило возраженія и, какъ результатъ компромисса, явилось образованіе въ 1885 г. совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія, но съ представителями отъ другихъ вѣдомствъ и съ переносомъ дѣлъ, въ случаѣ разногласія, на разсмотрѣніе комитета министровъ. Совѣтъ этотъ имѣетъ значеніе „учрежденія междуминистерскаго“, какъ на это прямо указано въ журналѣ соединенныхъ департаментовъ ¹⁾. Такимъ образомъ, совѣтъ этотъ является въ сущности секціей комитета министровъ, состоящей только при министерствѣ путей сообщенія. Разъ практически былъ предложенъ путь къ устраненію неудобствъ, проистекающихъ отъ неимѣнія въ комитетѣ спеціальныхъ секцій, жизнь не замедлила воспользоваться имъ и для другихъ дѣлъ. Всего черезъ четыре года по учрежденіи желѣзнодорожнаго совѣта организуется совершенно аналогичный совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ уже при министерствѣ финансовъ, но съ точно такимъ же „междуминистерскимъ“ характеромъ, и ставится въ совершенно такое же отношеніе въ комитету министровъ. Этимъ лучше всего доказывается практическая потребность въ подобныхъ „междуминистерскихъ“ совѣтахъ, подчиненныхъ, собственно говоря, комитету министровъ.

Дополненіе. Высочайшимъ указомъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, которымъ преобразованъ совѣтъ министровъ, повелѣно было: 1) изъять изъ

¹⁾ Общій Уставъ Росс. жел. дорогъ съ изложеніемъ бывшихъ при разсмотрѣніи онаго въ Государственномъ Совѣтѣ сужденій, 1886; стр. 168.

вѣдѣнія комитета министровъ слѣдующія дѣла, указанныя въ его учрежденіи въ п. п. 1 и 2 ст. 24, т.-е. дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, и дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе; б) въ п. п. 1 и 2 ст. 25, т.-е. дѣла, вносившіяся въ Комитетъ Министровъ по военной части, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, и дѣла, предполагающія новый распорядокъ и дополненіе правилъ, дѣйствующихъ по гражданскому управленію, а также ограниченіе, распространеніе или отміну мѣръ, прежде по сему управленію принятыхъ и Высочайшею властью утвержденныхъ; в) въ п. п. 1, 7 и 12 ст. 26, т.-е. изъ дѣлъ въ особенности подлежавшихъ разсмотрѣнію комитета министровъ: дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и по всякому чрезвычайному происшествію; высшія административныя дѣла по расколу и дѣла о воспрещеніи сообществъ, и наконецъ, г) тѣ изъ текущихъ дѣлъ по вѣмъ частямъ министерскаго управленія (п. 1 ст. 23) и дѣлъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія (п. 3 ст. 24), которыя подлежатъ вѣдѣнію преобразованнаго совѣта министровъ; 2) представить совѣту министровъ войти въ соображеніе и представить въ установленномъ порядкѣ о распредѣленіи между другими учрежденіями и о порядкѣ разрѣшенія дѣлъ, временно оставляемыхъ въ вѣдѣніи Комитета Министровъ.—Высочайшимъ указомъ 23 апрѣля 1906 г. повелѣно было Комитетъ Министровъ упразднить; изъ дѣлъ, которыя вносились въ Комитетъ Министровъ и соединенное присутствіе Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта направлять: 1) въ общемъ законодательномъ порядкѣ дѣла, подлежація обсужденію Государственной Думы и преобразованнаго Государственнаго Совѣта; 2) въ Департаменты Государственнаго Совѣта и особое его присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ: А) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ (Учр. сов. и Ком. М., ст. 26 п. 3) и по связи съ ними дѣла: а) объ избраніи способовъ удовлетворенія правительства по его претензіямъ къ желѣзнымъ дорогамъ, принятымъ въ казенное завѣдываніе отъ несостоятельныхъ обществъ; б) о принудительномъ отчужденіи имуществъ для сооруженія желѣзнодорожныхъ линій и подъѣздныхъ путей общаго пользованія; Б) дѣла объ образованіи, отводѣ и продажѣ участковъ казенной земли, а также о предоставленіи въ потомственное пользованіе свободныхъ казенныхъ участковъ; В) дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для определенной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе ихъ согласно волѣ жертвователя сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ; 3) дѣла по опредѣленіямъ Сената, подлежація представленію на Высочайшее разрѣшеніе и представлявшіяся черезъ Комитетъ Министровъ, представлять чрезъ министра юстиціи; къ назначенію же первоприсутствующихъ, которому ежегодно предшествовало представленіе черезъ Комитетъ Министровъ полнаго списка сенаторовъ, примѣнять порядокъ, установленный Учрежденіемъ суд. уст., согласно которому сенаторы и первоприсутствующіе назначаются Государемъ по непосредственному его усмотрѣнію; 4) дѣла объ утвержденіи выборовъ на должности председателей и товарищей председателей С.-Петербургскаго и Московскаго коммерческихъ судовъ и о заслуживающихъ Высочайшаго вниманія по суммѣ или по цѣли

пожертвованіях частныхъ лицъ представлять на Высочайшее усмотрѣніе черезъ министровъ и главноуправляющихъ; 5) прочія дѣла, подлежащія внесенію въ Комитетъ Министровъ, а также дѣла о назначеніи усиленныхъ пенсій и пособій служащимъ и ихъ семействамъ отнести къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ и 6) Канцелярію Комитета Министровъ сохранить, переименовавъ ее въ канцелярію Совѣта Министровъ и подчинивъ ее предсѣдателю совѣта. (Собр. узак. 1906 г. № 97).

Дополненіе § 22¹. Преобразованный Совѣтъ Министровъ и другія непосредственно Монарху подчиненныя учрежденія.

I. Совѣтъ Министровъ. 19 октября 1905 г. послѣдовалъ именной Высочайшій указъ о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій «въ развитіе коренныхъ началъ министерскаго устройства», согласно которому всѣ министерства и главные управленія составляютъ «единое управленіе» и «въ цѣляхъ вящаго его объединенія, необходимость коего вызывается также предстоящими министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями съ образованіемъ Государственной Думы, новыми обязанностями». Цѣлью учрежденія Совѣта Министровъ является такимъ образомъ направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства и высшаго управленія, за исключеніемъ ревизіонной дѣятельности государственнаго контроля, ни въ какомъ отношеніи компетенціи Совѣта Министровъ не подлежащей.

Въ составъ Совѣта Министровъ входятъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ участвуютъ въ совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. При обсужденіи отдѣльныхъ дѣлъ въ Совѣтъ Министровъ могутъ быть приглашаемы по распоряженію предсѣдателя его съ правомъ совѣщательнаго голоса или для представленія объясненій, лица, содѣйствіе которыхъ можетъ быть полезно для разрѣшенія дѣла.

Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ министровъ по избранію Монарха или особаго, назначеннаго къ тому лица. Предсѣдатель Совѣта, хотя бы онъ и не завѣдывалъ отдѣльною частью управленія, можетъ участвовать по дѣламъ всѣхъ вѣдомствъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ и заступать каждого изъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ это установлено для министровъ. Въ отсутствіе предсѣдателя мѣсто его заступаетъ одинъ изъ членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ Совѣтѣ Министровъ предсѣдательствуетъ Государь, предсѣдатель совѣта участвуетъ въ немъ на правахъ члена.

Такъ какъ на Совѣтъ Министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, то вѣдомству его подлежатъ:

1) предварительное разсмотрѣніе главныхъ основаній предположеній отдѣльныхъ министровъ или особыхъ совѣщаній, комитетовъ и комиссій по предметамъ законодательства и другимъ, подлежащимъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, за исключеніемъ дѣлъ, отно-

сящих до вѣдомства императорскаго двора и удѣловъ, государственной обороны и вѣшной политики, которыя вносятся въ Совѣтъ Министровъ, когда послѣдуетъ о томъ Высочайшее повелѣніе, когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ это необходимыми, или когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ;

2) обсужденіе предположеній начальниковъ вѣдомствъ, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству, о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія, за исключеніемъ должностей по вѣдомству императорскаго двора и удѣловъ, по управленію арміею и флотомъ и должностей дипломатическихъ;

3) разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ докладовъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, имѣющихъ общее значеніе или же касающихся другихъ вѣдомствъ и подлежащихъ представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе. Доклады эти сообщаются предсѣдателя Совѣта Министровъ и вносятся имъ на разсмотрѣніе Совѣта или же по соглашенію его съ подлежащимъ министромъ докладываются послѣднимъ, непосредственно, Государю, въ случаѣ надобности, въ присутствіи предсѣдателя Совѣта Министровъ;

4) разсмотрѣніе записокъ финляндскаго генераль-губернатора о дѣлахъ, которыя, по тѣснымъ связямъ Великаго Княжества Финляндскаго съ прочими частями имперіи, имѣя близкое отношеніе къ обоимъ управленіямъ, требуютъ какъ съ той, такъ и съ другой стороны разсмотрѣнія и соображенія, когда генераль-губернаторъ признаетъ сіе нужнымъ и когда по онымъ не требуется измѣненія дѣйствующихъ въ Финляндіи узаконеній¹⁾. Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по симъ запискамъ, сообщаются финляндскому генераль-губернатору непосредственно, для объявленія ихъ къ исполненію по Финляндіи установленнымъ порядкомъ. Кромѣ этого на основаніи Высочайше утвержденнаго 20 мая 1908 г. положенія Совѣта Министровъ:

5) сужденіе о томъ, какія изъ возникающихъ по Великому Княжеству Финляндскому дѣлъ затрагиваютъ вмѣстѣ съ тѣмъ интересы имперіи и посему требуютъ ближайшаго со стороны министерствъ и главныхъ управленій соображенія. Соотвѣтственно этому, одновременно съ передачею министру статсъ-секретарю Финляндіи, финляндскій генераль-губернаторъ препровождаетъ къ предсѣдателя Совѣта министровъ съ своимъ заключеніемъ и относящимися къ дѣлу документами для обсужденія въ Совѣтѣ въ особыхъ экземплярахъ: 1) проекты законовъ для Великаго Княжества Финляндскаго какъ сеймовыхъ, такъ и административныхъ; 2) проекты Высочайшихъ предложеній финляндскому сейму; 3) всеподданнѣйшія петиціи и представленія сейма; 4) всеподданнѣйшія представленія Императорскаго Финляндскаго Сената, касающіяся: а) предметовъ управленія, имѣющихъ общее значеніе; б) испрошенія Высочайшаго разрѣшенія на составленіе проектовъ законовъ и предложеній сейму и в) сеймовыхъ петицій и представленій сейма и 5) проекты всеподданнѣйшихъ докладовъ по указаннымъ предметамъ, составляемыхъ фин-

¹⁾ Записки эти разсматриваются въ Совѣтѣ не иначе, какъ въ личномъ присутствіи финляндскаго генераль-губернатора, и положенія Совѣта по нимъ основываются о Финляндіи на соображеніяхъ законовъ и обстоятельствъ, изложенныхъ въ самихъ запискахъ генераль-губернатора. Въ нихъ должны быть изложены во всей подробности мѣстные законы и прочія свѣдѣнія, относящіяся къ предмету, по коему испрашивается разрѣшеніе, для объема онаго во всей полнотѣ.

ландскимъ генераль-губернаторомъ или министромъ статсъ-секретаремъ по ихъ собственному почину.

О заключеніи Совѣта по данному дѣлу председатель Совѣта увѣдомляетъ финляндскаго генераль-губернатора или министра статсъ-секретаря по принадлежности. Безъ такого заключенія дѣло не можетъ быть доложено Государю. Въ случаѣ разногласія съ совѣтомъ министровъ относительно направленія или разрѣшенія дѣла, финляндскій генераль-губернаторъ и министръ статсъ-секретарь представляютъ по сему дѣлу всеподданнѣйшій докладъ не иначе, какъ совмѣстно съ председателемъ совѣта министровъ или подлежащимъ имперскимъ министромъ. О воспослѣдовавшихъ по ихъ докладамъ Высочайшихъ повелѣній финляндскій генераль-губернаторъ и министръ статсъ-секретарь немедленно сообщаютъ председателю совѣта министровъ съ препровожденіемъ списковъ съ утвержденныхъ законоположеній и предложеній, а также самыхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ ¹⁾.

Сверхъ исчисленныхъ дѣлъ къ предметамъ вѣдомства совѣта министровъ относятся также: 1) представленіе во время прекращенія занятій Государственной Думы непосредственно Государю о мѣрахъ, необходимость которыхъ вызывается чрезвычайными обстоятельствами и которыя требовали бы обсужденія въ порядкѣ законодательномъ; 2) постановленія въ случаѣ неутвержденія къ началу сѣтнаго періода въ законодательномъ порядкѣ государственной росписи о постепенномъ открытіи въ распоряженіи министерствъ и главныхъ управленій кредитовъ въ размѣрѣ, не превышающемъ въ мѣсяцъ одной двѣнадцатой части итога послѣдней установленнымъ порядкомъ утвержденной росписи расходовъ; 3) дѣла объ утвержденіи уставовъ акціонерныхъ компаній, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаній безъ испрошенія изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ; 4) дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ власть министровъ; 5) поднесеніе къ Высочайшему утвержденію особаго списка должностей по государственной гражданской или же общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаютъ отъ призыва изъ запаса въ армію и дѣйствующія команды флота и отъ службы въ государственномъ ополченіи; 6) тѣ постановленія центральнаго стѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя министерство путей сообщенія признаетъ полезнымъ сдѣлать общеобязательными; 7) представленія министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній; 8) установленіе порядка и срока представленія, а равно и формы ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ губернаторскихъ отчетовъ; 9) отиѣна или измѣненіе несоотвѣствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія постановленій земскихъ собраній, городскихъ думъ обѣихъ столицъ и городовъ губернскихъ, областныхъ, либо входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно уѣздныхъ и безуѣздныхъ городовъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи въ тѣхъ случаяхъ, когда таковая отиѣна или измѣненіе не вызываютъ возвышенія

¹⁾ За „неумѣстное сужденіе относительно Высочайше утвержденного положенія совѣта министровъ о порядкѣ направленія финляндскихъ дѣлъ, касающихся интересовъ Имперіи“, высказанное талмманомъ при открытіи очередного сейма отъ имени сего послѣдняго, въ нарушение § 24 сеймоваго устава, и несмотря на сдѣланное ему предупрежденіе, очередной сеймъ былъ распущенъ 9 (22) февраля съ назначеніемъ новыхъ выборовъ на 1 мая и созывомъ новаго сейма на 1 іюня н. с. 1909 года.

земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или думою разѣбра; 10) предположенія о разъясненіи и развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества; 11) дѣла объ отчужденіи собственныхъ домовъ государственнаго банка, служащихъ для помѣщенія его учрежденій; 12) представленія главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ: а) о подчиненіи дѣйствію правилъ о сбереженіи лѣсовъ губерній или уѣздовъ, изъятыхъ отъ дѣйствія положенія о сбереженіи лѣсовъ, вѣдѣ зависти отъ административнаго дѣленія означенныхъ мѣстностей; б) объ изъятіи отъ дѣйствія положенія о сбереженіи лѣсовъ частей губерній или уѣздовъ, подчиненныхъ дѣйствію означеннаго положенія; 13) другія дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію совѣта министровъ на основаніи подлежащихъ учрежденій уставовъ и положеній.

Совѣтъ министровъ приступаетъ къ разсмотрѣнію подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ по предложеніямъ предсѣдателя Совѣта или по сообщенію того министра либо главноуправляющаго отдѣльною частью, къ вѣдомству котораго дѣло относится. Предсѣдателю совѣта министровъ предоставляется обращаться къ начальникамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и частей управленія о доставленіи необходимыхъ ему свѣдѣній и объясненій. Если по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ, не состоялось единогласнаго заключенія, то на дальнѣйшее направленіе ихъ испрашиваютъ указаній Государя.

II. Департаменты Государственнаго Совѣта. Составъ. Въ составъ Государственнаго Совѣта входятъ два департамента: первый и второй. Они образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію. Должность предсѣдателя департамента, въ случаѣ его болѣзни или отсутствія замѣщаетъ старшій въ чинѣ изъ наличныхъ членовъ, если другой членъ Государственнаго Совѣта не будетъ назначенъ для этого Государемъ. Въ департаментѣ могутъ принимать участіе, по приглашенію предсѣдателя, также члены, къ составу департамента не принадлежащіе. Въ департаментѣ могутъ быть приглашаемы предсѣдателемъ его безъ права голоса лица, отъ коихъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій. Относительно приглашенія въ департаменты лицъ, могущихъ принести пользу своими объясненіями, министры и главноуправляющіе сносятъ съ предсѣдателемъ подлежащаго департамента.

Вѣдомство. Вѣдѣнію перваго департамента подлежатъ: 1) дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній; 2) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ; 3) дѣла, поступающія изъ общихъ собраній Правительствующаго Сената на основаніи учрежденія его; 4) дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія ими лежащихъ на нихъ обязанностей, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генераль-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ; 5) дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе сихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невоз-

возможнымъ. Вѣдѣнію второго департамента подлежатъ: 1) кассовый отчетъ министра финансовъ; 2) годовые отчеты государственнаго банка и государственныхъ сберегательныхъ кассъ; 3) годовые отчеты государственныхъ дворянскаго земельнаго и крестьянскаго поземельнаго банковъ; 4) отчеты с.-петербургской и московской ссудныхъ казенъ при разногласіи между министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ; 5) годовой отчетъ по операціи выдачи ссудъ на сельскохозяйственные улучшенія; 6) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если не требуется ассигнованія средствъ изъ казны, а равно дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей въ тѣхъ случаяхъ, когда для сего требуется Высочайшее разрѣшеніе; 7) дѣла объ избраніи способовъ удовлетворенія правительства по его претензіямъ къ желѣзнымъ дорогамъ, принятымъ въ казенное завѣдываніе отъ несостоятельныхъ обществъ; 8) дѣла объ образованіи, отводѣ и продажѣ, а равно отводѣ въ пользованіе участковъ казенной земли согласно правиламъ устава сельскаго хозяйства. Кромѣ указанныхъ, вѣдѣнію департаментовъ подлежатъ также дѣла, вносимыя въ нихъ на основаніи особыхъ узаконеній или по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Дѣла эти распределяются между департаментами по постановленію соединеннаго присутствія департаментовъ.

Порядокъ производства дѣлъ. Дѣла поступаютъ въ департаменты отъ министровъ и главноуправляющихъ. Въ случаѣ заявленнаго желанія внесенное министромъ или главноуправляющимъ дѣло возвращается имъ, если оно не заслушано, но дѣло, въ департаментѣ заслушанное, возвращается министру, либо главноуправляющему, по ихъ желанію, лишь съ разрѣшенія департамента. Засѣданія департаментовъ назначаются, открываются и закрываются ихъ предсѣдателями. Въ засѣданія департаментовъ Государственнаго Совѣта ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются. Министры и главноуправляющіе не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ, но могутъ, если признаютъ нужнымъ, представлять свои разъясненія лично или черезъ товарищей или начальниковъ отдѣльныхъ частей центральнаго управленія. Равнымъ образомъ департаменты, если признаютъ это нужнымъ, могутъ чрезъ своихъ предсѣдателей приглашать министровъ и главноуправляющихъ въ свои собранія. Дѣла въ департаментахъ рѣшаются по большинству голосовъ. Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями имѣютъ право участвовать въ голосованіи только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Государственнаго Совѣта. — Когда первый департаментъ Государственнаго Совѣта усмотритъ, что въ дѣлѣ, изъ Сената поступившемъ, есть такіе документы, кои не были Сенатомъ достаточно уважены и рассмотрѣны или вовсе не были въ виду онаго при рѣшеніи дѣла, то департаментъ можетъ обратить дѣло въ Сенатъ къ новому рассмотрѣнію и рѣшенію. По каждому выслушанному въ департаментѣ дѣлу составляется отдѣльный журналъ, который подписывается предсѣдателемъ и членами. Положенія департаментовъ представляются въ меморіяхъ непосредственно на Высочайшее благоусмотрѣніе. Исключеніе составляютъ: 1) дѣла, вносимыя въ департаментъ лишь для свѣдѣнія его; 2) дѣла, по коимъ представленіе министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, по соглашенію съ нимъ, ему возвращаются; 3) дѣла, которымъ дается лишь законное направленіе, когда направленіе это, по свойству его, не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Меморіи департаментовъ подписываются предсѣдателями подлежащихъ департаментовъ и скрѣпляются государственнымъ секретаремъ. Исполненіе по дѣламъ

департаментовъ совершается либо именными указами, либо объявляемыми предсѣдателями департаментовъ Высочайшими повелѣніями.

III. Особое присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и вознагражденіи ихъ владѣльцевъ состоитъ изъ назначаемыхъ Высочайшею властью четырехъ членовъ изъ числа назначенныхъ въ Государственный Совѣтъ, съ возложеніемъ на одного изъ нихъ, по Высочайшему усмотрѣнію, обязанностей предсѣдателя. Разсмотрѣнію присутствія подлежатъ дѣла о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, временномъ ихъ занятіи и установленіи права участія въ пользованіи ими для государственной или общественной пользы, а также дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя или временно занимаемыя для государственной или общественной пользы. На особое присутствіе распространяются правила, постановленныя въ отношеніи департаментовъ Государственного Совѣта.

IV. Особое присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ, назначенныхъ въ Государственный Совѣтъ, и сенаторовъ. Главноуправляющій канцелярію Его Величества по принятію прошеній участвуетъ въ засѣданіяхъ присутствія, когда признаетъ это нужнымъ. Кромѣ жалобъ, поступающихъ отъ главноуправляющаго канцелярію Его Величества по принятію прошеній, никакія другія жалобы, прошенія, объясненія, документы или иныя бумаги особымъ присутствіемъ ни отъ кого не принимаются. Участвующія въ дѣлѣ и постороннія лица, равно какъ представители печати, въ засѣданія присутствія не допускаются. По жалобамъ, принесеннымъ по истеченіи четырехъ мѣсяцевъ со времени объявленія обжалованнаго опредѣленія или со времени приведенія его въ дѣйствительное исполненіе, присутствіе постановляетъ заключеніе объ оставленіи ихъ безъ послѣдствій. Докладъ по жалобамъ, принесеннымъ съ соблюденіемъ установленнаго срока, производится устно и заключается въ изложеніи сущности жалобы, обстоятельствъ дѣла и возникающихъ въ дѣлѣ по содержанію жалобы вопросовъ. По докладѣ и обсужденіи жалобы присутствіе, не разрѣшая дѣла по существу, постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія Сената. Единогласныя заключенія присутствія, а также послѣдовавшія между членами разныя мнѣнія повергаются на усмотрѣніе Государя. Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по заключеніямъ особаго присутствія, сообщаются главноуправляющему канцелярію Его Величества по принятію прошеній, для объявленія лицамъ, принесшимъ жалобы. Сношенія присутствія со всѣми мѣстами и лицами производятся чрезъ предсѣдателя присутствія.

V. Государственная Канцелярія. Сверхъ обязанностей по дѣлопроизводству въ Государственномъ Совѣтѣ, въ департаментахъ и особымъ присутствіяхъ, на государственную канцелярію возлагается также разработка и изданіе свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній Россійской Имперіи и полнаго собранія законовъ. Главное управленіе государственною канцелярію возлагается на государственнаго секретаря. Трудъ государственнаго секретаря раздѣляется товарищъ государственнаго секретаря, состоя на правахъ товарища министра. Государственный секретарь, товарищъ государственнаго секретаря, статсъ-секретари, помощники статсъ-секретарей и начальники государственной

типографіи опредѣляются и увольняются указами Государственному Совѣту за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ. Опредѣленіе и увольненіе всѣхъ прочихъ чиновъ государственной канцеляріи и государственной типографіи зависятъ отъ государственнаго секретаря. Ему принадлежитъ также высшее завѣдываніе государственною типографіею, бібліотекою Государственнаго Совѣта и здавіями Маринскаго дворца, въ которомъ происходятъ засѣданія Государственнаго Совѣта, архива Государственнаго Совѣта и отдѣльнаго дома государственной канцеляріи. Въ составѣ государственной канцеляріи образуются отдѣленія, управляемыя статсъ-секретарями или, по распоряженію государственнаго секретаря, помощниками статсъ-секретарей на правахъ статсъ-секретарей, которые, какъ и другія должностныя лица государственной канцеляріи, распределяются по отдѣленіямъ государственнымъ секретаремъ. При государственной канцеляріи состоятъ приставъ Государственнаго Совѣта съ помощниками и присяжные стенографы. Чиномъ государственной канцеляріи воспрещается разглашать свѣдѣнія, которыя стали имъ извѣстны по служебному у ихъ положенію, если свѣдѣнія эти оглашенію не подлежатъ.

Сводъ законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также продолженія къ своду и полное собраніе законовъ составляются, по распоряженіямъ государственнаго секретаря, на основаніи особо установленныхъ правилъ. По предметамъ, относящимся до изданія свода и полнаго собранія законовъ и подлежащимъ непосредственному разрѣшенію Государя, государственный секретарь испрашиваетъ повелѣній всеподданнѣйшими докладами. Когда, при изготовленіи новаго изданія свода или при внесеніи въ него новыхъ узаконеній, встрѣтятся вопросы, подлежащіе разрѣшенію порядкомъ кодификаціоннымъ ¹⁾, а также

¹⁾ Выраженіе кодификаціонный порядокъ не должно поселать ложныхъ представленій. Изданіе свода и продолженій къ нему не есть кодификація. Последняя въ смыслѣ изданія „органическихъ“ уложеній съ логически связанной системой опредѣленій предполагаетъ дѣятельность законодательныхъ органовъ государства. Напротивъ того, изданіе свода и его продолженій по существу своему участія законодателя не предполагаетъ, такъ какъ задача его заключается въ опредѣленіи соотношенія дѣйствующихъ уже законовъ во времени, т.-е. въ констатированіи того вліянія, какое оказалъ позднѣйшій законъ на законы прежде изданные въ смыслѣ дополненія ихъ, замѣны, измѣненія или отмѣны. Когда государственная канцелярія въ изданіяхъ свода и въ продолженіяхъ къ нему отмѣчаетъ, что такая-то статья измѣнена, то она констатируетъ только, что такая перемѣна въ дѣйствующемъ правѣ произошла *eo ipso* съ изданіемъ новаго закона. Такая дѣятельность не только не предполагаетъ участія законодателя, но и вообще дѣятельности какихъ-либо органовъ государства. Она съ успѣхомъ могла бы быть выполнена и частными лицами, если бы по размѣрамъ задачи она была бы имъ подъ силу и если бы они въ состояніи были обезпечить непрерывность ея выполненія. Съ другой стороны, характеръ дѣятельности по изданію свода не мѣняетъ своей природы въ зависимости отъ того, что онъ издается органами государства и имѣетъ officialный характеръ. Несмотря на послѣдній, изданія свода не могутъ претендовать на юридическую силу, присущую аутентическому тексту законовъ, напечатанному въ Собраніи узаконеній и въ дѣйствительности они ее не имѣютъ. То обстоятельство, что судебныя и административныя учрежденія въ случаѣ ссылки на законы цитируютъ ихъ не по Собранію узаконеній, а по своду, пользуясь принятою въ немъ нумераціею статей, рѣшающаго значенія

Когда при этомъ обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, государственный секретарь или министр, до вѣдомства котораго предметъ относится, входитъ съ представленіемъ о разъясненіи, измѣненіи

не имѣть и не свидѣтельствуетъ о превосходствѣ свода надъ подлиннымъ текстомъ закона. Такъ какъ перемѣны, происшедшія въ дѣйствующихъ законахъ подъ вліяніемъ закона новаго отмѣчаются въ сводѣ и его продолженіяхъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ правильно, не вызывая противъ себя возраженій, то вопросъ о томъ, цитируется ли въ повседневной практикѣ сводъ или подлинный текстъ закона, представляется безразличнымъ, не имѣя практическаго значенія, хотя и въ этихъ случаяхъ преимущество закона надъ сводомъ ступеневывается лишь принятымъ порядкомъ цитированія. Рѣшающее значеніе имѣютъ случаи, когда между сводомъ и подлиннымъ текстомъ закона обнаруживается противорѣчіе. Превосходство подлиннаго закона надъ сводомъ выступаетъ здѣсь съ полною рельефностью. Если происшедшія подъ вліяніемъ изданія новаго закона перемѣны отмѣчены въ сводѣ неправильно, то законъ примѣняется по тексту Собранія узаконеній, а не по своду. Но это указываетъ вмѣстѣ съ тѣмъ на то, что и въ тѣхъ случаяхъ, когда приведенныя въ сводѣ перемѣны отмѣчены правильно, онъ примѣняется не въ силу превосходства своего, а въ силу соответствія подлинному смыслу закона. Сказанное подтверждается и практикою Правительствующаго Сената, кассационныя, старыя судебныя и административныя департаменты котораго признавали за собою „право повѣрять текстъ кодификаціонныхъ изданій и, въ случаѣ обнаруженія въ немъ ошибокъ, примѣнять законъ по подлинному тексту законодательныхъ актовъ, возстановляя ихъ истинный смысл“. (М. А. Лозина-Лозинскій, Кодификація законовъ по русскому государственному праву, Журн. М-ва Юстиціи, 1897, № 5, стр. 157, который приводитъ также рядъ случаевъ изъ практики). Но если сказанное вѣрно относительно абсолютнаго періода нашей исторіи, то оно еще болѣе несомнѣнно со времени учрежденія народнаго представительства. Съ этого момента характеръ свода и его продолженій какъ своего рода комментарія къ законамъ обнаруживается съ полною рельефностью и характеръ его нисколько не измѣняется отъ того, что, согласно п. 7 прил. къ ст. 66 Учр. Прав. Сен., сохранившей свою силу, „рѣшенія суда и всякой власти“ должны основываться „на статьяхъ дѣйствующаго свода“, ибо этимъ устанавливается только презумпція въ пользу правильности свода и соответствія его смыслу дѣйствующихъ законовъ, — презумпція, допускающая однако опроверженіе и сохраняющая поэтому силу лишь до тѣхъ поръ, пока основательность ея въ томъ или другомъ случаѣ не будетъ опровергнута. Сказанное не должно служить возраженіемъ противъ возможныхъ и желательныхъ улучшеній въ порядкѣ изданій нашего свода и его продолженій. Однако подчиненіе свода законодательному порядку, не гарантируя его техническаго усовершенствованія и сообщивъ ему внѣшнюю обязательность, равную закону, подвергло бы риску такъ назыв. „пріобрѣтенныя“, т.-е. основанныя на прежде изданныхъ законахъ права, нарушеніе которыхъ оказалось бы въ этомъ случаѣ безповоротнымъ. „Высота дѣятельности судей и науки“ гораздо больше выиграютъ отъ сохраненія за сводомъ его нынѣшняго характера, нежели отъ подчиненія его законодательному порядку, *sic volo sic jubeo* котораго можетъ причинить подчасъ смерть и судебскому толкованію и наукѣ. Срв. ст. С. А. Муромцева, Предстоящее сокращеніе кодификаціонной разработки текущаго законодательства, „Право“ 1907 г. № 37; М. Б. Горенбергъ, Къ вопросу о кон-

или дополненіи подлежащихъ статей свода или другихъ узаконеній. По вопросамъ, по которымъ представится нужнымъ имѣть въ виду заключеніе министерствъ и главныхъ управленій, государственный секретарь входитъ съ ними въ сношеніе, а въ случаѣ признанной имъ надобности препровождаетъ къ нимъ на разсмотрѣніе и самые проекты новаго изданія отдѣльныхъ частей свода. Новыя изданія отдѣльныхъ томовъ или частей свода законовъ обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ, установленнымъ порядкомъ, на основаніи Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ государственнымъ секретаремъ. Сводъ законовъ, по его изданіи, дополняется вновь выходящими узаконеніями посредствомъ продолженій очередныхъ и сводныхъ, которыя издаются по мѣрѣ надобности и обнародуются указаннымъ порядкомъ.

§ 23. Спеціальныя совѣты.

Кромѣ комитета и совѣта министровъ, содѣйствующихъ Монарху въ осуществленіи его правительственныхъ функцій по всѣмъ отраслямъ управленія, у насъ существуютъ еще по отдѣльнымъ вѣдомствамъ спеціальныя совѣщательныя учрежденія, положенія которыхъ также представляются непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Таковы военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ, комитетъ о сибирской желѣзной дорогѣ и опекунскій совѣтъ. Но такъ какъ о военномъ и адмиралтействъ-совѣтѣ удобнѣе сказать тамъ, гдѣ будетъ изложено все военное и военноморское управленіе, то здѣсь мы остановимся только на опекунскомъ совѣтѣ и на комитетѣ сибирской желѣзной дороги.

Дополненіе. На основаніи ст. 14 Основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. (Св. зак. т. I, ч. 1 изд. 1906 г.). Государь опредѣляетъ своею единоличною властью устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе и обученія, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго государства. Соотвѣтственно этому постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а также положенія и указы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ по разсмотрѣніи военнымъ и адмиралтействъ-совѣтами, по принадлежности, непосредственно представляются Государю при томъ однако условіи, что постановленія, положенія и указы относятся только къ этимъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ изъ казны новаго расхода, т.-е. такого, который не могъ бы быть покрытъ изъ сбереженій по сибѣтѣ соотвѣтствующаго военнаго или морского министерства. Ст. 96 Осн. зак. по Своду изд. 1906 г. ¹⁾).

траспигатурѣ и отвѣтственности министровъ, тамъ же, 1907 г. № 44, стр. 2811, выш.; А. И. Каминка, Сила свода законовъ, тамъ же 1908 г. № 1; Г. Б—тъ, Законъ и сводъ законовъ, Журн. м-ва юстиціи 1908 г. № 2, стр. 27 и слѣд.

¹⁾ См. Н. И. Лазаревскаго, Лекціи по русск. госуд. праву, т. I, 1908, стр. 492—493 и 210—215. Военный совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ

Опекунскіе совѣты (ихъ прежде было два, въ Москвѣ и Петербургѣ) первоначально были императрицей Екатериной II учре-

военнаго министра изъ членовъ по Высочайшему назначенію. Онъ пользуется между прочимъ слѣдующими правами: утверждаетъ окончательно торги на всякую сумму, утверждаетъ окончательно приобрѣтеніе въ казну недвижимыхъ имуществъ на сумму не свыше тридцати тысячъ рублей; разрѣшаетъ продажу постороннимъ вѣдомствамъ всякихъ припасовъ, вещей и матеріаловъ, а также запимобразную выдачу ихъ, если отъ этого не послѣдуетъ остановки въ удовлетвореніи собственныхъ потребностей министерства; разрѣшаетъ на всякую сумму продажу и передачу, какъ въ постороннія вѣдомства, такъ и изъ одного вѣдомства въ другое военнаго же министерства ненужныхъ зданій, вещей и матеріаловъ и припасовъ, а равно принадлежащихъ вѣдомству строеній съ занимаемою ими землею, или безъ оной и незастроенныхъ дворовыхъ мѣстъ; разрѣшаетъ окончательно отдачу въ арендное содержаніе оброчныхъ статей на всякую сумму, разсчитываетъ исполненіе заключенныхъ съ казною обязательствъ и исполненіе казенныхъ взысканій (Ст. 855 Учр. м-въ изд. 1892 г.). По дѣламъ казачьихъ войскъ военный совѣтъ разрѣшаетъ: 1) по соглашенію военнаго министерства съ министрами торговли и промышленности и финансовъ открытіе и закрытіе ярмарокъ въ поселеніяхъ казачьихъ войскъ, а также переводъ ярмарокъ съ одного мѣста на другое и измѣненіе сроковъ ярмарокъ, если таковыя продолжаются болѣе семи дней,—въ случаяхъ несогласія между войсковыми начальствами и управляющими казенными палатами; 2) продажу ненужныхъ войсковыхъ зданій, утверждая и торги по сему предмету на сумму свыше тысячи рублей; 3) недоразумѣнія, возникающія при утвержденіи проектовъ земельныхъ надѣловъ на казачьихъ территорияхъ и плановъ на окружныя станицы, горныя поселенія и т. п.; 4) дѣла мѣсоустроительныя, какъ-то: устройство дачъ, отпускъ мѣса погорѣльцамъ, если сумма отпуска будетъ превышать пятьсотъ рублей въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, или пять тысячъ рублей въ годъ; 5) обмѣнъ земли въ случаяхъ, касающихся постороннихъ вѣдомствъ, частныхъ лицъ и обществъ; 6) выдачу ссудъ станичнымъ обществамъ въ экстренныхъ случаяхъ, вызываемыхъ народными бѣдствіями, и измѣненіе условий, на которыхъ таковая выдача разрѣшена. Прим. къ ст. 855 по прод. 1906 г. Военный совѣтъ имѣетъ общее собраніе и частныя присутствія. Дѣла въ военномъ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ съ перевѣсомъ голоса предсѣдателя въ случаѣ ихъ равенства. Для законности рѣшеній требуется наличность въ общемъ собраніи пяти, а въ частныхъ присутствіяхъ трехъ членовъ, кромѣ предсѣдателя. Мнѣніе большинства вносится въ журналъ и этимъ рѣшаются окончательно дѣла, рѣшеніе которыхъ зависитъ отъ совѣта. Изъ частныхъ присутствій дѣла переносятся въ общее собраніе совѣта: 1) когда по рѣшенному въ присутствіи дѣлу это найдетъ необходимымъ предсѣдатель; 2) когда по разногласію въ частномъ присутствіи не составится большинства и 3) когда большинство членовъ присутствія признаетъ полезнымъ подвергнуть дѣло разсмотрѣнію совѣта въ полномъ его составѣ. Дѣла, по коимъ состоялось окончательное рѣшеніе военнаго совѣта, могутъ быть перерѣшаемы лишь въ случаѣ открытія новыхъ обстоятельствъ, не бывшихъ въ виду совѣта, когда постановлялось рѣшеніе. По дѣламъ, окончательно рѣшаемымъ совѣтомъ, мнѣнія членовъ, несогласныхъ съ большинствомъ, вносятся въ журналы кратко; по дѣламъ же, превышающимъ власть совѣта, мнѣнія членовъ представляются предсѣдателю письменно въ трехдневный срокъ по выслушаніи дѣла, прила-

ждены для завѣдыванія собственно воспитательными домами, и въ вѣдомствѣ Императрицы Маріи имѣлось еще другое высшее со-

гнутся въ подлинникъ къ журналу и вмѣстѣ съ заключеніемъ совѣта представляются на дальнѣйшее разсмотрѣніе и рѣшеніе. Сношенія военного совѣта съ высшими государственными учрежденіями производятся черезъ военного министра. Ст. 859 и 860 Учр. м-въ пад. 1892 г.

На основаніи Высочайше утвержденнаго 5 марта 1907 г. положенія адмиралтействъ-совѣта, адмиралтействъ-совѣтъ есть высшее учрежденіе флота, подчиненное непосредственно Верховной власти. Никакхе правительственное мѣсто или лицо не даетъ адмиралтействъ-совѣту предписаній и не можетъ требовать отъ него отчетовъ. Адмиралтействъ-совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Морской министръ есть предсѣдатель адмиралтействъ-совѣта. Въ отсутствіе его предсѣдательствуетъ старшій по чину изъ наличныхъ членовъ. Товарищъ морского министра присутствуетъ въ адмиралтействъ-совѣтѣ на правахъ члена совѣта и въ отсутствіи министра предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ по чину старше присутствующихъ членовъ совѣта. Члены адмиралтействъ-совѣта назначаются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію. Разсмотрѣнію адмиралтействъ-совѣта подлежатъ: 1) проекты узаконеній, штатовъ и табелей по морскому вѣдомству, за исключеніемъ тѣхъ, которые подлежатъ вѣдѣнію главнаго военно-морского суда. Законодательные вопросы по военно-морской судной части, касающіеся измѣненія штатовъ или назначенія новыхъ расходовъ изъ казны, разсматриваются адмиралтействъ-совѣтомъ; 2) программа новаго судостроенія, какъ по отношенію къ числу, типу и вооруженію судовъ, такъ и относительно послѣдовательности и сроковъ постройки, а также предположенія о перестройкѣ, перевооруженіи и приобрѣтеніи готовыхъ судовъ, и предположенія о постройкѣ доковъ, эллинговъ и другихъ портовыхъ сооружений, имѣющихъ прямое отношеніе къ боевому флоту; 3) предположенія объ измѣненіи плановъ воспитанія и обученія въ морскихъ учебныхъ заведеніяхъ и командахъ, и вопросы о приѣмѣ воспитанниковъ въ учебныя заведенія внѣ правилъ; 4) ежегодныя программы плаванія и боевая комплектація судовъ; 5) финансовая сметъ морского министерства и подчиненныхъ ему управленій, а также предположенія о способѣ выполненія хозяйственныхъ операцій; 6) предположенія о мѣропріятіяхъ, сметою непредусмотрѣнныхъ; 7) случаи, въ которыхъ испрашивается разрѣшеніе отступить отъ утвержденныхъ совѣтомъ предположеній о хозяйственныхъ операціяхъ; 8) случаи несостоятельности подрядчиковъ и поставщиковъ и затрудненій въ подрядахъ, поставкахъ и предпріятіяхъ, а равно мѣры въ ихъ отвращенію; 9) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ и по взысканіямъ казны съ частныхъ лицъ; 10) дѣла о приобрѣтеніи земельныхъ участковъ и зданій въ морское вѣдомство и объ отчужденіи ихъ изъ этого вѣдомства; 11) дѣла о морскихъ привазахъ; 12) дѣла эмеритальной пенсіонной кассы морского вѣдомства и высшій надзоръ за ходомъ ея операцій; 13) все вообще дѣла по хозяйственной части, превышающія власть морского министра; 14) отчеты по инспекціи флотовъ, портовъ и учрежденій морского вѣдомства и возникающіе изъ этихъ отчетовъ законодательные и хозяйственные вопросы относительно средствъ и способа устраненія замѣченныхъ недостатковъ; 15) ежегодныя отчеты о наличіи въ портахъ запасовъ топлива, снарядовъ, боевыхъ запасовъ, провизіи и обмундированія; 16) дѣла, предлагаемыя на обсужденіе адмиралтействъ-совѣта морскимъ министромъ. По дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію Правитель-

вѣщающее учреждение — главный совѣтъ женскихъ учебныхъ заведеній. Но въ 1873 году совершилось преобразование, въ силу

существующаго Сената, мнѣніе адмиралтействъ-совѣта представляется Сенату черезъ морского министра. Адмиралтействъ-совѣту предоставляется: 1) утверждать предположенія учрежденій министерства о способахъ выполненія хозяйственныхъ операцій по разнымъ заготовленіямъ, на всю назначенную смѣтою сумму, за весь годъ или частями, и разрѣшать въ теченіе года отступленіе отъ этихъ предположеній; 2) разрѣшать сверхштатные отпуска вещей, матеріаловъ, припасовъ и денегъ, если вещи, матеріалы и припасы могутъ быть отпущены изъ наличныхъ запасовъ и остатковъ, а деньги — изъ соотвѣствующихъ §§ смѣты, безъ особаго ассигнованія; 3) разрѣшать отдачу операцій частнымъ компаніямъ, дѣйствующимъ по утвержденнымъ правительствомъ уставамъ, а также известнымъ заводчикамъ и фабрикантамъ, безъ представленія залоговъ въ обезпеченіе исправнаго исполненія подряда, за исключеніемъ случаевъ, когда залогъ требуется въ обезпеченіе задаточныхъ денегъ; 4) разрѣшать окончательно дѣла о недопущеніи подрядчиковъ къ торгамъ по подрядамъ и поставкамъ въ случаяхъ, указанныхъ въ статьѣ 254 Высочайше утвержденной 29 декабря 1886 года части наказа по управленію морскимъ вѣдомствомъ; 5) разрѣшать отдачу принадлежащихъ портамъ оброчныхъ статей въ наемъ или содержаніе; 6) назначать пособія служащимъ по морскому вѣдомству изъ опредѣленныхъ на сей предметъ суммъ; 7) разрѣшать недоразумѣнія, возникающія по поводу выдачи служащимъ довольствія или денежнаго содержанія отъ казны; 8) въ случаяхъ, превышающихъ власть морского министра, разрѣшать на всякую сумму: а) назначеніе подъемныхъ и суточныхъ денегъ чинамъ, командиремымъ по дѣламъ службы, а также другихъ временныхъ окладовъ или единовременныхъ выдачъ въ разныхъ случаяхъ; б) продажу ненужныхъ морскому вѣдомству вещей, зданій и матеріаловъ; в) сложеніе казенныхъ взысканій по безнадёжности, удостовѣренной законнымъ порядкомъ, а также штрафовъ, неустойки и пени по дѣламъ подряднымъ, если отъ неисправности частныхъ лицъ не послѣдовало для казны убытковъ и затрудненій, а равно ущерба для боевой готовности флота, и г) принятіе на счетъ казны убытковъ, когда они произошли не отъ злоупотребленій или упущеній по службѣ лицъ, коимъ было ввѣрено храненіе казеннаго имущества; 9) слагать: а) съ частныхъ лицъ по дѣламъ подряднымъ неустойки, штрафы и пени на сумму до трехъ тысячъ рублей, — если казна повесела убытки или затрудненія, но лицо, подвергшееся взысканію, заслуживаетъ снисхожденія, и б) съ чиновъ, состоящихъ на службѣ, а равно находящихся въ запасѣ или въ отставкѣ, а въ случаѣ ихъ смерти и съ наслѣдниковъ ихъ, взысканія въ размѣрѣ, не превышающемъ двухъ годового оклада содержанія лица, подвергшагося взысканію, — вслѣдствіе неумышленности дѣйствій, нанесшихъ ущербъ казнѣ, а равно во вниманіе къ отличной службѣ или смерти въ сраженіяхъ или отъ ранъ.

На членовъ адмиралтействъ-совѣта можетъ быть возлагаемо съ Высочайшаго разрѣшенія инспектированіе флотовъ, портовъ и прочихъ учрежденій морского вѣдомства. Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право осматривать, во всякое время, военные суда, казармы, госпитали, адмиралтейства, верфи, магазины, заводы, морскія учебныя заведенія и всё вообще учрежденія морского вѣдомства. При этомъ, не дѣлая на мѣстѣ никакихъ распоряженій, они сообщаютъ, когда признаютъ полезнымъ, свои замѣчанія морскому министру. Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право требовать къ своему разсмотрѣнію въ

котораго образованъ одинъ опекунскій совѣтъ, какъ высшее совѣщательное учрежденіе по всѣмъ дѣламъ вѣдомства Императрицы Маріи. По опредѣленію дѣйствующаго устава, опекунскій совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе для разсмотрѣнія дѣлъ, относящихся къ управленію вѣдомствомъ Императрицы Маріи и состоящее, что придаетъ ему совершенно особое положеніе, „подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями“ (Уставъ Опекунскаго Совѣта 11 дек. 1873 г., § 1 и 2). Такимъ образомъ, опекунскій совѣтъ можетъ получать Высочайшія повелѣнія не только отъ Государя Императора, но также и отъ Государыни Императрицы. Эта особенность объясняется тѣмъ, что дѣла управленія вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственнаго управленія, а скорѣе дѣла царской благотворительности.

Опекунскій совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, изъ неопредѣленнаго числа почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью именными указами опекунскому совѣту (§ 7). Опекунскій совѣтъ дѣйствуетъ въ составѣ двухъ присутствій — петербургскаго и московскаго. Но присутствія эти не образуютъ постоянныхъ секцій съ опредѣленнымъ составомъ. Напротивъ, составъ ихъ опредѣляется только фактическимъ нахожденіемъ почетныхъ опекуновъ въ Петербургѣ и въ

помѣщеніяхъ подлежащихъ учрежденій всѣ дѣла министерства, съ которыми они найдутъ нужнымъ ознакомиться, и имъ въ этомъ отношеніи должно быть оказано полное содѣйствіе. Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право возбуждать вопросы по всѣмъ частямъ управленія флотомъ и морскимъ вѣдомствомъ. Возбуждаемые вопросы, а равно инспекторскіе отчеты сообщаются письменно морскому министру, который, если признаетъ нужнымъ, поручаетъ подлежащему учрежденію внести ихъ на разсмотрѣніе адмиралтействъ-совѣта, съ необходимыми по содержанию ихъ свѣдѣніями и объясненіями.

Дѣла, разсматриваемыя адмиралтействъ-совѣтомъ, докладываются дѣлопроизводителями подлежащихъ управленій министерства, въ присутствіи начальниковъ этихъ управленій. Въ засѣданія совѣта могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію предсѣдательствующаго, лица, объясненія коихъ будутъ признаны полезными, причемъ лица сіи пользуются только совѣщательнымъ голосомъ. Для дѣйствительности засѣданій адмиралтействъ-совѣта необходимо присутствіе не менѣе трехъ членовъ, считая въ томъ числѣ предсѣдательствующаго. Дѣла, вносимыя въ адмиралтействъ-совѣтъ, рѣшаются большинствомъ голосовъ присутствующихъ; въ случаѣ равенства голосовъ голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ. Въ случаѣ разногласія членовъ адмиралтействъ-совѣта при разсмотрѣніи проектовъ законовъ, имѣющихъ рѣшающее значеніе для судьбы боевого флота, проекты эти вносятся на разсмотрѣніе до трехъ разъ. Дѣлопроизводство по адмиралтействъ-совѣту возлагается на канцелярію морского министерства.

Москвѣ, такъ что даже временно находящійся въ Москвѣ почетный опекунъ можетъ присутствовать въ московскомъ присутствіи съ правомъ голоса (§§ 7, 20). Въ небытность главноуправляющаго въ Москвѣ, въ московскомъ присутствіи вмѣсто него предсѣдательствуетъ одинъ изъ почетныхъ опекуновъ по Высочайшему назначенію (§ 10). Для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ общаго обоихъ присутствій соображенія, учреждаются по сношенію предсѣдателя совѣта съ московскимъ присутствіемъ соединенныя засѣданія (§ 10). Для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ соображеній, могутъ быть совѣтомъ составляемы особыя совѣщательныя коммиссіи не менѣе какъ изъ 3 членовъ, избираемыхъ каждый разъ совѣтомъ по предложенію предсѣдателя изъ почетныхъ опекуновъ (§ 11). Особой канцеляріи при опекунскомъ совѣтѣ нѣтъ, а дѣла „заготавливаются“ въ подлежащихъ экспедиціяхъ собственной канцеляріи по вѣдомству Императрицы Маріи и докладываются старшими чиновниками этой канцеляріи (§§ 14, 38).

На Высочайшее усмотрѣніе въ видѣ особыхъ „докладныхъ статей“, соотвѣствующихъ меморіямъ государственнаго совѣта (§ 52), представляются: 1) дѣла, превышающія собственную власть опекунскаго совѣта; 2) всѣ вообще дѣла, по которымъ въ совѣтѣ послѣдуетъ совершенное разногласіе въ мнѣніяхъ, и 3) предположеніе по устройству учебной и воспитательной частямъ, дѣла о назначеніи пенсій и дѣла, вносимыя въ совѣтъ по усмотрѣнію главноуправляющаго, когда по особой важности дѣла этихъ трехъ категорій потребуютъ Монаршаго одобренія (§§ 27, 28).

Дѣла, связанныя съ установленіемъ новыхъ расходовъ для государственнаго казначейства или касающіяся другихъ вѣдомствъ, вносятся изъ опекунскаго совѣта, по принадлежности, въ Государственный Совѣтъ или въ комитетъ министровъ, но во всякомъ случаѣ не иначе, какъ съ предварительнаго Высочайшаго соизволенія (§ 28).

Къ спеціальнымъ совѣщательнымъ учрежденіямъ верховнаго управленія принадлежитъ тоже комитетъ Сибирской желѣзной дороги, состоящій изъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя, особо назначаемыхъ Высочайшею властью, и министровъ внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, финансовъ, путей сообщенія, военнаго, управляющаго морскимъ министерствомъ и государственнаго контролера. Министры могутъ быть замѣщаемы въ комитетѣ ихъ товарищами, а военный министръ и управляющій морскимъ министерствомъ — начальниками главныхъ военнаго и морского штабовъ. Сверхъ того, предсѣдатель

комитета может приглашать въ присутствіе комитета всѣхъ лицъ, участіе которыхъ въ разсмотрѣніи дѣлъ будетъ признано полезнымъ. Изъ нихъ члены Государственнаго Совѣта и министры съ ихъ товарищами пользуются при этомъ правомъ голоса. Управление дѣлами комитета возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ.

Вѣдѣнію комитета подлежатъ: 1) общее руководство дѣломъ осуществленія Сибирской желѣзной дороги и связанныхъ съ нею вспомогательныхъ предпріятій; 2) разрѣшеніе тѣхъ вопросовъ, касающихся сооруженія Сибирской желѣзной дороги, которые подлежащіе министры сочтутъ полезнымъ внести въ комитетъ; 3) разрѣшеніе вопроса о вспомогательныхъ предпріятіяхъ; 4) распоряженіе суммами, назначенными на осуществленіе этихъ предпріятій.

Дѣла вносятся въ комитетъ по представленіямъ министровъ чрезъ управляющаго дѣлами комитета. Порядокъ дѣлопроизводства тотъ же, что и въ комитетѣ министровъ. По дѣламъ законодательнымъ составляется каждый разъ, съ особаго Высочайшаго разрѣшенія, соединенное присутствіе подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя комитета изъ членовъ комитета и департаментовъ совѣта по принадлежности. По вопросамъ о распоряженіи суммами и также по вопросамъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти министровъ и требуетъ Высочайшаго разрѣшенія, постановленія комитета представляются на Высочайшее утвержденіе непосредственно. По всѣмъ другимъ вопросамъ единогласныя постановленія комитета приводятся въ исполненіе безъ испрошенія на то Высочайшаго утвержденія, въ случаѣ же разномыслія и эти дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно. Когда потребуется, комитетъ можетъ образовывать для подробнаго изученія того или другого предмета особыя коммиссіи (Учр. Ком. Сибирской жел. дороги ¹⁾).

Дополненіе. Совѣтъ Государственной обороны учрежденъ Высочайшимъ указомъ 8 іюня 1905 года „въ видахъ обезпеченія соответственнаго государственнымъ потребностямъ и средствамъ развитія вооруженныхъ силъ имперіи, объединенія дѣятельности высшаго военнаго и морского упра-

¹⁾ [Комитетъ Сибирской ж. д. закрытъ Высоч. указомъ 15 декабря 1905 г. съ объявленіемъ монаршей признательности всѣмъ честно потрудившимся какъ по сооруженію великаго сибирскаго пути, такъ и по осуществленію связанныхъ съ Сибирскою желѣзною дорогою вспомогательныхъ предпріятій. Дѣла, вносившіяся въ комитетъ, повелѣно было впредь направлять въ общеустановленномъ порядкѣ. Собр. узак., № 242].

вленія и согласованія ея съ дѣятельностью другихъ правительственныхъ учреждений, по вопросамъ, относящимся къ безопасности государства". Совѣтъ подчиняется непосредственно Государю. Учрежденіе Совѣта не измѣняетъ круга вѣдѣнія и порядка разсмотрѣнія дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, Государственной Думѣ, въ совѣтѣ министровъ и въ другихъ высшихъ учрежденіяхъ, а равно не измѣняетъ степени и предѣла власти министровъ и отношеній ихъ къ государственнымъ установленіямъ. Совѣту предоставляется право возбужденія и представленія на Высочайшее усмотрѣніе предположеній по вопросамъ, до государственной обороны относящимся. Засѣданія для разсмотрѣнія этого рода дѣлъ назначаются предсѣдателемъ. Совѣтъ самъ по себѣ исполнительной власти не имѣетъ. Приведеніе Высочайше утвержденныхъ постановленій совѣта въ дѣйствіе производится тѣми министрами, къ вѣдомству которыхъ дѣла по роду своему принадлежатъ.

Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, шести постоянныхъ членовъ по непосредственному избранію Государя и непремѣнныхъ членовъ по должности, каковыми являются: министры военный и морской, начальникъ генеральнаго штаба, начальникъ главнаго штаба, начальникъ морского генеральнаго штаба, начальникъ главнаго морского штаба и генералъ-инспекторы родовъ оружія. Сверхъ того, въ совѣтъ на правахъ членовъ могутъ приглашаться, съ Высочайшаго каждый разъ соизволенія, и другіе министры и главноуправляющіе, а равно высшія начальствующія лица арміи и флота. Постоянные члены совѣта назначаются ежегодно къ 1 января изъ генераловъ и адмираловъ. Они числятся и получаютъ содержаніе по своимъ должностямъ и на время пребыванія въ совѣтѣ находятся въ вѣдѣніи его предсѣдателя. Предсѣдатель совѣта избирается и назначается Государемъ. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя совѣта, обязанности его исполняетъ одинъ изъ членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ совѣтѣ предсѣдательствуетъ Государь, предсѣдатель совѣта исполняетъ обязанности члена совѣта, а приглашеніе членовъ совѣта и лицъ по особымъ указаніямъ Государя въ засѣданіе производится по Высочайшему повелѣнію. Предсѣдатель совѣта имѣетъ личный докладъ у Государя.

Къ вѣдѣнію совѣта относятся: 1) обсужденіе общихъ мѣропріятій военнаго и морского вѣдомствъ, намѣченныхъ ими къ исполненію на извѣстный періодъ для развитія военнаго могущества государства соотвѣтственно его политическимъ задачамъ; 2) наблюденіе за послѣдовательнымъ исполненіемъ указанныхъ выше мѣропріятій, утвержденныхъ Высочайшею властью; 3) обсужденіе главнѣйшихъ предположеній военнаго и морского вѣдомствъ о примѣненіи всѣхъ средствъ государства на случай войны, въ цѣляхъ объединенія и должнаго направленія подготовительныхъ къ войнѣ работъ; 4) наблюденіе за осуществленіемъ Высочайше утвержденныхъ мѣръ, до обороны страны относящихся; 5) обсужденіе измѣненій въ дѣятельности военнаго и морского вѣдомствъ, вызываемыхъ особыми условіями, которыя не могли быть предусмотрѣны при составленіи предположеній о мѣропріятіяхъ на извѣстные сроки. Засѣданія для разсмотрѣнія этихъ дѣлъ назначаются предсѣдателемъ по соглашенію съ военнымъ и морскимъ министрами, а необходимыя свѣдѣнія сообщаются подлежащими министрами и начальникомъ генеральнаго штаба въ формѣ записокъ, заключающихъ въ себѣ съ надлежашею полнотою и ясностью всѣ соображенія и справки для всесторонняго обсужденія дѣла, а также мнѣніе лица, вносящаго представленіе; 6) обсужденіе и согласованіе междувѣдомственныхъ разногласій по вопросамъ государственной обороны и 7) заключеніе по от-

четахъ объ осмотрѣ предсѣдателемъ совѣта или членами его ¹⁾ войскъ, крѣпостей, сооруженій и учрежденій военнаго и морского вѣдомствъ, причемъ какъ представленія объ осмотрѣ, такъ и отчеты объ этомъ съ заключеніемъ совѣта докладываются Государю.

Предсѣдателю совѣта предоставляется право, по вопросамъ, до дѣлъ совѣта относящимся, обращаться съ запросами къ министрамъ. Военный и морской министры и начальникъ генеральнаго штаба своевременно извѣщаютъ предсѣдателя совѣта о важнѣйшихъ начинаніяхъ и предположеніяхъ этихъ вѣдомствъ, имѣющихъ связь съ государственною обороною и не вошедшихъ въ Высочайше утвержденную программу мѣропріятій. Такъ же точно министръ иностранныхъ дѣлъ освѣдомляетъ предсѣдателя о всемъ, имѣющемъ отношеніе къ государственной оборонѣ.

Засѣданія совѣта происходятъ, по усмотрѣнію предсѣдателя, либо въ полномъ составѣ, либо въ составѣ однихъ только постоянныхъ членовъ. На тѣ и другія могутъ быть приглашаемы предсѣдателемъ лица, объясненія которыхъ признаны будутъ необходимыми. Несогласившіеся съ постановленіемъ совѣта члены его обязаны подать письменно въ трехдневный срокъ свое отдѣльное мнѣніе, которое вмѣстѣ съ журналомъ представляется предсѣдателемъ на Высочайшее благоволеніе. Все происходящее въ совѣтѣ почитается государственною тайною. Въ отношеніи назначенія дѣлъ къ докладу, порядка разсмотрѣнія дѣлъ, составленія и подписанія журналовъ, представленія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе и исполненія по нимъ приимются правила, установленныя для упраздненнаго комитета министровъ.

Начальникъ канцеляріи совѣта избирается предсѣдателемъ его по соглашенію съ военнымъ министромъ и назначается Высочайшимъ приказомъ и указомъ Правительствующему Сенату. Начальникъ канцеляріи присутствуетъ въ засѣданіяхъ совѣта и отвѣчаетъ за правильное составленіе журналовъ и постановленій. По дѣламъ совѣта онъ сносится съ главными управленіями и департаментами министерствъ отношеніями.

§ 24. Секретаріатъ монарха.

Кромѣ совѣщательныхъ учрежденій и министровъ, для непосредственнаго содѣйствія монарху въ его дѣятельности состоятъ еще чисто исполнительныя учрежденія — канцеляріи и дворъ. Учрежденія эти, смотря по широтѣ круга непосредственной дѣятельности монарха, принимаютъ весьма различное развитіе. У насъ въ Россіи они имѣютъ сравнительно очень большое значеніе и развились въ цѣлую, довольно сложную систему учреждений.

Кромѣ собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, съ состоящими при ней комитетомъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ и комитетомъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, у насъ имѣется еще

¹⁾ Для осмотра командированы постоянные члены по Высочайшему повелѣнію, испрашиваемому предсѣдателемъ совѣта.

канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, Императорская главная квартира и особенная канцелярія по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи.

Первоначально собственная канцелярія Государя называлась кабинетомъ. Такъ было при Петрѣ I. Но еще при Петрѣ II (П. С. З. № 4.966) кабинету была подчиненна собственная вотчинная канцелярія и дѣла по завѣдыванію имуществомъ императорскимъ, особенно горными заводами, съ царствованія Елизаветы Петровны получаютъ въ дѣятельности кабинета все большее и большее преобладаніе и наконецъ въ царствованіе Екатерины II (П. С. З. № 16.415) дѣлаются единственнымъ предметомъ его вѣдѣнія ¹⁾, что и вызвало образованіе особой отъ комитета собственной канцеляріи.

Существуящая въ настоящее время собственная Его Величества канцелярія учреждена въ 1812 году ²⁾. Но еще и раньше существовала особенная канцелярія Государя, и въ царствованіе Павла I она пользовалась, по свидѣтельству Трошинскаго, весьма большимъ вліяніемъ. „Наблюденіе за исполненіемъ законовъ производилось двоякимъ образомъ: во-первыхъ, генераль-прокуроромъ; во-вторыхъ, самимъ Его Императорскимъ Величествомъ, при которомъ на сей конецъ находилась особенная канцелярія. Въ сію канцелярію стекались: 1) всѣ дѣла, кои заслуживали особеннаго Высочайшаго вниманія; 2) всѣ меморіи Правительствующаго Сената, входившія къ Государю Императору посредствомъ генераль-прокурора, и 3) всѣ прошенія и жалобы на верховныя правительственныя мѣста и лица. Государственный чиновначальникъ, управлявшій сею канцеляріею, и былъ дѣйствительнымъ министромъ Его Императорскаго Величества по всѣмъ дѣламъ государственнаго управленія“ ³⁾. Съ учрежденіемъ въ 1802 г. министерствъ канцелярія эта была, повидимому, закрыта и вновь учреждена лишь въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ отечественной войны.

Особенное развитіе собственная канцелярія получила въ цар-

¹⁾ Впрочемъ, Екатерина II учредила при кабинетѣ географическій департаментъ для составленія картъ (П. С. З. № 16.455), переведенный Павломъ I въ вѣдѣніе экспедиціи государственнаго хозяйства (П. С. З. № 17.886).

²⁾ Сборникъ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной канцеляріи. В. I 1876, стр. III. Въ сборникѣ, однако, нѣтъ указа объ учрежденіи канцеляріи, нѣтъ его и въ Полномъ Собраніи Законовъ. Екатерина I учредила собственную вотчинную канцелярію (П. С. З. № 4.314), закрытую въ 1765 году (П. С. З. № 13.403).

³⁾ Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 27.

ствование Николая I, когда было образовано шесть отдѣленій канцеляріи, имѣвшихъ совершенно самостоятельное положеніе и по значенію своему равнявшихся съ министерствами. Въ 1826 г. были образованы второе и третье отдѣленія. Второе (П. С. З. № 114)—для работъ по составленію Свода законовъ, взаимѣнъ упраздненной тогда комиссіи составленія законовъ. Третье (П. С. З. № 449), преобразованное изъ особенной канцеляріи министра внутреннихъ дѣлъ,—для завѣдыванія государственной полиціей. Въ 1828 г. (П. С. З. № 2.381) благотворительныя и учебныя заведенія, находившіяся въ вѣдѣніи Императрицы Маріи Ѳеодоровны, супруги Павла I, были переданы въ завѣдываніе особо учрежденнаго для того четвертаго отдѣленія. Пятое отдѣленіе, открытое въ 1836 г. (П. С. З. № 9.119), вѣдало временно государственными крестьянами; шестое, учрежденное въ 1838 г. (П. С. З. № 16.008)—устройствомъ гражданскаго управленія на Кавказѣ. Пятое и шестое отдѣленія были временныя и упразднены еще при Николаѣ I, пятое съ учрежденіемъ министерства государственныхъ имуществъ, шестое — въ 1845 г. (П. С. З. № 18.702). Но кромѣ того въ 1846 году при первомъ отдѣленіи образованъ былъ особый департаментъ инспекторской части гражданскаго вѣдомства для завѣдыванія личнымъ составомъ гражданскихъ чиновъ (П. С. З. № 20.401), упраздненный въ 1857 г., когда дѣла его переданы въ департаментъ герольдіи.

Съ 1880 года началось постепенно сокращеніе отдѣленій собственной канцеляріи. Въ этомъ году бывшее третье отдѣленіе присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ второе отдѣленіе въ 1882 году преобразовано въ кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ, а въ 1893 г. въ отдѣленіе свода законовъ государственной канцеляріи. Такимъ образомъ, остались только два отдѣленія, первое и четвертое. Но они образуютъ теперь двѣ совершенно самостоятельныя канцеляріи. Бывшее первое отдѣленіе образовало собственную Е. И. В. канцелярію, бывшее четвертое—собственную Е. И. В. канцелярію по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи.

Собственная канцелярія выполняетъ теперь функціи собственно личной канцеляріи Императора. Къ вѣдѣнію ея относятся довольно разнообразныя дѣла, какъ, напримѣръ, исполненіе получаемыхъ отъ Государя Императора повелѣній и порученій, изготовленіе Высочайшихъ указовъ, рескриптовъ, приказовъ, грамотъ; представленіе Государю донесеній начальниковъ губерній и ходатайствъ благотворительныхъ и общепользныхъ учреждений, не состоящихъ въ прямомъ вѣдѣніи министерствъ и главныхъ упра-

влений; рассмотрение вѣдомостей о неисполненных Высочайшихъ указахъ ¹⁾).

При собственной канцеляріи состоитъ комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, учрежденный въ 1822 г. (П. С. З. № 29.326) и присоединенный къ канцеляріи въ 1859 г. (П. С. З. № 34.124). Въ 1892 году, именнымъ указомъ 27 февраля, учрежденъ кромѣ того при канцеляріи комитетъ для рассмотрения представленій къ Высочайшимъ наградамъ, переименованный въ 1894 году въ комитетъ о службѣ чиновъ гражданского вѣдомства и о наградахъ. Комитетъ этотъ составляется подъ предсѣдательствомъ канцлера орденовъ изъ управляющаго собственной канцеляріи, четырехъ членовъ по особому Высочайшему назначенію и герольдмейстера сената ²⁾. Въ него вносятся всѣ представленія: 1) о служебныхъ перемѣнахъ а) по должностямъ IV класса и всѣмъ низшимъ, замѣщаемымъ съ предварительнаго соизволенія Ихъ Императорскихъ Величествъ; б) по должностямъ V и VI классовъ, замѣщаемымъ по представленіямъ министровъ; 2) о производствѣ въ первый получаемый классный чинъ; 3) о производствѣ въ чины до V класса включительно за выслугу лѣтъ; 4) о переименованіи отставныхъ военныхъ въ гражданскіе чины и о возвращеніи военныхъ чиновъ; 5) о наградахъ за отличіе по правиламъ и внѣ правилъ орденами, чинами, почетными кафтанамъ, денежными наградами, кромѣ награжденія орденами по статутамъ и арендами; 6) лицъ духовнаго сана; 7) лицъ, состоящихъ на военной и морской службѣ; 8) иностранцевъ, не состоящихъ на службѣ Россіи ³⁾. Кромѣ собственно наградъ, въ комитетъ вносятся также дѣла: 1) о предоставленіи правъ государственной службы лицамъ, этими правами не пользующимся; 2) о зачетѣ въ таковую службу времени частныхъ занятій въ правительственныхъ и частныхъ учрежденіяхъ; 3) о несчитаніи подсудности препятствіемъ къ наградамъ и другимъ служебнымъ преимуществамъ; 4) о пожало-

¹⁾ Кривенко. Сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ. По порученію министра Двора, 1888, стр. 14.

²⁾ [На основаніи Учрежденія изд. 1906 г. Комитетъ о службѣ чиновъ гражданского вѣдомства и о наградахъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго собственною Е. И. В. канцеляріею изъ товарища главноуправляющаго и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію].

³⁾ [На основ. прим. 2 къ ст. 1 Учр. ком. о сл. гр. изд. 1906 г. означенный порядокъ представленія къ наградамъ не распространяется на пожалованіе орденовъ по статутамъ, арендѣ, а также на награжденіе лицъ, указанныхъ въ текстѣ въ пп. 5, 6 и 7].

ваніи личнаго и потомственнаго гражданства (Учр. Ком. служб., ст. 2).

Въ случаѣ надобности въ томъ, управляющій собственной канцеляріею приглашаетъ въ засѣданіе комитета подлежащаго товарища министра или директора департамента или канцеляріи съ предоставленіемъ имъ права голоса. Комитетъ не входитъ въ разсмотрѣніе представленій по существу заслугъ, а лишь слѣдитъ за точнымъ соблюденіемъ всѣхъ постановленій, касающихся указанныхъ въ законѣ правилъ награжденія, а именно, соблюдены ли: 1) установленныя нормы наградъ; 2) правило о соотвѣтствіи награды съ служебнымъ положеніемъ и съ требуемою постепенностью; 3) установленныя межунаградные сроки, и 4) не встрѣчается ли законныхъ препятствій къ награжденію. Только по представленіямъ за неслужебныя отличія комитетъ входитъ въ разсмотрѣніе и существа заслугъ. Заключенія свои комитетъ основываетъ исключительно на представленіяхъ подлежащихъ начальствъ, не требуя никакихъ дополнительныхъ свѣдѣній или разъясненій. Заключенія комитета и могущія оказаться разныя въ немъ мнѣнія въ журналахъ и особыхъ докладахъ представляются управляющимъ собственной канцеляріею на Высочайшее разрѣшеніе (Учр. Ком. служб., ст. 3—9).

Производство по дѣламъ, вносимымъ въ комитетъ, возлагается на собственную канцелярію (ст. 3); на нее возложена также обязанность составленія Адресъ-календаря (ст. 3, Прилож., ст. 4)¹⁾.

Кромѣ собственной канцеляріи при Государѣ Императорѣ состоитъ еще Императорская главная квартира (П. С. З. 1884 г. февр. 21, № 1.396). Она состоитъ изъ командующаго квартирой, помощника его, всѣхъ чиновъ свиты, коменданта квартиры, штабъ-офицера для порученій, лейбъ-медика и главнаго священника и канцеляріи. Главная квартира пользуется особеннымъ значеніемъ во время Высочайшихъ путешествій, такъ какъ она всегда сопровождаетъ Государя Императора. Командующій квартирой объявляетъ во время Высочайшихъ путешествій по особымъ приказаніямъ Его Величества какъ министрамъ и главноупра-

¹⁾ [Производство по дѣламъ, вносимымъ въ комитетъ, возлагается на инспекторскій отдѣлъ собственной Е. И. В. канцеляріи, къ обязанностямъ котораго относятся кромѣ того: собраніе подробныхъ свѣдѣній о службѣ всѣхъ чиновъ, занимающихъ классныя должности, составленіе на основаніи дѣйствующихъ штатовъ общаго росписанія классныхъ должностей въ имперіи, составленіе отзывовъ по возникающимъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ предположеній о мѣрахъ, относящихся къ гражданской службѣ, составленіе списковъ чинамъ первыхъ четырехъ классовъ и изданіе Адресъ-календаря. Ст. 12 и 15 Учр. пзд. 1906 г. т. I Св. зак., ч. II].

вляющимъ, такъ и всѣмъ мѣстамъ и лицамъ для дальнѣйшаго исполненія Высочайшаго повелѣнія и разрѣшенія по дѣламъ со-
отвѣтственныхъ управленій (ст. 21). Если военный министр не
находится при Государѣ Императорѣ, то командующій квартирой
принимаетъ Высочайшія повелѣнія по военному вѣдомству и до-
носитъ о нихъ военному министру, а Высочайшіе приказы под-
писываетъ съ добавленіемъ словъ „за отсутствіемъ военнаго ми-
нистра“ (ст. 20). Въ завѣдываніи главной квартиры находится
также собственный конвой Его Величества, а до 1895 г. при
ней состояла и канцелярія прошеній, теперь образующая особое
установленіе ¹⁾. Кромѣ того, при ней состоитъ и комитетъ при-
зрѣнія заслуженныхъ чиновниковъ.

Изъ западныхъ государствъ наибольшее значеніе личный се-
кретаріатъ государя имѣетъ въ Пруссіи, гдѣ функціи секрета-
ріата выполняетъ такъ называемый тайный кабинетъ (*das geheime
Kabinet des Königs*). Онъ дѣлится на два отдѣленія—граждан-
скихъ и военныхъ дѣлъ. Первое, кромѣ личной переписки ко-
роля, вѣдаетъ еще дѣла по просьбамъ о помилованіи преступ-
никовъ.

§ 25. Императорскій дворъ.

Совокупность лицъ и учреждений, непосредственно окружаю-
щихъ Монарха въ его личной жизни, составляетъ такъ называе-
мый дворъ. На низшихъ стадіяхъ государственнаго развитія дворъ
былъ общимъ органомъ, содѣйствовавшимъ Монарху въ осуществле-
ніи всѣхъ его функцій государственнаго управленія. Придворныя
должности послужили поэтому зародышемъ, изъ котораго разви-
лись современемъ государственныя учрежденія.

Въ настоящее время съ осложненіемъ государственной дѣя-
тельности и государственной организаціи государственныя учре-
жденія обособились отъ двора, и придворныя должности уже не
имѣютъ функцій управленія, ограничиваясь завѣдываніемъ дѣлами
по управленію частнымъ имуществомъ Монарха и по личнымъ его
отношеніямъ.

Для завѣдыванія придворными дѣлами обыкновенно органи-
зуется особенное министерство двора. Но не вездѣ, однако, при-
дворное управленіе объединяется такимъ образомъ въ одно цѣ-
лостное учрежденіе.

¹⁾ Подробности о канцеляріи прошеній въ послѣднемъ отдѣлѣ.

Въ Англіи нѣтъ собственно министерства двора, въ которомъ бы сосредоточивалось все придворное управленіе, а существуетъ три отдѣльныхъ придворныхъ управленій: гофмаршала (lord steward of the household), камергера (lord chamberlain) и шталмейстера (master of the horse). При управленіи лорда камергера состоятъ и придворныя дамы, съ mistress of the robes во главѣ. Характерную особенность англійскаго двора составляетъ то, что лица, занимающія главнѣйшія придворныя должности, мѣняются вмѣстѣ съ перемѣной кабинета. Таковъ лордъ гофмаршалъ и состоящій при немъ казначей (treasurer of the household) и контролеръ (controleer of the household), лордъ камергеръ, вице-камергеръ, шталмейстеръ и его помощникъ (clerk marshal), а также придворныя дамы (mistress of the robes и восемь ladies of the bedchamber). Кромѣ того, въ Англіи до сихъ поръ сохраняются три наслѣдственныя придворныя должности: графа маршала (earl marshal), принадлежащая герцогамъ Норфолькамъ, великаго подателя милостыни (great almoner), принадлежащая маркизамъ Эксетеръ, и лорда великаго камергера (lord great chamberlain). Послѣдняя должность принадлежитъ теперь въ силу наслѣдованія женскими линіями совместно представителямъ двухъ родовъ: маркизамъ Чольмондели и лордамъ Виллюгби ¹⁾.

Подобно Англіи, и въ Италіи завѣдываніе дворомъ ввѣрено тремъ лицамъ: министру двора, завѣдывающему собственно хозяйственной частью, цивильлистомъ, префекту двора и первому генералъ-адъютанту. На эти должности назначаются обыкновенно лица совершенно чуждыя политикѣ. Однако, былъ случай, что назначеніе министра двора вызвало критику палаты депутатовъ, и министръ подалъ въ отставку ²⁾. Въ Австро-Венгріи министерство двора есть вмѣстѣ съ тѣмъ и министерство иностранныхъ дѣлъ ³⁾. Въ Пруссіи съ 1819 г. существуетъ особое министерство королевскаго дома, вѣдающее, кромѣ собственно придворнаго управленія, еще дѣла о правахъ дворянскаго состоянія, для чего при немъ состоитъ особое учрежденіе—герольдія (Heraldamt ⁴⁾).

У насъ министерство двора образовано въ 1826 году (П. С. З. № 541) изъ различныхъ учрежденій придворнаго управленія, главнымъ образомъ кабинета и департамента удѣловъ, составлявшихъ прежде совершенно самостоятельныя учрежденія.

¹⁾ Gneist. Das englische Verwaltungsrecht, I, 1883, S. 162—168.

²⁾ Brusa. Das Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892, S. 103.

³⁾ Ulbrich. Oesterreichisches Staatsrecht. 1892, S. 24.

⁴⁾ Bornhak. Preussisches Staatsrecht, II, 1889, S. 387.

Организація министерства двора опредѣляется въ настоящее время Учрежденіемъ Министерства Императорскаго Двора 16 апрѣля 1893 г.

Во главѣ министерства двора стоятъ министръ двора и его помощникъ, и кромѣ того министерство состоитъ изъ 1) совѣта при министрѣ, 2) общихъ установленій, 3) особенныхъ установленій, 4) капитула Императорскихъ и Царскихъ орденовъ и 5) главнаго управленія удѣловъ.

Министръ двора есть главный начальникъ надъ всѣми частями придворнаго вѣдомства (Учр. мин., ст. 881). Онъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ министръ удѣловъ (ст. 876) и канцлеръ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ (ст. 877). По званію канцлера орденовъ онъ предсѣдательствуетъ въ комитетѣ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства. Министръ двора состоитъ „подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора“. Поэтому онъ даетъ отчетъ во всѣхъ своихъ дѣлахъ только ему и только отъ него получаетъ повелѣнія (ст. 878). Высочайшія повелѣнія всѣмъ придворнымъ учрежденіямъ объявляются только министромъ двора, и мимо его ни отъ кого ими не принимаются (ст. 879). О дѣлахъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, министръ двора непосредственно докладываетъ Его Величеству (ст. 880). На распоряженія министра двора, въ силу его непосредственнаго подчиненія Государю Императору, жалобы не могутъ быть приносимы въ Сенатъ, а только въ канцелярію прошеній на Высочайшее имя.

Совѣтъ при министрѣ состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра или другого лица по его назначенію изъ начальниковъ установленій министерства и созывается въ случаяхъ надобности (ст. 883).

Къ общимъ установленіямъ принадлежатъ слѣдующія: 1) канцелярія, вѣдающая личную переписку министра и состоящая въ управленіи завѣдывающаго; 2) кабинетъ, состоящій изъ одного отдѣленія и трехъ отдѣловъ: административнаго, вѣдающаго дѣла личнаго состава и другіе вопросы административнаго и юридическаго характера всѣхъ установленій министерства; хозяйственнаго, вѣдающаго дѣла хозяйственныя, финансовыя и счетныя; земельно-заводскаго, вѣдающаго дѣла управленія Алтайскимъ и Нерчинскимъ округами, Императорскими заводами и княжествомъ Ловичъ, а четвертый, камеральный, отдѣлъ почему-то въ томъ же году, черезъ 7 мѣсяцевъ, былъ переименованъ въ камеральное отдѣленіе; оно вѣдало дѣла о драгоценныхъ вещахъ, Всемилости-вѣйше жалуемыхъ въ подарки, по сбору лсака и по храненію Императорскихъ регалій и коронныхъ брилліантовъ. Кромѣ того,

въ кабинетѣ хранится родословная книга Императорскаго Дома и обязательно пакеты съ тайными завѣщаніями членовъ Императорской фамиліи; открытыя же дополненія къ тайнымъ завѣщаніямъ и открытыя завѣщанія могутъ храниться, по желанію завѣщателя, или у него, или въ кабинетѣ (Осн. зак. Учрежд. Импер. Фамиліи, ст. 169, п. 4). До 1883 г. кабинетъ имѣлъ коллегіальное устройство, а теперь получилъ бюрократическое устройство. Начальникъ его—управляющій кабинетомъ; 3) контроль, касса, инспекція врачебной части и общій архивъ мин. Импер. двора, находящійся въ Таврическомъ дворцѣ.

Къ особеннымъ установленіямъ относятся гофмаршальская часть, экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, придворное духовенство, пѣвческая капелла, дворцовыя управленія, рота дворцовыхъ гренадеръ и отрядъ ея въ Москвѣ, Императорскій эрмитажъ, Императорская академія художествъ, дирекція Императорскихъ театровъ въ Петербургѣ и Москвѣ, завѣдующая художественною и хозяйственною ихъ частью, археологическая коммиссія, канцелярія Императрицы, великокняжескіе дворы и т. п.

Департаментъ удѣловъ былъ учрежденъ одновременно съ изданіемъ Учрежденія Императорской Фамиліи для завѣдыванія удѣльными имѣніями, а также государевыми вотчинами и имѣніями. Во главѣ его стоялъ министръ удѣловъ, но департаментъ имѣлъ коллегіальное устройство (П. С. З. № 17.906). Съ учрежденіемъ министерства двора департаментъ удѣловъ вошелъ въ его составъ, сохранивъ коллегіальное устройство, уничтоженное только въ 1882 году. Теперь онъ преобразованъ въ 1893 г. въ главное управленіе удѣловъ съ начальникомъ во главѣ (Учр. Мин., ст. 920—929). Для мѣстнаго управленія удѣльными имѣніями учреждены восемь удѣльных конторъ, но нѣкоторыя имѣнія (напр., Мургабъ, Ливадія, Таицы) находятся въ непосредственномъ завѣдываніи управленія.

Капитулъ орденовъ, учрежденный Павломъ I (П. С. З. № 17.908) подъ главнымъ начальствомъ министра двора, какъ канцлера орденовъ, состоитъ въ завѣдываніи управляющаго капитуломъ. Въ составъ его входитъ также оберъ-церемоніймейстеръ орденовъ—званіе, соединяемое всегда со званіемъ оберъ-церемоніймейстера Высочайшаго двора. Существовавшее прежде общее присутствіе капитула въ 1882 г. упразднено (Учрежд. орд., ст. 2—7). На капитулъ возлагаются исполнительныя дѣйствія по Высочайшему пожалованію орденовъ: изготовленіе грамотъ, заготовленіе и разсылка орденскихъ знаковъ, наблюденіе за поступленіемъ денежныхъ взносовъ съ лицъ, награждаемыхъ орде-

нами, назначеніе орденскихъ пенсій и т. п. При капитулѣ состоятъ кавалерскія думы, т.-е. временныя собранія 12 старшихъ кавалеровъ ордена подъ предсѣдательствомъ старшаго кавалера первой степени для награжденія орденами лицъ, имѣющихъ на то право по статуту ордена.

ГЛАВА IV.

ОБЛАСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 26. Колоніи и окраины.

Въ составъ государства нерѣдко входятъ области, рѣзко отдѣляющіяся отъ коренныхъ частей государственной территоріи или своимъ географическимъ заморскимъ положеніемъ, или особенностями своей общественной культуры.

Вслѣдствіе сравнительной общности общественной культуры всѣхъ странъ Западной Европы, въ составѣ ихъ почти вовсе не встрѣчается рѣзкаго противоположенія коренныхъ областей и окраинъ. Напротивъ, условія географическаго положенія и историческихъ судебъ русскаго государства привели къ тому, что мы со всѣхъ сторонъ окружены, какъ кольцомъ, окраинами, рѣзко отличающимися своей культурой, племеннымъ составомъ, религіей, историческимъ прошлымъ отъ коренныхъ русскихъ областей. Въ своемъ историческомъ развитіи Россія была поставлена посреди двухъ одинаково ей враждебныхъ культуръ— азіатскаго востока и европейскаго запада.

Самыя условія присоединенія нашихъ окраинъ были совсѣмъ не тѣ, что условія пріобрѣтенія западными государствами ихъ колоній. Пріобрѣтеніе колоній вызывалось условіями экономического развитія, избыткомъ населенія, требовавшимъ исхода, ростомъ обрабатывающей промышленности, требовавшей удобныхъ рынковъ для сбыта своихъ произведеній. Колоніи пріобрѣтались для экономической ихъ эксплуатаціи въ интересахъ метрополіи. Присоединеніе русскихъ окраинъ не было дѣломъ экономического разсчета. Россія постепенно овладѣла своими окраинами на западѣ и на востокѣ, въ силу чисто-политическихъ побужденій, какъ необходимымъ условіемъ обезпеченія своего могущества и независимости. Ей нуженъ былъ доступъ къ морю,

ей надо было охранить свои границы отъ дикихъ ордъ, и въ силу этого она все росла и росла, иногда въ ущербъ своимъ экономическимъ интересамъ.

Окраины вовсе не поставлены у насъ, подобно колоніямъ западныхъ государствъ, въ положеніе эксплуатируемыхъ метрополій владѣній. Напротивъ, инныя изъ нашихъ окраинъ, въ особенности Финляндія, пользуются даже привилегированнымъ положеніемъ.

Для осуществленія въ отношеніи къ колоніямъ и окраинамъ функцій верховнаго управленія иногда образуются особые органы.

Такъ въ Англіи для колоній имѣется особый статсъ-секретарь, входящій обязательно въ составъ кабинета, а кромѣ того въ большинствѣ колоній имѣются особыя колоніальныя представительныя собранія, съ соучастіемъ которыхъ назначаемые короной губернаторы осуществляютъ функціи мѣстнаго законодательства, подчиненнаго, однако, власти англійскаго парламента. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, а именно въ Австраліи (кромѣ западной), Капландѣ, Канадѣ, Нью-Фаундлендѣ и Новой Зеландіи, губернаторъ связанъ соучастіемъ не только колоніальнаго представительнаго собранія, но и отвѣтственныхъ предъ этимъ собраніемъ министровъ. Для Остъ-Индіи также имѣется особый статсъ-секретарь, который есть вмѣстѣ предсѣдатель особаго совѣта изъ пятнадцати членовъ. При первоначальномъ образованіи этого совѣта семь членовъ были назначены собраніемъ директоровъ компаніи, владѣвшей до 1858 г. Индіей, а восемь—правительствомъ. Теперь, при открытіи вакансій, половина замѣщается также правительствомъ, другая—кооптаціей. Члены совѣта назначаются изъ лицъ, прожившихъ не менѣе 10 лѣтъ въ Индіи, срокомъ также на 10 лѣтъ. Мѣстною властью въ Остъ-Индіи является вице-король, при которомъ также имѣется совѣтъ изъ шести членовъ, по назначенію правительства. Для обсужденія вопросовъ мѣстнаго законодательства вице-король пополняетъ совѣтъ еще шестью членами, изъ которыхъ по крайней мѣрѣ половина должна быть изъ туземцевъ. Наконецъ, и для Ирландіи имѣется особый главный секретарь (*chief secretary for Ireland*). Но онъ не занимаетъ равнаго положенія съ статсъ-секретарями, а подчиненъ статсъ-секретарю по внутреннимъ дѣламъ. Главный секретарь по дѣламъ Ирландіи можетъ и не быть членомъ кабинета, но обыкновенно онъ избирается изъ вліятельныхъ членовъ парламента.

Нѣкоторыя колоніи Даніи и Голландіи, подобно англійскимъ, имѣютъ представительное устройство. Таковы Исландія и Суринамъ. Управленіе Исландіей, перешедшей во владѣніе Даніи въ 1380 году, опредѣляется теперь особой конституціей 5 января

1874 года ¹⁾). Мѣстный парламентъ, альтингъ, собирается черезъ два года. Онъ состоитъ изъ 30 членовъ, избираемыхъ народомъ, и 6, назначаемыхъ королемъ. Срокъ выборовъ шесть лѣтъ. Альтингъ раздѣляется на двѣ палаты, верхнюю изъ 12 и нижнюю изъ 24 членовъ, притомъ такъ, что назначаемые королемъ всѣ засѣдаютъ въ верхней палатѣ. Министры отвѣтственны предъ альтингомъ.

Въ Суринамѣ, голландской колоніи въ Вестъ-Индіи, съ 1865 г. существуютъ колоніальныя штаты, состоящіе изъ четырехъ членовъ, назначаемыхъ на годичный срокъ губернаторомъ, и изъ членовъ, избираемыхъ народомъ по одному на каждые 200 избирателей. Они избираются и выбываютъ по частямъ: каждые два года одна треть ²⁾).

Въ западно-европейской политической жизни наибольшую аналогію съ нашими западными окраинами представляетъ принадлежащая германской имперіи Эльзась-Лотарингія или такъ называемая Имперская область (Reichsland).

Присоединенная къ Германіи въ силу завоеванія, она занимаетъ въ ней совершенно особое положеніе. Имперская область не признается отдѣльнымъ государствомъ, членомъ имперіи; она составляетъ, напротивъ, владѣніе имперіи. Власть надъ ней принадлежитъ имперіи въ цѣломъ, а осуществленіе этой власти поручено императору. Но императоръ не государь Эльзась-Лотарингіи, какъ государь Пруссіи; Имперская область не состоитъ въ личной уніи съ Пруссіей. Государственная власть въ Имперской области не самостоятельна, а коренится въ имперской власти, есть только частное ея проявленіе.

Въ международных отношеніяхъ Имперская область является не государствомъ, а частью государства. Она не можетъ отъ себя ни посылать, ни принимать дипломатическихъ агентовъ, ни заключать международныхъ договоровъ. Международная охрана ея интересовъ принадлежитъ имперской власти.

Въ настоящее время устройство управленія Имперской области опредѣляется имперскимъ закономъ 4 іюля 1879 года. Во главѣ управленія областью стоитъ назначаемый императоромъ намѣстникъ, пользующійся правами министра. При немъ состоитъ министерство Эльзась-Лотарингіи, состоящее изъ статсъ-секретаря, помощниковъ статсъ-секретаря (Unterstaatssecretäre) и совѣтниковъ, назначаемыхъ императоромъ за контрасигниро-

¹⁾ Въ этотъ годъ праздновалось тысячелѣтіе перваго заселенія Исландіи. Hansen. Staatsrecht. 154—160.

²⁾ Hartog. Staatsrecht. 84—95.

ваніемъ намѣстника. Кромѣ того, существуетъ особый государственный совѣтъ для обсужденія законопроектовъ и проектовъ указовъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ намѣстника, изъ статсъ-секретаря, предсѣдателя высшаго областного суда и его прокурора и отъ 8 до 12 назначаемыхъ императоромъ на три года членовъ, изъ коихъ трое назначаются по представленію областного комитета.

Областной комитетъ (Landesausschuss) есть мѣстное представительное собраніе, призванное къ участию въ изданіи специальныхъ для Имперской области законовъ. Онъ состоитъ изъ 34 членовъ, избираемыхъ окружными собраніями, изъ 20, избираемыхъ провинціальными собраніями, и 4, избираемыхъ городскими общинами Страсбурга, Мюльгаузена, Метца и Кольмара, тайной подачей голосовъ, срокомъ на три года. Созваніе и закрытіе областного комитета, а также его распушеніе принадлежитъ императору. Засѣданія его публичны, пренія происходятъ на нѣмецкомъ языкѣ.

Мѣстные законы Имперской области могутъ быть издаваемы двумя порядками: 1) имперской законодательною властью совершенно такъ же, какъ и общіе имперскіе законы и 2) съ замѣной согласія рейхстага согласіемъ областного комитета. Согласіе союзнаго совѣта необходимо и въ томъ, и въ другомъ случаѣ. Но законы, издаваемые при участіи не рейхстага, а областного комитета, требуютъ кромѣ того санціи императора, чего не требуется для имперскихъ законовъ ¹⁾.

Прежде и у насъ было не мало областныхъ органовъ верховнаго управленія, такъ что они имѣлись почти для всѣхъ окраинъ Россіи. Такъ, изъ западныхъ окраинъ въ настоящемъ столѣтіи особые органы верховнаго управленія существовали для Польши, Западнаго края и Прибалтійскаго края.

Въ 1815 году Польша получила конституціонное устройство на основаніи дарованной ей 27 ноября Александромъ I конституціи ²⁾. Управление образованнымъ такимъ образомъ Царствомъ Польскимъ должно было осуществляться въ отсутствіе Государя чрезъ особаго намѣстника, которымъ могли быть назначены только члены Императорскаго Дома и природные или натурализованные поляки (ст. 6). Намѣстникъ вмѣстѣ съ мѣстнымъ государственнымъ совѣтомъ, въ которомъ онъ предсѣдательство-

¹⁾ Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. 1895. S. 678—738.

²⁾ Dufau, Duvergier et Guadet. Collection des constitutions. T. IV, 1823, pp. 85—103. [Конституціонная хартія 1815 г. и нѣкоторые другіе акты бывшаго Царства Польскаго (1814—1881) изд. Н. Д. Сергѣевского, 1907].

валъ, и осуществляли правительственную власть въ Царствѣ (ст. 64). Совѣтъ составлялся изъ министровъ и государственныхъ совѣтниковъ (ст. 63). Министровъ было пять: духовныхъ дѣлъ и просвѣщенія, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, военный и финансовъ (ст. 76), и кромѣ того особый министръ статсъ-секретарь, находившійся постоянно при особѣ императора (ст. 77). Законодательная власть осуществлялась съ участіемъ народнаго представительства—сейма, состоявшаго изъ двухъ палатъ: сената и палаты депутатовъ (ст. 86). Сенатъ составлялся изъ членовъ Императорскаго Дома, епископовъ и сенаторовъ, назначаемыхъ Императоромъ пожизненно изъ двухъ кандидатовъ, представлявшихъ ему на каждую вакансію самимъ сенатомъ. Число сенаторовъ не могло превышать половину числа членовъ палаты депутатовъ (ст. 108 — 109). Палата депутатовъ составлялась изъ 77 пословъ, избравшихся дворянскими сеймиками, состоявшими изъ дворянъ-землевладѣльцевъ, по одному каждымъ, и 51 представителя общинъ, избравшихся лицами не дворянскаго происхожденія, владѣющими недвижимостью или промышленнымъ заведеніемъ, а также духовными, преподавателями учебныхъ заведеній и лицами свободныхъ профессій. Избранными могли быть лица, достигшія 30 лѣтъ и платившія прямой налогъ опредѣленнаго размѣра. Срокъ депутатскихъ полномочій былъ шестилѣтній съ частичнымъ обновленіемъ палаты по третямъ каждые два года (ст. 118—134). Право законодательнаго почина принадлежало только правительству, и самая выработка законопроектовъ совершалась государственнымъ совѣтомъ (ст. 90). Измѣненія законопроектовъ могли быть составляемы также только государственнымъ совѣтомъ на основаніи замѣчаній, представленныхъ ему комиссіями сейма (ст. 99). Законопроекты, по усмотрѣнію правительства, могли быть вносимы первоначально въ ту или другую изъ палатъ. Только финансовыя законопроекты обязательно вносились сначала въ палату депутатовъ (ст. 97). Проектъ, уже принятый одною палатою, другою могъ быть только принятъ или отвергнутъ цѣликомъ, но уже не могъ быть измѣняемъ (ст. 103). Императору принадлежало безусловное вето (ст. 104). Государственный бюджетъ на первый разъ долженъ былъ быть составленъ Императоромъ, по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта, и долженъ былъ сохранять свою силу до тѣхъ поръ, пока не будетъ измѣненъ по соглашенію правительства и обѣихъ палатъ сейма (ст. 162).

Послѣ польскаго мятежа 1830 года конституція или „хартія государственныхъ установленій“ была отмѣнена, и новый поря-

докъ управленія царствомъ опредѣленъ былъ грамотой 14 февраля 1832 года (П. С. З. № 5.165). Главное мѣстное управленіе было ввѣрено совѣту управленія, дѣйствовавшему именемъ Императора подъ предсѣдательствомъ намѣстника края.

Дѣла законодательныя и другія особой важности предположенія по Царству, о которыхъ будетъ Высочайшей властью признано, что они должны быть предварительно соображены съ общимъ законодательствомъ и пользами имперіи, вносились изъ особаго совѣта Царства Польскаго въ Государственный Совѣтъ. Для разсмотрѣнія такихъ дѣлъ въ составъ совѣта былъ учрежденъ особый департаментъ (П. С. З. № 5.165). Но онъ занималъ первоначально совершенно обособленное положеніе. Журналы его, и притомъ въ подлинникѣ, подносились непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Въ общее собраніе департамента дѣла Царства Польскаго вносились лишь въ силу особыхъ Высочайшихъ повелѣній. Все дѣлопроизводство по этому департаменту было совершенно выдѣлено изъ вѣдѣнія государственнаго секретаря и поручено руководству одного изъ членовъ департамента, который и представлялъ дѣла Государю (П. С. З. № 5.860). Только въ 1837 году дѣлопроизводство по департаменту было передано государственной канцеляріи на общемъ основаніи (П. С. З. № 10.054). Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго просуществовалъ до 1862 года (П. С. З. № 37.827). Но уже черезъ два года былъ снова учрежденъ особый комитетъ по дѣламъ Царства, именно 25 февраля 1864 года. Высочайшее повелѣніе объ его учрежденіи обнародовано только въ 1866 году (Собр. узаконеній 1866 года № 105, ст. 794; П. С. З. № 43.924). Окончательно упраздненъ онъ въ 1881 году, 29 мая (П. С. З. № 145).

Западный комитетъ учрежденъ въ 1831 году, 16 сентября, для обсужденія „мѣръ, кои приняты могутъ быть, дабы губерніи, отъ Польши присоединенныя, приведены были къ тому порядку, какой по управленію въ другихъ російскихъ губерніяхъ существуетъ“. Закрытъ онъ былъ въ 1848 г. (П. С. З. № 22.908), но въ 1862 году, 22 сентября, вновь возстановленъ, но только на два года, такъ какъ въ 1864 г., 31 декабря, былъ снова закрытъ.

Кромѣ того, существовалъ еще въ царствованіе Александра II остзейскій комитетъ, для устройства крестьянскихъ дѣлъ Прибалтійскаго края, представлявшій ту особенность, что въ засѣданіяхъ его принимали участіе предводители дворянства прибалтійскихъ губерній ¹⁾.

¹⁾ Нѣсколько Высочайше утвержденныхъ журналовъ этого комитета помѣщены въ П. С. З., напр., 6 сент. 1863 г. № 40.034а.

Изъ восточныхъ окраинъ особые органы верховнаго управленія были учреждаемы для Сибири и Кавказа. Сибирскій комитетъ былъ учреждаемъ дважды. Первый разъ онъ былъ учрежденъ въ 1821 году (П. С. З. № 28.706) и закрытъ въ 1838 г. (П. С. З. № 10.867). Затѣмъ онъ снова былъ учрежденъ въ 1852 г. (П. С. З. № 26.178) и на этотъ разъ просуществовалъ до 1864 г., когда дѣла его были переданы комитету министровъ (П. С. З. № 41.631). Кавказскій комитетъ ¹⁾ былъ учрежденъ первоначально въ 1840 г. въ видѣ временнаго установленія для введенія въ Закавказьѣ новаго гражданскаго устройства (П. С. З. № 13.413), но съ 1842 года онъ получилъ характеръ постояннаго учрежденія (П. С. З. № 16.008). Кавказскій комитетъ закрытъ въ 1882 году (П. С. З. № 485).

Дополненіе. Высочайшимъ указомъ 26 февраля 1905 г. возстановлена должность Намѣстника Кавказскаго, существовавшая до 1883 года. Въ лицѣ его сосредоточивается высшее мѣстное управленіе всѣми гражданскими и пограничными дѣлами края. Въ дѣйствіяхъ своихъ онъ подчиненъ Государю, по непосредственному усмотрѣнію котораго назначается и увольняется. Черезъ намѣстника восходятъ къ высшей законодательной и исполнительной власти дѣла управленія, не предоставленныя его личному разрѣшенію и имъ одни объявляются всѣ повелѣнія и разрѣшенія Государя. Онъ нечется о точномъ и непрежѣнномъ исполненіи всѣхъ обязанностей, возложенныхъ на главное управленіе ввѣреннаго ему края, имѣетъ право разрѣшать всѣ случаи въ порядкѣ исполнительномъ, не требующіе новаго закона или постановленія и принимать на мѣстѣ всѣ мѣры, требуемыя обстоятельствами, донося прямо Государю какъ о своихъ дѣйствіяхъ, такъ и о побудившихъ къ нимъ причинахъ. Въ отношеніи служащихъ на Кавказѣ, за исключеніемъ чиновъ государственнаго контроля, государственнаго банка и судебнаго вѣдомства, намѣстникъ непосредственно осуществляетъ всѣ тѣ права, которыя принадлежатъ министрамъ. Онъ лично или черезъ подвѣдомственныхъ ему высшихъ гражданскихъ чиновниковъ обзрѣваетъ край, принимаетъ рѣшительныя мѣры къ прекращенію безпорядковъ, упущеній и возстановленію законнаго теченія дѣлъ, донося лишь объ этомъ Государю и увѣдомляя министровъ и главноуправляющихъ по принадлежности. Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ намѣстникъ можетъ отмѣнять постановленія губернскихъ и областныхъ административныхъ мѣстъ и сдѣланныя вмѣсто нихъ распоряженія свои приводить въ исполненіе подъ личною отвѣтственностью за послѣдствія, донося Сенату и увѣдомляя соотвѣтствующихъ министровъ о побудившихъ его къ этому причинахъ. Въ случаѣ усиленія на Кавказѣ опредѣленныхъ въ законѣ преступленій намѣстнику предоставляется лицъ туземнаго населенія, вредныхъ для общественнаго порядка и безопасности вслѣдствіе участія ихъ по свѣдѣніямъ мѣстной администраціи въ означенныхъ преступленіяхъ, удалять въ опредѣленные имъ на Кавказѣ мѣста и высылать изъ края въ мѣста, назначенныя министромъ вн. д. на срокъ не свыше пяти лѣтъ и ограничивать на опредѣленные сроки и въ извѣстныхъ мѣстностяхъ края свободу безпаспортныхъ

¹⁾ См. Градовскій. Начала, т. II, 2 изданіе, 1891 г., стр. 228—232.

отлучекъ. Мѣры эти приводятся, впрочемъ, въ исполненіе не иначе, какъ по обсужденіи каждаго случая въ совѣтѣ намістника.

Однако въ означенныхъ случаяхъ намістникъ вправе принимать и другія мѣры, доводя лишь до свѣдѣнія Государя какъ о своихъ распоряженіяхъ, такъ и о вызвавшихъ ихъ причинахъ. Намістникъ вправе также удалять иностранцевъ, воспрещать лицамъ нетуземнаго происхожденія, вреднымъ для общественнаго порядка, пребывать въ пограничныхъ съ Турціею и Персіею мѣстностяхъ, лишать за неблаговидные поступки и дѣйствія сельскія общества Закавказскаго края права выбора сельского старшины или даже всѣхъ должностныхъ лицъ сельского управленія, воспрещать въ какой-либо мѣстности или вообще въ предѣлахъ Кавказа жительство лицамъ, пребываніе которыхъ будетъ признано вреднымъ и т. д.

При намістникѣ состоятъ два помощника по военной и гражданскимъ частямъ. Послѣдній, назначаемый по непосредственному усмотрѣнію Государя, исправляетъ должность намістника въ его отсутствіе, предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ и исполняетъ порученія намістника по гражданскому управленію краемъ. Намістникъ можетъ возложить на него и постоянное выполненіе части своихъ обязанностей за исключеніемъ указанныхъ въ законѣ мѣръ.

Совѣтъ намістника обсуждаетъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и рѣшаетъ дѣла, предоставленныя его разсмотрѣнію по закону, или вносимыя въ него по распоряженіямъ намістника. Онъ состоитъ кромѣ вышеуказаннаго предсѣдателя изъ особо назначенныхъ членовъ—одного отъ министерства вн. д. и одного отъ министерства финансовъ, уполномоченнаго отъ главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ, старшаго предсѣдателя тифлисской судебной палаты и директора канцеляріи намістника. (Учр. Упр. Кавказск. края по прод. 1906 г., т. II Св. зак.).

§ 27. Управление Финляндіей.

Въ настоящее время у насъ остались областныя органы верховнаго управленія только для завѣдыванія дѣлами Великаго Княжества Финляндскаго. Одни изъ этихъ органовъ, находясь въ Петербургѣ, являются въ этомъ смыслѣ центральными; другіе имѣютъ мѣстонахожденіе въ самой Финляндіи и потому получаютъ характеръ мѣстныхъ учрежденій.

Центральнымъ органомъ по управленію Финляндіей является теперь только министръ статсъ-секретарь по дѣламъ Великаго Княжества. Но прежде существовали еще особыя совѣщательныя учрежденія.

Уже 18 октября 1809 года состоялся указъ объ учрежденіи комиссіи финляндскихъ дѣлъ.¹⁾ для того, „чтобы дѣла по управ-

¹⁾ Она собственно была преобразована изъ комиссіи, учрежденной для разсмотрѣнія финляндскихъ дѣлъ еще 19 мая 1802 года, дѣла которой и были переданы въ новую комиссію (Сборн. Мат. Архива Собств. Е. И. В. Канцеляріи, в. III, стр. 272). Комиссія 1802 года была учреждена подъ непосред-

влению новоприсоединенной Финляндией, на разрѣшеніе Государя поступающія, были разсматриваемы и уважаемы на тѣхъ самыхъ основаніяхъ и законахъ, какіе странѣ сей свойственны и ей удостоѣвлены“. Журналы комиссій повелѣно было представлять Государю черезъ статсъ-секретаря Сперанскаго ¹⁾. Затѣмъ въ 1811 году, октября 26 (П. С. З. № 24.831) ²⁾, коммиссія эта получила болѣе опредѣленную организацію. Членовъ ея положено было опредѣлять Высочайшею властью изъ обывателей Финляндіи въ числѣ не менѣе трехъ, кромѣ предсѣдателя. Въ случаѣ увольненія членовъ безъ просьбы съ ихъ стороны они сохраняли въ теченіе года получаемое ими жалованье. Тогда же была учреждена и должность статсъ-секретаря финляндскихъ дѣлъ, назначаемого Высочайшею властью также изъ финляндскихъ обывателей. Дѣла докладывались комиссіи статсъ-секретаремъ, который первый же и высказывалъ свое мнѣніе. Въ случаѣ разныхъ мнѣній всѣ они вносились въ протоколъ засѣданія. Дѣлопроизводство въ комиссіи, „впредь до усмотрѣнія“, было допущено на шведскомъ языкѣ. Государю дѣла докладывались особыми записками, составлявшимися подъ руководствомъ статсъ-секретаря, но предварительно доклада прочитывавшимися въ комиссіи для подписи всѣми ея членами.

Николай I вскорѣ по вступленіи своемъ на престолъ, 17 марта 1826 года, уничтожилъ финляндскую комиссію, мотивируя это тѣмъ, что „когда совершенно уже образованіе правительственныхъ и прочихъ мѣстъ и учреждений въ Финляндскомъ Великомъ Княжествѣ, дѣла по гражданскому управленію онаго края, поступающія на Высочайшее разрѣшеніе по соображеніи и изложеніи ихъ въ Финляндскомъ сенатѣ, не требуютъ уже дальнѣйшаго разсмотрѣнія“. Затѣмъ въ 1834 году 23 декабря статсъ-секретарь былъ переименованъ въ министра-статсъ-секретаря.

Александръ II опять возстановилъ, манифестомъ 28 марта 1857 года, особое совѣщательное учрежденіе по дѣламъ Финляндіи подъ именемъ „Комитета при статсъ-секретаріатѣ финляндскомъ“. Учрежденіе комитета объяснялось необходимостью, кромѣ

ственнымъ вѣдѣніемъ Императора для выработки общихъ началъ преобразованія Выборгской губерніи и устройства тамъ земельныхъ и крестьянскихъ дѣлъ (П. С. З. №№ 20.274, 20.275).

¹⁾ Сборникъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ Архива Собственной Е. И. В. Канцеляріи, в. III, 1890, стр. 266—269. Только 20 іюля 1810 г. объ учрежденіи этой комиссіи данъ указъ Сенату (П. С. З. № 24.302).

²⁾ Въ полномъ Собраніи законовъ помѣщенъ только именной указъ Сенату о преобразованіи комиссіи безъ изложенія самой организаціи комиссіи.

статсъ-секретаря, имѣть постоянно у престола и другихъ лицъ, свѣдущихъ въ законахъ и въ административномъ и хозяйственномъ управленіи края, для того, „чтобы разнородныя и важныя дѣла великаго княжества могли быть обсуждаемы въ подлежащей полнотѣ“. Комитетъ подъ предсѣдательствомъ министра-статсъ-секретаря состоялъ изъ четырехъ членовъ. Непремѣннымъ членомъ былъ товарищъ министра-статсъ-секретаря, затѣмъ остальные члены назначались на три года Высочайшею властью, одинъ — по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію, двое — по представленію финляндскаго генераль-губернатора совокупно съ сенатомъ, преимущественно изъ членовъ сената, губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ края. Дѣла докладывались Государю въ подлинныхъ протоколахъ засѣданій комитета.

Въ настоящее время комитетъ опять упраздненъ.

Высшимъ административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ въ самой Финляндіи является Императорскій финляндскій сенатъ, учрежденный первоначально, 6 августа 1809 года, подъ именемъ правительствующаго совѣта и только 9 февраля 1816 года переименованный въ сенатъ. Въ настоящее время организація финляндскаго сената опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 13 сент. 1892 года (Сборникъ постановленій В. К. Финляндскаго, № 30).

Сенатъ подъ предсѣдательствомъ генераль-губернатора состоитъ изъ общаго собранія (plenum) и двухъ департаментовъ, хозяйственнаго и судебного. Каждый департаментъ слагается, въ свою очередь, изъ общаго собранія департамента и отдѣленій. Генераль-губернаторъ есть предсѣдатель какъ общаго собранія всего сената, такъ и общихъ собраній департаментовъ, но въ послѣднихъ онъ присутствуетъ только, когда признаетъ это нужнымъ; въ отсутствіе же его предсѣдательствуютъ въ нихъ вице-предсѣдатели, особо назначаемые въ каждый департаментъ. При сенатѣ состоятъ девять экспедицій, завѣдующихъ отдѣльными частями мѣстнаго управленія, а именно: юстиціи, гражданская (завѣдующая полицейскою частью), финансовая, камерная (завѣдующая контролемъ и государственными имуществами), милиціонная, духовная, сельскаго хозяйства, путей сообщенія, торговли и промышленности. Начальники экспедицій назначаются Государемъ Императоромъ изъ членовъ хозяйственнаго департамента. Кромѣ экспедицій, имѣется еще канцелярія хозяйственнаго департамента, состоящая въ вѣдѣніи референдарій-секретаря. Органомъ надзора за законностью при сенатѣ служитъ прокуроръ и его товарищъ.

Вице-предсѣдатели и члены сената назначаются Высочайшею властью изъ финляндцевъ коренныхъ или водворившихся въ краю

и право финляндскаго гражданства пріобрѣвшихъ. По регламенту 1809 года половина сенаторовъ обязательно назначалась изъ дворянъ. Назначеніе сенаторовъ совершается на трехлѣтній срокъ. Отъ усмотрѣнія Государя зависитъ по истеченіи этого срока или обновить весь составъ сената, или оставить прежній составъ весь или въ нѣкоторой части. Въ регламентѣ 1809 г. къ этому добавлялось, что „сей послѣдній способъ (частичное обновленіе), какъ сообразнѣйшій съ ходомъ дѣлъ и съ цѣлью сего учрежденія, предпочтительно имѣетъ быть наблюдаемъ, исключая необходимыхъ изъятій“. Всѣ сенаторы судебнаго департамента, начальникъ экспедиціи юстиціи и по крайней мѣрѣ двое изъ членовъ хозяйственнаго департамента должны быть опытными и свѣдущими въ судебныхъ дѣлахъ. По общему правилу, лица, назначаемыя сенаторами, увольняются отъ прежнихъ должностей, но по особому Высочайшему повелѣнію они могутъ быть за ними сохранены. Общее число сенаторовъ, кромѣ предсѣдателя и двухъ вице-предсѣдателей, девятнадцать.

Судебный департаментъ есть судъ высшей инстанціи (ст. 82), но ему принадлежитъ также участіе въ осуществленіи права помилованія. По всѣмъ дѣламъ, кромѣ случаевъ присужденія къ смертной казни, сенатъ представляетъ Государю прошенія о помилованіи, только если найдетъ ихъ уважительными. Право отказать въ помилованіи принадлежитъ самому сенату (ст. 86). Кромѣ того, сенатъ можетъ собственною властью освобождать осужденныхъ отъ выдержанія позорныхъ наказаній и присужденныхъ за бродяжество къ казенной работѣ освобождать отъ работы ранѣе опредѣленнаго срока (ст. 87, 88).

Хозяйственный департаментъ завѣдуетъ гражданскимъ управленіемъ Финляндіи и административнымъ судопроизводствомъ въ высшей инстанціи и принимаетъ къ разсмотрѣнію всѣ дѣла, относящіеся до народнаго хозяйства и благоустройства (ст. 94).

Дѣла разсматриваются въ департаментахъ или въ отдѣленіяхъ, или въ общемъ собраніи департамента. Въ отдѣленіяхъ хозяйственнаго департамента по болѣе важнымъ дѣламъ требуется участіе не менѣе пяти сенаторовъ, по менѣе важнымъ — трехъ, но только если они согласны въ рѣшеніи. При разногласіи по всѣмъ дѣламъ требуется участіе не менѣе пяти сенаторовъ. Дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, обязательно обсуждаются общимъ собраніемъ департамента. Проекты, обсужденные въ департаментѣ, представляются Государю Императору, если съ ними согласнымъ окажется большинство сенаторовъ, а также и въ томъ случаѣ, если, при несогласіи большинства съ начальникомъ экспедиціи,

въ которой выработанъ проектъ, согласятся председатель или вице-председатель и, по крайней мѣрѣ, два сенатора (ст. 121).

Въ общемъ собраніи соединенныхъ департаментовъ разсматриваются только дѣла, вносимыя въ него по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 2).

Власть Сената ограничивается вообще существующими узаконеніями безъ права перемѣнять, пояснять или отмѣнять ихъ (ст. 13). Но Сенатъ можетъ представлять на Высочайшее усмотрѣніе мнѣнія свои о признаваемыхъ онымъ нужными законодательныхъ мѣрахъ и поясненія къ дѣйствующимъ законамъ (ст. 14).

Генераль-губернатору, какъ председателю Сената, принадлежитъ право наблюдать за порядкомъ производства въ Сенатѣ дѣлъ (ст. 51). Всѣ дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, поступаютъ изъ Сената къ генераль-губернатору (ст. 21). Кромѣ того по всякому вообще дѣлу генераль-губернаторъ имѣетъ право, если несогласенъ съ рѣшеніемъ Сената, представлять свои замѣчанія на Высочайшее усмотрѣніе, но представленія эти не останавливаютъ исполненіе сенатскихъ рѣшеній (ст. 26) ¹⁾.

§ 28. Финляндскій сеймъ.

Учрежденіемъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи законодательной власти въ отношеніи къ Финляндіи, служить финляндскій сеймъ.

Многимъ видится въ немъ старое національное учрежденіе, самобытно развившееся въ Финляндіи, служащее органомъ народного представительства, обезпеченіе народной свободы.

На дѣлѣ нѣтъ ничего подобнаго. Въ финляндскомъ сеймѣ прежде всего нѣтъ ничего національнаго финскаго, ничего самобытнаго. Въ современной организаціи онъ вовсе не представ-

¹⁾ [Въ 1902 году, по докладу бывшаго тогда министромъ статсъ-секретаремъ В. К. Финляндскаго Плеве, послѣдовало Высочайшее постановленіе о внесеніи ряда существенныхъ измѣненій въ учрежденіе Финляндскаго сената, результатомъ которыхъ было бы обращеніе сената въ совѣтъ при финляндскомъ генераль-губернаторѣ. (Сборн. пост., 1902 г. № 32; Э. Н. Берендтсъ, Лекціи по административному праву В. К. Финляндскаго, т. II, 1903, стр. 128 и слѣд.). Высочайшимъ манифестомъ 22 октября (4 ноября) 1905 года, изданнымъ по окончательномъ разсмотрѣніи записки земскихъ чиновъ о возстановленіи закономѣрнаго порядка въ краѣ, повелѣно было, между прочимъ, пріостановить постановленіе отъ 8 сентября 1902 г. объ измѣненіи въ нѣкоторыхъ частяхъ учрежденія императорскаго финляндскаго сената].

ляется продуктомъ историческаго развитія финляндскихъ учреждений, а есть дѣло простаго подражанія, притомъ подражанія устарѣвшему шведскому образцу, въ самой Швеціи давно признанному негоднымъ.

Когда мы завоевали бывшую шведскую Финляндію, государственный строй Швеціи опредѣлялся таеъ называемой формой правленія 1772 года и актомъ соединенія и безопасности 1789 года. Оба эти законодательные акта предоставляли королю широкія полномочія и совершенно умаляли значеніе сейма. Безтолковое управленіе Густава IV вызвало его низложеніе и провозглашеніе королемъ его дяди Карла XIII. Явившаяся вслѣдствіе этого переворота новая форма правленія введена въ дѣйствіе уже послѣ того, какъ Финляндія стала русскимъ владѣніемъ, даже послѣ того, какъ земскіе чины въ Борго, 29 марта 1809 года, присягнули на подданство Россіи: новая конституція датируется 6 іюня 1809 года. Такимъ образомъ въ Финляндіи эта конституція не примѣнялась и не могла примѣняться. Да и въ самомъ переворотѣ 1809 года Финляндія, занятая тогда русскими войсками, не могла принимать никакого участія. И дѣйствительно, на боргоскомъ сеймѣ, закрытомъ 6—18 іюля 1809 года, новая шведская конституція вовсе не имѣлась въ виду. Установленная въ 1809 году организація финляндскаго сейма сохранилась неизмѣнной въ теченіе 60 лѣтъ. Только 3/15 апрѣля 1869 года былъ Высочайше утвержденъ новый сеймовый уставъ, выработанный финляндскимъ сеймомъ. Что же это за уставъ? Явился ли онъ выраженіемъ особенныхъ мѣстныхъ условій финляндской жизни? Нѣтъ, это рабскій сколокъ съ шведскаго устава 10 февраля 1810 года, въ то время уже отмѣненнаго.

Можно охранять и отстаивать мѣстныя особенности, даже національную самобытность отдѣльныхъ областей государства. Но заставлять финскій народъ продѣлывать заднимъ числомъ то, что пережила страна, когда-то владѣвшая Финляндіей, но уже 80 лѣтъ не имѣющая съ ней ничего общаго, это несообразность, ничѣмъ не объяснимая. Масса финскаго населенія, конечно, тутъ ни при чемъ. Не знающая шведскаго языка и чуждая шведской культурѣ, она не имѣетъ и не можетъ имѣть особыхъ шведскихъ симпатій. Но въ сенатѣ и сеймѣ, выработывавшихъ новый сеймовый уставъ, рѣшительное преобладаніе принадлежало дворянству, въ большинствѣ шведскаго происхожденія, и лютеранскому духовенству. Они-то и являются представителями шведскихъ тенденцій.

Шведскій сеймовый уставъ 10 февраля 1810 года, отмѣненный въ Швеціи и возродившійся черезъ три года у насъ въ Финляндіи, есть самое типичное выраженіе сословныхъ учрежденій, а вовсе не народнаго представительства. Въ Швеціи, по свидѣтельству Ашехуга, онъ съ самаго начала вызвалъ противъ себя общее народное неудовольствіе, именно потому, что отдавалъ управленіе страной всецѣло въ руки дворянства и лютеранскаго духовенства, своимъ голосомъ совершенно подавлявшихъ представителей народа. Однако, привилегированныя сословія такъ энергично отстаивали за собой власть, такъ крѣпко держались за свои сословныя преимущества, что сословный сеймъ просуществовалъ до 1866 года, когда, наконецъ, закономъ 22 іюня установлено было въ Швеціи народное представительство и вмѣстѣ съ тѣмъ исчезъ въ Западной Европѣ послѣдній остатокъ сословныхъ учрежденій этой категоріи.

Финляндскій сеймъ по уставу 1869 года состоитъ изъ четырехъ сословій: 1) рыцарства и дворянства; 2) духовенства (исключительно лютеранскаго); 3) горожанъ, и 4) крестьянъ. Число представителей отъ отдѣльныхъ сословій крайне неравномѣрно и находится внѣ всякаго соотвѣтствія съ ихъ численностью.

Отъ дворянъ могутъ присутствовать на сеймѣ представители всѣхъ дворянскихъ фамилій. Ихъ теперь всего 241. Такимъ образомъ, это сословіе, состоящее всего изъ 241 семьи, можетъ имѣть на сеймѣ столько же представителей. По общему правилу засѣдать на сеймѣ имѣетъ право глава дворянской семьи. Но если онъ этимъ правомъ не воспользуется, его можетъ замѣнить и другой совершеннолѣтній членъ семьи и даже членъ другой дворянской семьи, по уполномочію. До 1869 года отдѣльные разряды дворянства — графы, рыцари и нетитулованные дворяне — составляли особые голоса, такъ что голосованіе дворянства происходило не поголовно, а по разрядамъ. Уставъ 1869 года установилъ поголовное голосованіе: этимъ и ограничивается собственно измѣненіе, внесенное дѣйствующимъ закономъ въ дворянское представительство на сеймѣ. Несмотря на право замѣнять главу семьи другими членами, дворяне посѣщаютъ сеймъ не особенно усердно. Число дворянъ, присутствующихъ на сеймѣ, колеблется между 100 и 150. На сеймѣ 1891 г. ихъ было 146 ¹⁾.

Духовное сословіе состоитъ изъ представителей исключи-

¹⁾ Kalender för Landtdagen i Finland år 1891.

тельно одной лютеранской церкви. Никакая другая церковь не имѣетъ своихъ представителей на сеймѣ. Представителями лютеранскаго духовенства на сеймѣ служатъ архіепископъ, два епископа и 28 депутатовъ, избираемыхъ отъ приходскаго духовенства: абоская епархія присылаетъ 12, боргоская — 10 и куюпиоская—6 депутатовъ. Къ духовному же сословію присоединяются кромѣ того представители гельсингфорскаго университета и другихъ учебныхъ заведеній по епархіямъ. Число этихъ депутатовъ въ точности не опредѣлено. Университетъ долженъ назначить одного депутата, но можетъ назначить и двухъ. Точно такъ же и учителя каждой епархіи должны назначить по одному депутату, но могутъ назначить и по два. На сеймѣ 1891 г. отъ университета были два депутата, отъ учителей — пять; всего отъ духовнаго сословія—38. Относительно порядка и способа выборовъ избирателямъ каждой отдѣльной епархіи предоставляется условиться между собой. Отнесеніе представителей учебныхъ заведеній къ духовному сословію объясняется тѣмъ, что во время выработки сеймоваго устава учебное дѣло въ Финляндіи находилось въ рукахъ духовенства. До 1889 года учителями могли быть только лица лютеранскаго исповѣданія, да и теперь это ограниченіе сохранилось для преподавателей исторіи.

Каждый городъ, имѣющій 1.500 жителей, можетъ избирать по одному депутату и затѣмъ на каждые 6.000 жителей прибавляется по одному депутату. Города, имѣющіе менѣе 1.500 жителей, могутъ или избрать отъ себя одного депутата, или присоединиться къ другому городу, избирающему одного депутата. Право участвовать въ выборахъ имѣютъ всѣ лица, внесенныя въ податные списки города и обязанныя платить подати на общія потребности городской общины, за исключеніемъ женщинъ, лицъ, принадлежащихъ къ дворянству или духовенству, къ экипажу купеческихъ судовъ, нижнихъ воинскихъ чиновъ, прислуги, поденщиковъ, лицъ, занимающихся какимъ-либо промысломъ лишь для собственнаго пропитанія, и лицъ, состоящихъ въ недоимкѣ болѣе чѣмъ за годъ. Самый порядокъ выборовъ можетъ быть опредѣленъ въ каждомъ городѣ особо городскимъ собраніемъ съ Высочайшаго утвержденія. Въ рѣшительномъ большинствѣ городовъ установлена система прямого и притомъ плюрального голосованія, то-есть избиратели имѣютъ различное число голосовъ, сообразно количеству платимыхъ ими налоговъ, такъ что крупные плательщики налоговъ могутъ имѣть до 25 голосовъ. На сеймѣ 1891 года было 58 представителей отъ 36 городовъ.

Гельсингфорсъ имѣлъ 10; Або — 5; Выборгъ, Таммерфорсъ и Николайштадтъ — по 3; Улеаборгъ, Бьернеборгъ и Куопіо — по 2; остальные по одному.

Для крестьянъ разъ навсегда установлено одно неизмѣнное число депутатовъ — 62, по числу судебныхъ округовъ. Выборы крестьянскихъ депутатовъ косвенные, двухстепенные, чрезъ особыхъ электоровъ. Крестьяне не могутъ измѣнять этого порядка выборовъ. Избирателемъ признается каждый, платящій подать съ собственной или арендуемой земли, не принадлежащій къ другому сословію и не состоящій на службѣ края. Поэтому въ крестьянскихъ выборахъ участвуютъ и тѣ финляндцы, которые службою приобрѣли русское дворянство. Число голосовъ каждаго избирателя при выборахъ электоровъ опредѣляется сообразно количеству платимыхъ налоговъ. Отъ каждой общины избирается по одному электору. Электоры при избраніи депутатовъ всѣ имѣютъ по одному голосу.

Избраннымъ въ депутаты можетъ быть всякій избиратель, достигшій 25 лѣтъ и исповѣдующій христіанскую вѣру. Слѣдовательно, евреи не могутъ быть членами сейма. По своему юридическому положенію члены сейма являются не народными, а именно сословными представителями. Во-первыхъ, представителемъ каждаго сословія можетъ быть избираемо только лицо, принадлежащее къ тому же сословію. Затѣмъ, подробности порядка избранія опредѣляются не общимъ государственнымъ закономъ, а самими избирателями. Но что всего важнѣе — избранный депутатъ поставленъ въ прямую зависимость отъ своихъ избирателей, такъ какъ содержаніе депутаты получаютъ не изъ государственной казны, а отъ своихъ избирателей. Притомъ избиратели совершенно свободны назначать содержаніе, въ какомъ имъ угодно размѣрѣ. Правда, § 7 сеймоваго устава постановляетъ, что „сеймовый депутатъ при исполненіи сей своей обязанности не подлежитъ никакимъ другимъ предписаніямъ, кромѣ основныхъ законовъ края“, и этимъ какъ бы воспрещается надѣленіе депутатовъ инструкціями отъ избирателей. Но практическое значеніе этого постановленія парализовано тѣмъ, что членамъ сейма, несогласнымъ съ постановленіемъ большинства сословія, предоставляется требовать внесенія въ протоколъ ихъ особаго мнѣнія. Такое постановленіе, очевидно, предполагаетъ, что отъ депутата можно требовать отчета въ томъ, какъ онъ подалъ свой голосъ по тому или другому вопросу. А кто же можетъ этого требовать, кромѣ его избирателей? Къ тому же зависимость депутата отъ избирателей усиливается еще тѣмъ, что депутаты избираются всего на одну сессію.

Жалобы на произведенные выборы въ сословіяхъ горожанъ или крестьянъ приносятся не позже 14 дней со дня выборовъ начальнику губерніи; недовольный же рѣшеніемъ начальника губерніи можетъ въ теченіе 8 дней подать ему же жалобу, которая пересылается въ судебный департаментъ сената. Жалобы на выборы въ духовномъ сословіи подаются въ консисторіи, а на выборы въ университетѣ—прямо въ сенатъ.

Избранный въ депутаты не можетъ безъ законныхъ къ тому причинъ отказаться отъ избранія. Точно такъ же и во время сейма депутаты не могутъ слагать своихъ полномочій.

Личная неприкосновенность членовъ сейма находитъ себѣ довольно широкія гарантіи. Они не могутъ быть вовсе подвергаемы во время продолженія сейма личному задержанію за долги. Предварительный арестъ къ нимъ примѣнимъ лишь по обвиненію въ „тяжкихъ“ преступленіяхъ и то лишь въ случаѣ задержанія на мѣстѣ преступленія или по опредѣленію судьи. Согласія сейма или подлежащаго сословія на арестъ депутата не требуется. Оскорбленіе или насиліе, причиняемое депутату во время сейма, во время проѣзда на сеймъ или на обратномъ съ сейма пути, наказывается съ особенною строгостью.

Сеймъ созывается Государемъ Императоромъ, каждый пятый годъ, или чаще, по Высочайшему усмотрѣнію. Въ послѣднее время установилась практика созыва сейма, подобно нашимъ земскимъ собраніямъ, по трехлѣтіямъ. Сессіи сейма происходили въ 1882, 1885, 1888, 1891 и 1894 годахъ. Сеймъ созывается въ столицѣ края, развѣ по причинѣ непріятельскаго нашествія или другимъ важнымъ причинамъ Государь найдетъ удобнѣе назначить для того другое мѣсто въ краѣ. Сессія очередного или урочнаго сейма продолжается не болѣе четырехъ мѣсяцевъ, но она можетъ быть закрыта и раньше, если о томъ будутъ просить всѣ сословія, или Государь и безъ сего найдетъ къ тому поводъ.

Предсѣдатели (тальманы) и товарищи предсѣдателей (вице-тальманы) отдѣльныхъ сословій назначаются Государемъ. Предсѣдатель дворянскаго сословія именуется ландмаршаломъ рыцарства и дворянства. Тальманомъ духовнаго сословія назначается абоскій архіепископъ; только въ случаѣ отсутствія его по какой-либо причинѣ назначается одинъ изъ двухъ другихъ епископовъ. По принесеніи ландмаршаломъ и тальманами сословій присяги, сословія привѣтствуютъ другъ друга посредствомъ депутацій и назначаютъ членовъ общей депутаціи, которые подъ предводительствомъ ландмаршала и тальмановъ представляются Государю или заступающему его мѣсто и, выразивъ отдѣльно отъ cadaго со-

словія вѣрноподданническое почтеніе, просятъ о назначеніи дня для открытія сейма. Въ назначенный день всѣ сословія по окончаніи богослуженія собираются въ тронной залѣ, гдѣ Государь или его представитель привѣтствуетъ земскіе чины и открываетъ сеймъ. При этомъ сообщается списокъ предложеній, какія правительство имѣетъ въ виду предложить сейму; но и послѣ того могутъ быть дѣлаемы новыя предложенія. До 1886 года право законодательнаго почина принадлежало исключительно Государю. Но теперь и сейму предоставлено право почина, впрочемъ, съ двумя ограниченіями. Сеймъ можетъ имъ пользоваться лишь въ первые 14 дней сессіи и, кромѣ того, въ отношеніи въ Основнымъ законамъ право почина сохранено и теперь исключительно за правительствомъ.

На каждомъ урочномъ сеймѣ въ теченіе восьми первыхъ дней учреждаются пять постоянныхъ комиссій: комиссія законовъ, хозяйственная комиссія, статная комиссія, комиссія чрезвычайныхъ податей и банковая комиссія. Комиссіи эти состояются изъ членовъ отъ всѣхъ четырехъ сословій въ равномъ числѣ, по 3 или по 4. Если встрѣятся вопросы, требующіе особаго разсмотрѣнія, могутъ быть учреждаемы подобнымъ же образомъ временныя комиссіи.

Каждое сословіе засѣдаетъ отдѣльно. Этимъ, конечно, нѣсколько ослабляется неравномѣрность числа представителей отъ различныхъ сословій, но не безусловно. Число представителей все-таки имѣетъ большое значеніе. Во-первыхъ, тѣмъ собраніе многочисленнѣе, тѣмъ оно независимѣе, самостоятельнѣе. Между тѣмъ въ Финляндіи всего многочисленнѣе собраніе какъ-разъ того сословія, которое уже по своему общественному и имущественному положенію самостоятельнѣе другихъ. Напротивъ, болѣе зависимое крестьянское сословіе и представлено очень небольшимъ числомъ представителей. Во-вторыхъ, при небольшомъ числѣ членовъ сословія и большомъ числѣ комиссій всѣ сколько-нибудь вліятельные члены естественно окажутся членами комиссіи, и уже некому будетъ подвергать доклады комиссій обстоятельному обсужденію. Наконецъ, хотя по общему правилу сословія засѣдаютъ порознь, но возможны и соединенныя ихъ засѣданія: въ такомъ случаѣ неравномѣрность представительства различныхъ сословій должна сказаться съ особой силой.

Сеймовый уставъ дозволяетъ сословіямъ собираться въ одномъ мѣстѣ для совокупнаго совѣщанія по производящемуся на сеймѣ дѣлу, но безъ права постановлять тамъ рѣшеніе. По окончаніи такого совмѣстнаго совѣщанія всѣхъ сословій они расходятся

порознь, и каждымъ отдѣльно постановляется рѣшеніе, но уже безъ допущенія дальнѣйшаго обсужденія вопроса. Слѣдовательно, въ этомъ голосованіи отдѣльныхъ сословій каждый голосующій подаетъ голосъ согласно тому впечатлѣнію, какое онъ вынесъ изъ общаго совѣщанія, гдѣ дворянство и духовенство составляютъ подавляющее численное большинство: число ихъ представителей на сеймѣ 1891 г. достигло 184; число представителей двухъ другихъ сословій не превышало 120.

Законъ ставитъ довольно легкія условія для образованія совокупнаго совѣщанія всѣхъ сословій. Достаточно, чтобы одно изъ сословій это предложило, и еще одно къ нему присоединилось. Казалось бы, такая форма совѣщаній представляется очень желательной, какъ облегчающая сословіямъ возможность обмѣна мыслей и совмѣстнаго обсужденія вопросовъ въ общихъ народныхъ интересахъ. Но сословный духъ еще такъ силенъ въ финляндскомъ сеймѣ, что созывъ совокупнаго совѣщанія является лишь крайне рѣдкимъ исключеніемъ. Обыкновенно довольствуются обсужденіемъ вопроса каждымъ сословіемъ порознь.

Обсужденіе вопросовъ отдѣльными сословіями не чередуется, не слѣдуетъ одно за другимъ, а происходитъ одновременно, такъ что одно сословіе не можетъ воспользоваться тѣмъ, что было высказано въ другихъ. Слѣдовательно, взаимныя отношенія сословій финляндскаго сейма совершенно иныя, чѣмъ отношенія двухъ палатъ парламента въ конституціонныхъ государствахъ. Въ этомъ сказывается характерное различіе сословныхъ и представительныхъ учреждений. Если народное представительство и выражается въ двухъ палатахъ, каждая палата одинаково представляетъ весь народъ, а не отдѣльное сословіе. Поэтому и руководящее начало дѣятельности обѣихъ палатъ одно и то же—общіе народные интересы. Поэтому палаты и обсуждаютъ вопросы по очереди, одна за другой: имъ есть чему поучиться другъ у друга. Сословные чины, напротивъ, каждый представляетъ свой особенный, сословный интересъ. У нихъ у каждаго своя особая точка зрѣнія. Для полнаго и свободнаго выраженія сословныхъ интересовъ надо по возможности устранить воздѣйствіе одного сословія на другое, а для того лучшее средство установить одновременное обсужденіе вопросовъ всѣми сословіями порознь, какъ это и дѣлается въ Финляндіи.

Засѣданія сословій публичны; но сословіе можетъ распорядиться о закрытіи дверей и притомъ безъ всякихъ ограниченій. Ландмаршалъ и тальманы руководятъ преніями и голосованіемъ, но сами ни въ томъ, ни въ другомъ не принимаютъ участія. Свобода рѣчи въ сеймѣ не вполне обезпечена. Въ сеймовомъ уставѣ не

только не провозглашена безответственность за произносимое въ засѣданіяхъ сейма, но даже прямо указано, что каждое сословіе можетъ не только сдѣлать замѣчаніе оратору, дозволившему себѣ сказать что-либо непристойное или для кого-нибудь оскорбительное, но и передать дѣло судебному разбирательству, правда, не иначе какъ по приговору большинства $\frac{5}{6}$ присутствующихъ членовъ.

Это требованіе большинства $\frac{5}{6}$ для передачи дѣла суду не можетъ, однако, имѣть особаго ограничительнаго значенія въ тѣхъ случаяхъ, когда отдѣльный членъ расходится съ большинствомъ своего сословія: тираннія сословія надъ отдѣльными членами, которые вздумали бы противиться сословному духу, очевидно, этимъ нисколько не ослабляется.

Обычное движеніе дѣлъ въ сеймѣ начинается съ обсужденія ихъ въ комиссіяхъ. Затѣмъ происходитъ обсужденіе въ каждомъ сословіи отдѣльно. Голосованіе обыкновенно происходитъ открыто посредствомъ устныхъ отвѣтовъ „да“ или „нѣтъ“ на вопросъ, предложенный тальманомъ. Выслушавъ отвѣты, тальманъ по своему пониманію объявляетъ о результатѣ голосованія. Но каждый членъ сословія можетъ требовать формальнаго голосованія печатными записками, на которыхъ значится только „да“ или „нѣтъ“. Онѣ подаются закрытыми. Тальманы обязаны во избѣжаніе равенства голосовъ при каждомъ голосованіи вынимать и отлагать до вскрытія билетовъ одинъ изъ нихъ. Если при счетѣ прочихъ билетовъ число голосовъ окажется раздѣлившимся поровну, то отложенный билетъ вскрывается, и имъ рѣшается дѣло.

По общему правилу рѣшеніемъ сейма считается согласное постановленіе по меньшей мѣрѣ трехъ сословій. Но для измѣненія Основныхъ законовъ и установленія чрезвычайныхъ податей требуется согласное постановленіе всѣхъ четырехъ сословій. Для измѣненія Основныхъ законовъ это требованіе безусловно. Вопросъ объ установленіи чрезвычайной подати, въ случаѣ разногласія сословій, передается на обсужденіе такъ называемой общей комиссіи, которая образуется изъ комиссіи чрезвычайныхъ податей увеличеніемъ ея членовъ до 60, такъ, чтобы отъ cadaго сословія было по 15 членовъ. Если при обсужденіи и голосованіи дѣла въ общей комиссіи по меньшей мѣрѣ большинство $\frac{2}{3}$ выскажется за установленіе подати, то предложеніе считается принятымъ; въ противномъ случаѣ отвергнутымъ.

Если по вопросамъ, рѣшаемымъ согласнымъ постановленіемъ трехъ сословій, голоса раздѣлятся такъ, что не образуется тре-

буемаго большинства, и притомъ сеймъ признаетъ дѣло не могущимъ остаться безъ разрѣшенія, то оно также передается на обсужденіе общей комиссіи. Но для рѣшенія этихъ дѣлъ въ общей комиссіи требуется простое большинство голосовъ.

Такова организація сейма. Все его устройство проникнуто строгимъ сословнымъ духомъ. Въ основу его дѣятельности положено начало полной сословной разобщенности. Ничтожное по численности дворянство вмѣстѣ съ лютеранскимъ духовенствомъ имѣютъ столько же голосовъ, какъ и представители всего остального населенія Финляндіи.

Стремленіе нашихъ окраинъ къ обособленію всегда и вездѣ приводило къ одному и тому же неизбѣжному результату: къ сохраненію въ нихъ устарѣлыхъ, отжившихъ учреждений, давно исчезнувшихъ и забытыхъ въ другихъ странахъ. Было время, когда мы зачѣмъ-то оберегали въ Прибалтійскомъ краѣ патримоніальную юрисдикцію и вотчинную полицію. Теперь въ Финляндіи мы сохраняемъ чуждое русской жизни наслѣдіе средне-вѣковой старины — сословный сеймъ.

Дополненіе. § 28¹. Новая организація финляндскаго сейма.

На основаніи Сеймоваго Устава для Великаго Княжества Финляндскаго, утвержденнаго 7/20 іюля 1906 года (Сборн. пост. Финл., № 26) и имѣющаго силу основнаго закона, сеймъ получилъ слѣдующую организацію ¹⁾:

Общая онованія. Сеймъ Великаго Княжества Финляндскаго образуетъ одну палату, въ составѣ двухсотъ сеймовыхъ депутатовъ. Онъ представляетъ финскій народъ. Выборы сеймовыхъ депутатовъ производятся каждый третій годъ одновременно во всей странѣ. Полномочія сеймоваго депутата начинаются съ объявленія его избраннымъ и продолжаются до окончанія слѣдующихъ выборовъ. Государь Императоръ и Великій Князь въ правѣ назначить новые выборы до истеченія упомянутаго трехлѣтняго срока. Въ этомъ случаѣ полномочія депутатовъ продолжаются также въ теченіе трехъ лѣтъ, если не послѣдуетъ новаго роспуска сейма. Сеймовые депутаты избираются посредствомъ прямыхъ и пропорціональныхъ выборовъ, для чего край раздѣляется на избирательные округа, число коихъ должно быть не менѣ двѣнадцати и не болѣе восемнадцати. Если по мѣстнымъ условіямъ потребуется отступить отъ пропорціональной системы выборовъ, то, сверхъ означеннаго числа, могутъ быть образуемы одинъ или нѣсколько избирательныхъ округовъ для выбора только одного сеймоваго депутата. При выборахъ всѣ избиратели имѣютъ одинаковое

¹⁾ Э. А. Эрстремъ, Народное представительство въ Финляндіи по законамъ 1869 и 1906 годовъ. Журн. мин. юст. 1907 г., № 2; Erich, Ein Blick auf die neueste politische Gesetzgebung Finnlands. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, herausg. v. G. Jellinek, Laband u. Piloty, Bd II, 1908, S. 431 ff.

право голоса. Избирательное право не может быть осуществляемо чрезъ повѣреннаго. Подробныя правила объ избирательныхъ округахъ, а также о времени и порядкѣ производства выборовъ, установлены особымъ закономъ о выборахъ.

Активное и пассивное избирательное право. Право участія въ выборахъ сеймовыхъ депутатовъ принадлежитъ всѣмъ финляндскимъ гражданамъ, какъ мужчинамъ, такъ и женщинамъ, коимъ до начала года, когда производятся выборы, исполнилось двадцать четыре года. Избирательнымъ правомъ, однако, не пользуются: 1) кто состоитъ на дѣйствительной военной службѣ; 2) кто состоитъ подъ опекою; 3) кто не числился въ манталныхъ спискахъ края за послѣдніе три года; 4) кто не уплатилъ, по иной причинѣ, кромѣ удостовѣренной общиннымъ управленіемъ бѣдности, наложенныхъ на него за послѣдніе два года казенныхъ податей; 5) кто пользуется лично для себя пособіемъ отъ учрежденія общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, если пособіе это не случайное; 6) кто уступилъ свое имущество на удовлетвореніе кредиторовъ, пока онъ не подтвердитъ присягою своего имущественнаго положенія; 7) кто приговоренъ за бродяжничество къ общественнымъ работамъ—до исхода третьяго года послѣ того, въ которомъ онъ освобожденъ былъ изъ работнаго дома; 8) кто на основаніи законнаго приговора долженъ считаться лишеннымъ неопороченнаго имени или признанъ недостойнымъ состоять на службѣ края или быть уполномоченнымъ отъ другого лица; 9) кто уличенъ въ томъ, что онъ на сеймовыхъ выборахъ покупалъ или продавалъ голоса, или покушался на то, или подаль голосъ въ разныхъ мѣстахъ, или же насиліемъ или угрозою нарушилъ свободу выборовъ—до исхода шестого календарнаго года послѣ постановленія окончательнаго по дѣлу приговора. Въ сеймовые депутаты могутъ быть избираемы, независимо отъ мѣста жительства, всѣ пользующіеся избирательнымъ правомъ.

Избирательные округа и избирательныя комиссіи. На основаніи закона 20 іюля 1906 г. Финляндія для выборовъ сеймовыхъ депутатовъ раздѣлена на 16 округовъ ¹⁾. Городъ причисляется къ тому округу, къ которому принадлежитъ прилегающая къ нему мѣстность. Въ первыхъ пятнадцати округахъ избираются посредствомъ прямыхъ и пропорціональных выборовъ 199 сеймовыхъ депутатовъ, распределенныхъ по округамъ соразмѣрно численности ихъ населенія по манталнымъ спискамъ ²⁾. Распределеніе производится Сенатомъ каждый десятый годъ и публикуется въ Сборникѣ постановленій. Для каждаго избирательнаго округа учреждается заблаговременно до сеймовыхъ выборовъ центральная комиссія, въ составѣ пяти членовъ, засѣдающая въ томъ городѣ, гдѣ находится губернскае правленіе ³⁾. Предсѣдатель и два члена центральной комиссіи, съ однимъ кандидатомъ, назначаются Сенатомъ, а два члена и одинъ кандидатъ—городскими гласными того города, гдѣ комиссія засѣдаетъ; полномочія ихъ продолжаются впредь до назначенія новой комиссіи. Центральная комиссія собирается первый разъ по

¹⁾ 1) Избирательный округъ Ньюландской губерніи; 2) южный избирательный округъ Абоской губ., обнимающій уѣзды Аландскій, Вехлюскій, Вирмскій, Пійкисскій, Халикоскій и Маскусскій и т. д.

²⁾ Шестнадцатый Лаппмаркенскій избирательный округъ, обнимающій одинъ только уѣздъ того же названія, избираетъ одного депутата. См. § 53 Зак. о выб.

³⁾ Центральная комиссія пятнадцатаго избирательнаго округа является въ то же время центральною комиссіею шестнадцатаго округа.

приглашенію председателя не позже, какъ за сорокъ пять дней до производства выборовъ, для назначенія секретаря и опредѣленія мѣста и времени принятія поступающихъ въ комиссію бумагъ, а затѣмъ въ тридцатый, двадцать второй и пятнадцатый день до выборовъ и, наконецъ, на второй день послѣ выборовъ, въ десять часовъ утра; комиссія каждый разъ остается въ сборѣ до тѣхъ поръ, пока этого требуетъ разсмотрѣніе поступившихъ дѣлъ. Выборы сеймовыхъ депутатовъ производятся въ каждой общинѣ или, если община раздѣлена на нѣсколько избирательныхъ участковъ, то въ каждомъ участкѣ. Если въ сельской общинѣ числится болѣе тысячи пятисотъ жителей, то она раздѣляется общинною управою на избирательные участки такимъ образомъ, чтобы населеніе каждаго участка не превышало означенной нормы, поскольку мѣстныя условія не требуютъ отступленія отъ сего правила, въ смыслѣ разграниченія сообразно условіямъ сообщенія. Города съ населеніемъ выше трехъ тысячъ человекъ равнымъ образомъ раздѣляются магистратомъ на необходимое число избирательныхъ участковъ. Но и общины съ меньшимъ числомъ жителей могутъ быть раздѣлены на избирательные участки, если общинная управа или магистратъ признаютъ это необходимымъ. Произведенное общинною управою или магистратомъ раздѣленіе сохраняетъ силу, хотя бы и было обжаловано, впредь до вступленія въ законную силу состоявшагося по жалобѣ рѣшенія. Помѣщеніе для производства выборовъ отводится въ каждомъ избирательномъ участкѣ общиною. Въ каждой сельской общинѣ общинная управа въ началѣ января мѣсяца того года, въ которомъ истекаетъ трехлѣтній срокъ со времени послѣднихъ сеймовыхъ выборовъ, назначаетъ избирательную комиссію, въ составѣ председателя и четырехъ членовъ, для производства въ общинѣ выборовъ сеймовыхъ депутатовъ. Если община раздѣлена на избирательные участки, то для каждаго участка назначается особая комиссія. Председатель и члены комиссіи, равно какъ необходимое число кандидатовъ къ нимъ, избираются изъ числа пользующихся избирательнымъ правомъ лицъ, проживающихъ въ общинѣ; срокъ ихъ порученія продолжается впредь до назначенія новой комиссіи. Въ городахъ обязанности избирательной комиссіи исполняетъ магистратъ. Если городъ раздѣленъ на избирательные участки, то магистратъ, для производства выборовъ, раздѣляется на соответствующее число отдѣленій и, въ случаѣ надобности, приглашаетъ членовъ для засѣданія въ этихъ отдѣленіяхъ. Въ городахъ, гдѣ не имѣется магистрата, установленныя въ настоящемъ законѣ обязанности магистрата исполняются ордингсмагскимъ судомъ.

Избирательные списки. Избирательный списокъ составляется для каждаго избирательнаго участка его избирательною комиссіею. Если городъ раздѣленъ на избирательные участки, то избирательный списокъ для каждаго участка составляется магистратомъ. Для руководства при составленіи избирательнаго списка подлежащій производителю мантальной переписи доставляетъ въ избирательную комиссію, въ январѣ мѣсяцѣ того года, въ которомъ истекаетъ трехлѣтній срокъ со времени послѣднихъ сеймовыхъ выборовъ, по мантальнымъ спискамъ прошлаго года списокъ всѣхъ лицъ, достигшихъ къ началу этого года двадцатичетырехлѣтняго возраста и проживающихъ въ избирательномъ участкѣ, съ распределеніемъ ихъ по деревнямъ и гейматнымъ номерамъ, а въ городахъ по городскимъ частямъ и кварталамъ. Кромѣ этого списка, производитель мантальной переписи составляетъ три дополнительныхъ списка, по одному для каждаго изъ слѣдующихъ затѣмъ трехъ лѣтъ, съ показаніемъ, въ томъ же порядкѣ, проживающихъ въ избирательномъ участкѣ лицъ, ко-

горыми въ предшествующемъ году должно исполниться двадцать четыре года. Списки эти пишутся на бланкахъ, доставляемыхъ производителю мантальной перениси распоряженіемъ Сената. Если извѣстны обстоятельства, лишающія показанное въ списокѣ лицо избирательнаго права, то это отмѣчается въ списокѣ противъ его имени. Немедленно по поступленіи упомянутаго списка избирательная коммиссія, тщательно провѣривъ его, вноситъ въ списокъ пользующихся избирательнымъ правомъ лицъ, опущенныхъ въ немъ, и исключаетъ изъ него всѣхъ, кто не пользуется избирательнымъ правомъ. Затѣмъ списокъ снабжается надписью о томъ, что это списокъ избирателей даннаго избирательнаго участка, и подписывается членами коммиссіи. При провѣркѣ долженъ присутствовать коронный леѣсмавъ или городской фискаль; подлежащее же духовенство и настоятели приходовъ обязаны, на основаніи церковныхъ книгъ и реестровъ, сообщать коммиссіи необходимыя свѣдѣнія. Списокъ избирателей долженъ быть доступенъ для просмотра, подъ надлежащимъ наблюденіемъ въ подходящемъ мѣстѣ, въ предѣлахъ избирательнаго участка, съ 1 до 15 марта включительно, о чемъ объявляется въ порядкѣ, установленномъ для общинныхъ публикацій. Если кто полагаетъ, что онъ неправильно исключенъ изъ списка избирателей или что другое лицо неправильно въ немъ значится, то ему предоставляется, по желанію, подать письменное заявленіе объ измѣненіи списка въ избирательную коммиссію 16 марта до 12 часовъ дня, или же ранѣе того предсѣдателя коммиссіи. Поступившія заявленія докладываются избирательной коммиссіи 16 марта послѣ 12 часовъ. Если заявленіе содержитъ требованіе объ исключеніи изъ списка лица, въ немъ показаннаго, то коммиссія того же числа, объявленіемъ на имя даннаго лица, предлагаетъ ему ознакомиться въ указанномъ мѣстѣ съ поступившимъ заявленіемъ и не позже 12 часовъ дня 1 апрѣля подать въ коммиссію письменное объясненіе. Объясненія коммиссіи сдаются въ ближайшее почтовое учрежденіе, въ конвертѣ, на которомъ пишется имя и фамилія получателя и мѣстожителство его; коммиссіи предоставляется, впрочемъ, доставлять такія объявленія и инымъ порядкомъ. Если мѣстожителство даннаго лица неизвѣстно, то объявленіе публикуется аншлагомъ на подходящемъ мѣстѣ въ томъ домѣ, гдѣ собирается общинное собраніе, а въ городахъ въ ратушѣ. Бланки для такихъ объявленій доставляются избирательнымъ коммиссіямъ распоряженіемъ Сената. По окончаніи доклада поданныхъ заявленій, равно какъ и послѣдовавшихъ по нимъ объясненій, документы эти представляются вмѣстѣ съ отзывомъ коммиссіи губернатору, который безъ замедленія постановляетъ резолюцію по сдѣланнымъ заявленіямъ. Объясненія по поводу заявленій могутъ быть подаваемы также губернатору, пока дѣло имъ еще не рѣшено. Резолюція губернатора по вопросу, касающемуся списка избирателей, препровождается въ избирательную коммиссію, которая дѣлаетъ распоряженіе о публикаціи ея и представляетъ губернатору удостовѣреніе о днѣ, когда публикація состоялась. Лица, противъ которыхъ состоялось рѣшеніе, извѣщаются объ этомъ кромѣ того коммиссіею посредствомъ объявленій, отсылаемыхъ по почтѣ. Въ теченіе семи дней по опубликованіи резолюція предъявляется желающимъ для просмотра, въ городахъ въ магистратѣ, а въ уѣздѣ у предсѣдателя избирательной коммиссіи. На резолюцію губернатора могутъ быть приносимы всеподданнѣйшія жалобы, которыя подаются губернатору до 12 часовъ четырнадцатаго дня по опубликованіи резолюціи. Губернаторъ представляетъ поступившія жалобы, немедленно по исходѣ означеннаго срока, вмѣстѣ съ копіею резолюціи и дѣлопроизводствомъ, въ высшую судебную инстанцію края; если же

жалобы не поступило, то губернаторъ извѣщаетъ избирательную комиссію, что резолюція вступила въ законную силу. Высшая судебная инстанція препровождаетъ свое по дѣлу рѣшеніе черезъ губернатора въ избирательную комиссію. Если въ установленный срокъ въ избирательную комиссію не поступило заявленій объ измѣненіи списка избирателей, то комиссія дѣлаетъ на списокѣ надпись о вступленіи его въ законную силу. Въ случаѣ поступленія такого заявленія, избирательная комиссія, по рѣшеніи дѣла вступившею въ законную силу резолюціею, вноситъ въ списокъ вызываемыя резолюціею измѣненія, съ указаніемъ по каждому измѣненію, на основаніи какой именно резолюціи оно состоялось, послѣ чего списокъ снабжается удостовѣреніемъ что онъ въ измѣненномъ такомъ образомъ видѣ имѣетъ законную силу. Списокъ избирателей, вступившій въ законную силу, служитъ затѣмъ къ руководству при выборахъ безъ измѣненій. Если, по постановленію Государя, должны состояться новые выборы до составленія вновь списка избирателей въ вышеустановленномъ порядкѣ, то избирательнымъ спискомъ служитъ послѣдній списокъ избирателей, вмѣстѣ съ дополнительными списками, составляемыми производителемъ мантальной переписи на каждый изъ слѣдующихъ годовъ. Для производства новыхъ выборовъ списокъ избирателей долженъ быть провѣренъ избирательной комиссіею и немедленно затѣмъ въ теченіе десяти дней выставленъ для просмотра. Заявленія объ исправленіи избирательнаго списка подаются въ указанный срокъ избирательной комиссіи; если заявленіе содержитъ требованіе объ исключеніи изъ списка избирателей лица, въ немъ показаннаго, то комиссія извѣщаетъ его о такомъ заявленіи, съ предложеніемъ представить въ теченіе семи дней по окончаніи срока, на который списокъ былъ выставленъ для просмотра, письменное объясненіе. Затѣмъ дѣло вмѣстѣ съ отзывомъ комиссіи подлежитъ разрѣшенію губернатора, который постановленную имъ по дѣлу резолюцію безотлагательно представляетъ на усмотрѣніе высшей судебной инстанціи края. Въ слѣдующемъ году, послѣ производства этихъ выборовъ, составляется новый полный списокъ избирателей, съ дополнительными списками на два года, въ установленномъ порядкѣ.

Списки кандидатовъ. Избиратели округа, въ числѣ не менѣе пятидесяти, образовавшіе общество для участія въ опредѣленныхъ сеймовыхъ выборахъ и согласившіеся между собою относительно выбора въ депутаты одного или нѣсколькихъ лицъ въ правѣ войти черезъ своего уполномоченнаго въ центральную комиссію избирательнаго округа съ ходатайствомъ объ опубликованіи списка кандидатовъ общества и о внесеніи его въ избирательныя записки, посредствомъ которыхъ будутъ избираться депутаты округа. Въ списокѣ кандидатовъ должны быть ясно указаны имена и фамиліи лицъ, предлагаемыхъ въ депутаты, числомъ не болѣе трехъ, а также родъ ихъ занятій и мѣсто жительства; въ немъ можетъ быть также указанъ кандидатъ-замѣститель. Въ актѣ объ учрежденіи общества избирателей можетъ быть обозначена общая задача, подлежащая, по мнѣнію общества, осуществленію, или извѣстный лозунгъ по какому-либо общественному вопросу. Объ опубликованіи списка кандидатовъ уполномоченный подаетъ отъ имени общества письменное прошеніе. Къ прошенію прилагается актъ учрежденія общества и особый экземпляръ списка кандидатовъ. Въ прошеніи уполномоченный долженъ удостовѣрить, что лица, подписи которыхъ имѣются на учредительномъ актѣ, собственноручно его подписали и что они пользуются избирательными правами, а также, что лица, предложенныя въ сеймовые депутаты, согласны принять

это порученіе. Прошеніе должно быть снабжено удостовѣреніемъ публичнаго нотаріуса, короннаго фохта, левсмана или предсѣдателя общинной управы и одного свидѣтеля въ томъ, что уполномоченный собственноручно подписалъ прошеніе. Уполномоченный, умышленно или по небрежности удостовѣрившій обстоятельство, несогласное съ дѣйствительностью, или при исполненіи своихъ обязанностей допустившій иное неправильное дѣйствіе, подлежитъ наказанію какъ должностное лицо за преступленіе по службѣ. Прошеніе и приложения подаются уполномоченнымъ лично, черезъ повѣреннаго или по почтѣ, въ центральную комиссію избирательнаго округа не позже, какъ въ тридцать первый день до дня выборовъ. Если лицо, внесенное въ кандидатскій списокъ избирательнаго общества, умереть или окажется неимѣющимъ болѣе права быть избраннымъ, то уполномоченный долженъ исключить его изъ списка и замѣнить кандидатомъ-замѣстителемъ, если таковой значился въ кандидатскомъ списокѣ. Если кандидатъ, значащійся въ кандидатскомъ списокѣ общества избирателей, включенъ также въ кандидатскій списокъ другого общества, то обществу разрѣшается исключить его изъ своего списка и замѣнить другимъ. Заявленія объ измѣненіи кандидатскаго списка общества избирателей подаются уполномоченнымъ, въ центральную комиссію избирательнаго округа не позже, какъ за шестнадцать дней до выборовъ. Два или нѣсколько обществъ избирателей, желающихъ дѣйствовать при выборахъ сообща, могутъ соединиться въ избирательный союзъ. Для образованія его требуется постановленіе каждаго общества объ учрежденіи союза и заявленіе объ этомъ центральной комиссіи даннаго избирательнаго округа. Постановленіе должно содержать указаніе всѣхъ обществъ, входящихъ въ составъ союза и одобренные ими кандидатскіе списки ¹⁾ и быть подписано, по крайней мѣрѣ, половиною лицъ, подписавшихъ актъ объ учрежденіи союза. Общество избирателей, принадлежащее уже къ одному союзу, не можетъ присоединиться къ другому. Не разрѣшается также соединеніе союза съ союзомъ. По заявленіи объ образованіи союза обществъ избирателей, въ кандидатскихъ спискахъ, значащихся въ постановленіи объ его учрежденіи, измѣненія допускаются только въ случаѣ смерти кандидата или потери имъ избирательнаго права. Прошенія, поступившія отъ обществъ избирателей, докладываются и разсматриваются въ центральной комиссіи въ тридцатый день до выборовъ. Въ случаѣ обнаруженія неправильности въ поданномъ прошеніи или въ порядкѣ учрежденія общества, уполномоченный извѣщается объ отклоненіи прошенія, съ указаніемъ мотивовъ отказа. Прошенія учрежденныхъ законнымъ порядкомъ обществъ, надлежащимъ образомъ поданныя, снабжаются соответствующимъ номеромъ въ порядкѣ ихъ поступленія. Номеръ прошенія выставляется также вверху приложеннаго къ прошенію экземпляра кандидатскаго списка, причемъ непосредственно подъ номеромъ обозначается мѣстонахожденіе общества, общая задача его или лозунгъ, если онъ указанъ. Затѣмъ центральная комиссія немедленно дѣлаетъ распоряженіе о безотлагательномъ отпечатаніи всѣхъ снабженныхъ номерами кандидатскихъ списковъ такимъ образомъ, чтобы они были напечатаны вмѣстѣ на одной сторонѣ листа, по порядку номеровъ, съ отдѣленіемъ другъ отъ друга ясною чертою. Если общество избирателей въ семидневный срокъ со дня отклоненія его первоначальнаго прошенія представить новое, исправленное согласно сдѣланнымъ замѣчаніямъ, но безъ иныхъ измѣненій, то оно докладывается и

¹⁾ Общее число кандидатовъ союза не должно превышать всего числа сеймовыхъ депутатовъ, подлежащихъ избранію отъ округа.

разсматривается въ двадцать второй день до выборовъ. Тогда же разсматриваются прошенія, запоздавшія не по винѣ просителей. Если при этомъ прошеніе окажется правильнымъ, то кандидатскій списокъ отпечатывается особо, въ вышеуказанномъ порядкѣ. Немедленно по отпечатаніи кандидатскіе списки рассылаются всѣмъ обществамъ избирателей, общиннымъ управамъ, магистратамъ и ордингенманскимъ судамъ въ предѣлахъ округа и выдаются также желающимъ. На засѣданіи, открывающемся въ пятнадцатый день до выборовъ, докладываются и провѣряются поступившія заявленія объ измѣненіи уже обнародованныхъ кандидатскихъ списковъ и объ избирательныхъ союзахъ. Если заявленіе не можетъ быть одобрено, то объ этомъ извѣщается уполномоченный съ указаніемъ мотивовъ. Затѣмъ, на основаніи одобренныхъ заявленій исправляется печатный сводный списокъ кандидатовъ, причемъ всѣ принадлежащіе къ одному и тому же союзу кандидатскіе списки помѣщаются въ немъ подъ общимъ заголовкомъ, отдѣльно отъ прочихъ кандидатскихъ списковъ такъ, чтобы ясно обозначались союзы и принадлежащіе къ нимъ списки. Составленный такимъ образомъ сводъ окончательныхъ списковъ кандидатовъ немедленно долженъ быть отпечатанъ. Затѣмъ центральная коммиссія безотлагательно дѣлаетъ распоряженіе объ отпечатаніи избирательныхъ записокъ для всего округа и отсылаетъ необходимое число записокъ въ избирательную коммиссію каждаго участка, въ конвертѣ, за печатью избирательнаго округа, съ обозначеніемъ на конвертѣ числа записокъ. На внутренней сторонѣ каждаго избирательной записки оставляется свободное мѣсто для заполнения избирателемъ и приводятся всѣ опубликованные центральной коммиссіею кандидатскіе списки ¹⁾. Избирательныя записки должны быть сдѣланы такъ, чтобы ясно было видно, какимъ образомъ онѣ должны быть сложены и закрыты; онѣ не должны содержать ничего, кромѣ вышеуказаннаго. Кромѣ избирательныхъ записокъ, избирательнымъ коммиссіямъ доставляется достаточное число исправленнаго своднаго списка кандидатовъ и штемпель съ принадлежностями; штемпеля должны быть одинаковы для всѣхъ участковъ избирательнаго округа.

Производство выборовъ. Перваго іюля того года, въ которомъ истекаетъ трехлѣтній срокъ со времени послѣднихъ сеймовыхъ выборовъ, въ каждомъ избирательномъ участкѣ производятся въ теченіе двухъ дней выборы съ 9 часовъ утра до 8 часовъ вечера, съ перерывомъ каждый день не свыше двухъ часовъ. Если состоялось постановленіе Государя о производствѣ новыхъ выборовъ, то выборы начинаются перваго числа ближайшаго календарнаго мѣсяца, по исходѣ шестидесяти дней со времени обнародованія постановленія. Избирательная коммиссія дѣлаетъ всѣ необходимыя для производства выборовъ распоряженія. Она принимаетъ мѣры къ тому, чтобы никто не получилъ избирательной записки до признанія за нимъ избирательнаго права и чтобы избиратели имѣли возможность, при полномъ соблюденіи тайны выборовъ, отмѣтить въ запискѣ, за кого они подаютъ голоса, а также, чтобы имѣлись необходимыя для сего принадлежности. Рядомъ съ комнатою, гдѣ производятся выборы, отводится помѣщеніе для избирателей, ожидающихъ очереди; вечеромъ, когда производство выборовъ должно быть приостановлено или окончено, помѣщеніе закрывается. Въ случаѣ перерыва выборовъ въ теченіе дня, отъ коммиссіи зависитъ закрыть помѣщеніе или нѣтъ. Избирательная урна доста-

¹⁾ Образецъ избирательной записки приложенъ къ упомянутой статьѣ Э. А. Эрштрема.

вліяється въ каждый избирательный участокъ распоряженіемъ сената, на счетъ казны. Въ помѣщеніи, гдѣ производятся выборы, или около него, не разрѣшается произносить рѣчи, а равно вывѣшивать печатныя или письменныя воззванія или раздавать таковыя избирателямъ. Избирательная коммиссія должна озаботиться, чтобы опубликованный центральной коммиссіею окончательный сводный списокъ заявленныхъ кандидатовъ выставленъ былъ аншлагомъ и выдавался желающимъ какъ въ самой комнатѣ, гдѣ производятся выборы, такъ и въ сосѣднихъ комнатахъ и въ сѣняхъ. При выборахъ сеймовыхъ депутатовъ присутствуетъ назначенное избирательною коммиссіею лицо, которое обязано, по просьбѣ избирателя, оказывать ему содѣйствіе при внесеніи въ избирательную записку необходимыхъ отиѣтокъ. Лицо это должно добросовѣстно исполнять указанія избирателей и хранить въ тайнѣ все, что ему при производствѣ выборовъ станетъ извѣстнымъ, подъ опасеніемъ наказанія, какъ должностное лицо за преступленіе по службѣ. При производствѣ выборовъ предѣдатель избирательной коммиссіи, непосредственно передъ подачею голосовъ, показываетъ присутствующимъ, что избирательная урна пуста, и затѣмъ вскрываетъ конвертъ, въ которомъ вложены доставленныя коммиссіи избирательныя записки. Избиратель, желающій участвовать въ выборахъ, заявляетъ объ этомъ коммиссіи для полученія избирательной записки. Затѣмъ, по заполненіи, избиратель предъявляетъ сложенную или закрытую записку избирательной коммиссіи для наложенія штампа, послѣ чего онъ опускаетъ ее въ избирательную урну. Избирателю, значащемуся въ спискѣ избирателей одного участка, предоставляется осуществить свое право выбора въ другомъ участкѣ, буде онъ предъявилъ выданную ему для сей цѣли выписъ изъ списка избирателей его участка. Избиратель, числящійся въ другомъ округѣ, имѣетъ право подать голосъ въ пользу списка кандидатовъ какого-либо избирательнаго общества этого округа; въ такомъ случаѣ онъ долженъ внести имя и фамилію этихъ кандидатовъ въ свою записку. Когда въ выборахъ участвуетъ избиратель изъ другого округа, то названіе этого округа должно быть обозначено на наружной сторонѣ его записки до опущенія ея въ избирательную урну. Когда избиратель опустилъ избирательную записку въ урну, въ спискѣ избирателей отиѣчается, что онъ осуществилъ свое право выбора. Такая же отиѣтка дѣлается при выдачѣ избирателю упомянутой выписи изъ списка избирателей. Въ случаѣ перерыва въ производствѣ выборовъ, избирательная урна, за печатью не менѣе трехъ присутствующихъ, ставится на храненіе въ надежномъ мѣстѣ. При возобновленіи затѣмъ производства коммиссія, до снятія печатей, удостовѣряется въ ихъ цѣлости. До начала перерыва или до объявленія выборовъ оконченными всѣмъ избирателямъ, явившимся ранѣе назначеннаго для сего часа, должно быть предоставлено право подать свой голосъ. Немедленно по окончаніи подачи голосовъ опущенныя въ урну записки вынимаются и подсчитываются, безъ вскрытія ихъ. Равнымъ образомъ подсчитывается число лицъ, участвовавшихъ въ подачѣ голосовъ, согласно отиѣткамъ въ спискѣ избирателей и въ протоколѣ. Всѣ поданныя записки вкладываются затѣмъ въ прочную обложку, которая тщательно запечатывается наложеніемъ печати, по крайней мѣрѣ, трехъ членовъ коммиссіи. На обложкѣ пишется затѣмъ адресъ центральной коммиссіи округа, съ указаніемъ содержанія посылки. Записки, помѣченныя названіемъ другого избирательнаго округа, откладываются немедленно при подсчетѣ и засыпѣ, тѣмъ же порядкомъ, помѣщаются въ обложку съ адресомъ центральной коммиссіи подлежащаго округа. На выборахъ одинъ изъ членовъ коммиссіи ве-

детъ протоколъ, въ которомъ означается день производства выборовъ, присутствующіе члены комиссіи, въ которомъ часу приступлено къ производству, когда сдѣланъ перерывъ и когда подача голосовъ объявлена оконченною, какія лица участвовали въ подачѣ голосовъ на основаніи выписи изъ списка избирателей другого участка и кто изъ нихъ числится въ другомъ округѣ, сколько подано записокъ и сколько человѣкъ участвовало въ подачѣ голосовъ и когда запечатаны были обложки, причемъ на протоколѣ дѣлается оттискъ приложенныхъ печатей. Производство заканчивается прочтеніемъ протокола, вѣрность котораго удостоверяется затѣмъ подписью председателя комиссіи, послѣ чего протоколъ вкладывается въ обложку, съ обозначеніемъ адреса центральной комиссіи округа. Печатные бланки протоколовъ доставляются избирательнымъ комиссіямъ распоряженіемъ Сената. Предсѣдатель и одинъ изъ членовъ комиссіи должны, въ возможно скорѣйшемъ времени, лично сдать въ ближайшее почтовое учрежденіе записки и протоколъ о выборахъ, въ соответственныхъ обложкахъ.

Исчисленіе голосовъ и опредѣленіе исхода выборовъ. При выборахъ каждый избиратель имѣетъ право подать голосъ не болѣе какъ за трехъ лицъ и долженъ указать порядокъ, въ которомъ онъ желаетъ ихъ избрать. Если избиратель желаетъ подать голосъ въ пользу включеннаго въ избирательную записку кандидатскаго списка извѣстнаго избирательнаго общества, то онъ отмѣчаетъ этотъ списокъ красною чертою. При желаніи замѣнить порядокъ поименованныхъ въ кандидатскомъ списокѣ кандидатовъ, номеръ 1 выставляется передъ именемъ кандидата, которому отводится первое мѣсто, и номеръ 2 передъ именемъ кандидата, которому представляется второе мѣсто. Избиратель, не одобреній ни одного изъ включенныхъ въ записку кандидатскихъ списковъ, вписываетъ имя и фамилію своего кандидата или кандидатовъ на имѣющемся для сей цѣли въ запискѣ свободномъ мѣстѣ, независимо отъ того, значатся ли они въ кандидатскихъ спискахъ или нѣтъ и въ порядкѣ, въ которомъ онъ желаетъ ихъ избрать. Кандидатъ, поставленный избирателемъ на первомъ мѣстѣ, получаетъ одинъ голосъ, второй полголоса, а третій одну треть. Общій итогъ полученныхъ такимъ образомъ каждымъ кандидатомъ голосовъ составляетъ число его голосовъ. Записки, поданныя въ пользу кандидатскаго списка какого-либо общества избирателей, образуютъ вмѣстѣ особую группу голосовъ. Кандидаты такой группы голосовъ имѣютъ преимущество другъ передъ другомъ соразмѣрно числу голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ нихъ, и считаются кандидатами всѣхъ избирателей данной группы въ порядкѣ количества полученныхъ ими голосовъ. Взаимное же преимущество между кандидатами различныхъ группъ опредѣляется пропорціей, которая для перваго по каждой группѣ кандидата равна общему числу записокъ всей данной группы, для втораго—половинѣ и для третьяго—одной трети этого числа ¹⁾). Указанной пропорціей опредѣляется взаимное преимущество кандидатовъ и въ томъ случаѣ, если двѣ или нѣсколько группъ голосовъ принадлежатъ къ одному и тому же избира-

¹⁾ Если за списокъ кандидатовъ подано 600 записокъ, то на долю перваго кандидата придется 600 голосовъ, хотя первоначально онъ получилъ, можетъ быть, только $430\frac{1}{2}$ или 510 голосовъ; на долю втораго придется $\frac{600}{2} = 300$ голосовъ и на долю третьяго $\frac{600}{3} = 200$ голосовъ. Erich, стр. 435.

тельному союзу и образуютъ соединенную группу голосовъ. Все кандидаты, получившіе голоса въ соединенной группѣ голосовъ, считаются кандидатами всѣхъ избирателей этой соединенной группы и для опредѣленія взаимнаго преимущества кандидатовъ этой соединенной группы и кандидатовъ внѣ ея стоящихъ группъ или союзовъ исчисляются новыя цифры пропорціи такимъ образомъ, что первому изъ кандидатовъ группы, въ видѣ цифры пропорціи, назначается общій итогъ записокъ данной соединенной группы голосовъ, второму—половина общаго итога, третьему—одна треть, четвертому—четверть и т. д. ¹⁾). Немедленно по поступленіи въ цен-

¹⁾ Представимъ себѣ, что союзъ избирательныхъ обществъ X состоитъ изъ трехъ обществъ, т. е. имѣетъ 3 списка. Сначала опредѣляется вышеуказаннымъ порядкомъ порядокъ кандидатовъ по каждому списку. По списку А приходится на 3-хъ кандидатовъ, предположимъ, 600, 300 и 200 голосовъ; по списку В 900, 450 и 300, для списка С 1200, 600 и 400. При окончательномъ подсчетѣ по данному союзу окажется первымъ кандидатомъ союза (и въ отношеніи чужихъ кандидатовъ округа) взятый изъ списка С (1200), который получитъ $120 + 600 + 900 = 2700$ голосовъ, такъ какъ это сумма голосовъ, поданныхъ за списокъ и зачисляемыхъ ему полностью. Вторымъ кандидатомъ союза является кандидатъ изъ списка В, получившій относительно большее между кандидатами союза число голосовъ, именно 900. На его долю, какъ кандидата союза, придется $\frac{2700}{2} = 1350$ голосовъ. Третьимъ кандидатомъ союза являются два кандидата изъ списка В и С, получившихъ по 600 голосовъ. Преимущество между ними опредѣляется жребіемъ и тотъ, на кого изъ нихъ падетъ, получитъ $\frac{2700}{3} = 900$ голосовъ, а не попавшій третьимъ получить, въ качествѣ четвертаго кандидата, $\frac{2700}{4} = 675$ голосовъ. Пятымъ кандидатомъ союза будетъ тотъ кандидатъ списка В, который по этому списку имѣетъ 450; онъ получитъ $\frac{2700}{5} = 540$ голосовъ и т. д.; но если бы случилось такъ, что кандидатъ списка В, получившій 900 голосовъ, и кандидатъ списка С, получившій 600 голосовъ, оказались однимъ и тѣмъ же лицомъ Т., то кандидатомъ союза оказался бы не тотъ, который по списку С получилъ 1200 голосовъ, а Т., получившій по списку В и С $900 + 600 = 1500$ голосовъ. Т., въ качествѣ кандидата союза, получилъ бы полное число голосовъ 2700, а прежній первый кандидатъ союза занялъ бы второе мѣсто и получилъ бы $\frac{2700}{2} = 1350$ голосовъ. Если кромѣ союза обществъ избирателей X имѣются еще союзы Y и Z и если первый кандидатъ союза Y (назовемъ его f) имѣетъ 3500 голосовъ, поданныхъ за весь этотъ союзъ, а первый кандидатъ союза Z-h только 1900 голосовъ, то f избранъ въ округѣ первымъ 3500 голосами, за нимъ слѣдуетъ первый кандидатъ изъ списка С, получившій первоначально 1200 голосовъ, избранный 2700 голосами, да еще h 1900 голосами, второй кандидатъ союза Y $\frac{3500}{2} = 1750$ голосовъ, первый кандидатъ изъ списка В 1350 голосами, третій кандидатъ союза Y $\frac{3500}{3} = 1166\frac{2}{3}$ голосами и т. д. до выбора подлежащихъ въ округѣ избранію

тральную комиссію избирательных записок избирательнаго участка, обложки вскрываются и записки подсчитываются въ присутствіи всѣхъ членовъ комиссіи. Затѣмъ вскрываются записки и сортируются по образуемымъ ими простымъ группамъ голосовъ, послѣ чего подсчитываются записки каждой группы и число голосовъ, полученныхъ кандидатами каждой группы. Записки, не принадлежащія къ какой-либо группѣ, отдѣляются отъ другихъ, причемъ подсчитываются голоса, полученные по такимъ запискамъ однимъ и тѣмъ же лицомъ. Записки, признанныя недействительными ¹⁾, откладываются и помѣщаются въ особую обложку, которая должна быть запечатана. По подсчетѣ и сортировкѣ записокъ каждаго избирательнаго участка, въ связи съ подсчетомъ голосовъ, поданныхъ по нимъ, всѣ принадлежащія къ той же группѣ записки изъ разныхъ избирательныхъ участковъ соединяются и по каждой группѣ подсчитывается число голосовъ ея кандидатовъ. Засимъ, записываются: а) кандидаты каждой простой группы въ порядкѣ полученнаго ими числа голосовъ, съ выставленіемъ исчисленной для каждаго изъ нихъ цифры пропорціи; б) кандидаты соединенной группы въ порядкѣ пропорціи, полученной ими въ предѣлахъ первоначальной группы и съ указаніемъ пропорціи, исчисленной для нихъ въ соединенной группѣ; в) кандидаты, получившіе голоса по запискамъ, не входящимъ въ составъ какой-либо группы съ указаніемъ приходящейся на нихъ доли пропорціи. Последняя опредѣляется итогомъ поданныхъ за нихъ голосовъ; г) кандидаты, за которыми числится цифра пропорціи въ двухъ или нѣсколькихъ (простыхъ или соединенныхъ) окончательныхъ группахъ, или въ окончательныхъ группахъ и въ отдѣльныхъ запискахъ, не входящихъ въ составъ какой-либо группы, съ указаніемъ окончательной цифры пропорціи, которая опредѣляется для нихъ общимъ итогомъ цифръ пропорцій по отдѣльнымъ группамъ или общимъ итогомъ цифръ пропорцій по группамъ и по отдѣльнымъ запискамъ; д) всѣ кандидаты въ порядкѣ окончательныхъ цифръ ихъ пропорціи, съ приведеніемъ также этихъ цифръ. По установленіи порядка кандидатовъ, соотвѣственно окончательнымъ цифрамъ пропорцій, центральная комиссія объявляетъ избранными въ сеймовые депутаты значащихся первыми, въ числѣ установленномъ для даннаго округа; дѣлаетъ распоряженіе о выставленіи въ тотъ же день, въ сѣняхъ помѣщенія комиссіи, амплажа съ публикаціею о семъ и съ указаніемъ кандидатовъ-замѣстителей, которые, въ случаѣ выбытія избранныхъ, должны вступить на мѣсто ихъ, и выдаетъ немедленно каждому избранному кандидату полномочіе. Если лицо, объявленное избраннымъ, не значилось въ заявленномъ и опубликованномъ кандидатскомъ списокѣ, то центральной комиссіи надлежитъ, предварительно выдачи полномочія, затребовать отъ него заявленіе о желаніи принять званіе сеймоваго депутата. Въ случаѣ отказа,

депутатовъ. Erich, назв. ст., стр. 435 и слѣд. См. также цитиров. изслѣд. Э. А. Эрштрема, стр. 51 и слѣд.

¹⁾ Избирательная записка признается недействительной, если избиратель отбѣтилъ болѣе одного кандидатаго списка, сдѣлавъ въ немъ другое измѣненіе, кромѣ измѣненія порядка кандидатовъ, помѣстилъ въ запискѣ болѣе трехъ кандидатовъ, выставилъ на ней особый знакъ или свою подпись, воспользовался не тою запискою, которую получилъ отъ избирательной комиссіи, или если на запискѣ не имѣется штемпеля. Если одинъ изъ кандидатовъ избирателя не имѣетъ права быть избраннымъ или неясно обозначенъ, то въ отношеніи прочихъ кандидатовъ голосъ избирателя сохраняетъ свою силу.

или неполученія въ центральной комиссіи въ десятидневный по извѣщеніи срокъ заявленія о согласіи, открывшаяся вакансія замѣщается по слѣдующимъ правиламъ. Кандидатъ, избранный въ двухъ или болѣе округахъ, считается сеймовымъ депутатомъ того округа, въ которомъ онъ получилъ наивысшую цифру пропорціи. Открывшаяся вслѣдствіе сего вакансія замѣщается преимущественно изъ той простой группы, по которой первоначальный кандидатъ избранъ, и назначается на его мѣсто тотъ, кто, послѣ избраннаго или избранныхъ кандидатовъ, получилъ наивысшую цифру пропорціи. За отсутствіемъ такого кандидата вакансія замѣщается, на тѣхъ же основаніяхъ, изъ той соединенной группы, въ составъ которой входитъ данная простая группа. За невозможностью замѣстить вакансію указаннымъ порядкомъ, на мѣсто выбывшаго вступаетъ тотъ изъ кандидатовъ, не объявленныхъ передъ тѣмъ избранными, кто въ данномъ округѣ получилъ наивысшую цифру пропорціи. Если выбывшій числился общимъ кандидатомъ разныхъ группъ, то вакансія замѣщается предпочтительно изъ той группы, по которой онъ получилъ наивысшую цифру пропорціи. Вакансіи, открывшіяся по иной причинѣ, замѣщаются такимъ же порядкомъ. На засѣданіяхъ центральной комиссіи ведется протоколъ. Объ исходѣ выборовъ центральная комиссія немедленно извѣщаетъ губернатора и избирательныя комиссіи даннаго округа и помещаетъ, по крайней мѣрѣ, въ одной изъ мѣстныхъ газетъ публикацію съ указаніемъ цифры пропорціи избранныхъ лицъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ комиссія безотлагательно распоряжается доставленіемъ избраннымъ ихъ полномочій¹⁾. При подсчетѣ записокъ и при установленіи исхода выборовъ на засѣданіяхъ центральной комиссіи имѣютъ право присутствовать уполномоченные избирательныхъ обществъ.

Обжалованіе выборовъ и постановленія, ограждающія ихъ правильность. Жалобы на сеймовыя выборы подаются губернатору не позже четырнадцатаго дня по обнародованіи исхода выборовъ аншлагомъ. По поступившимъ жалобамъ губернаторъ немедленно долженъ затребовать необходимыя свѣдѣнія и объясненія и затѣмъ безотлагательно постановить по дѣлу резолюцію. Въ отношеніи опубликованія резолюцій губернатора, извѣщенія

¹⁾ Выраженіе полномочіе употреблено здѣсь, очевидно, не въ техническомъ смыслѣ, не въ смыслѣ довѣренности отъ избирателей, отъ которой онъ могъ бы по своему желанію и отказаться. Содержаніе его слѣдующее: „на сеймовыхъ выборахъ, состоявшихся (такого-то числа) въ . . . округѣ, такой-то, проживающей . . . избранъ въ члены сейма В. Кн. Ф. на срокъ отъ сего числа до окончанія слѣдующихъ сеймовыхъ выборовъ; настоящее удостовѣреніе служитъ полномочіемъ сеймоваго депутата. (Обозначеніе мѣста и времени)“. Полномочія сеймоваго депутата основываются не на этомъ удостовѣреніи, которое доказываетъ только, что онъ избранъ, а на постановленіяхъ сеймоваго устава, гдѣ изложены его права и обязанности. Это подтверждается какъ § 8 сеймоваго устава, въ силу котораго „лицо, объявленное на основаніи закона о выборахъ избраннымъ въ сеймовыя депутаты“, можетъ быть освобождено отъ этого порученія лишь при наличности законныхъ препятствій или иныхъ причинъ, признаніе уважительности которыхъ зависитъ отъ сейма, такъ и § 9 устава, согласно которому „сеймовый депутатъ обязанъ при осуществленіи своихъ полномочій руководствоваться велѣніями права и правды. Онъ обязанъ при этомъ соблюдать основныя законы и не связанъ никакими иными указаніями“.

сторонъ и обжалованія такихъ резолюцій примѣняются правила, установленныя для обжалованія избирательныхъ списковъ.—Должностныя лица за посягательство повліять своею служебною властью на сеймовые выборы лишаются должности. За нарушеніе свободы выборовъ подговорами или обѣщаніями виновный подвергается тюремному заключенію на срокъ не выше трехъ мѣсяцевъ. Если виновный употребилъ при этомъ насилие или угрозы, то онъ подвергается тюремному заключенію на срокъ отъ одного мѣсяца до одного года включительно; должностныя лица за такое преступленіе кромѣ того лишаются должности. Если работодатель не допустить, по возможности, служащаго у него избирателя къ осуществленію избирательнаго права, то онъ подвергается денежному взысканію.

Личное положеніе депутатовъ. Лицо, избранное въ сеймовые депутаты, можетъ быть освобождено отъ сего порученія лишь при вѣдѣности законныхъ или иныхъ причинъ, признанныхъ сеймомъ уважительными. Депутатъ обязанъ при осуществленіи своихъ полномочій руководствоваться вѣдѣніями права и правды. Онъ долженъ при этомъ соблюдать основные законы и не связанъ никакими иными указаніями. Депутату не должно быть воспрещено явиться на сеймъ и осуществить свои полномочія. Онъ можетъ быть привлеченъ къ судебной отвѣтственности или лишенъ свободы за выраженныя имъ мнѣнія или вообще за его поведеніе во время преній, лишь по постановленію сейма, принятому большинствомъ пяти шестыхъ присутствующихъ членовъ. Во время сейма депутатъ не можетъ быть безъ согласія сейма заключенъ подъ стражу за преступное дѣяніе, кромѣ случаевъ, когда о задержаніи его состоялось опредѣленіе суда или когда онъ застигнутъ при совершеніи преступления, влекущаго за собою наказаніе тюремнымъ заключеніемъ на срокъ не менѣе шести мѣсяцевъ. Депутатъ, арестованный во время слѣдованія на сеймъ въ иныхъ случаяхъ, кромѣ указанныхъ, долженъ быть по постановленію сейма освобожденъ. О заключеніи депутата подъ стражу сообщается немедленно тальману. Если депутатъ во время слѣдованія на сеймъ или обратно или во время сейма оскорбленъ будетъ словомъ или дѣйствіемъ и нанесшему оскорбленіе извѣстно, что онъ сеймовый депутатъ, или если противъ него учинено насилие послѣ сейма, за дѣйствія его по званію сеймоваго депутата, то это считается особенно увеличивающимъ вину обстоятельствомъ. Сказанное о депутатахъ примѣняется также къ секретарямъ и служащимъ сейма. Депутаты получаютъ отъ казны содержаніе и вознагражденіе за проѣздъ на сеймъ и обратно. Содержаніе за время очереднаго сейма составляетъ тысячу четыреста марокъ; если же сеймъ былъ распушенъ или полномочія депутата прекратились до исхода девяноста дней со дня открытія сейма, то пятнадцать марокъ въ день. На очередномъ сеймѣ, собравшемся, по распушеніи сейма и по производствѣ новыхъ выборовъ, не въ установленный закономъ срокъ, равно какъ и на чрезвычайныхъ сеймахъ окладъ содержанія опредѣляется по приведенному суточному разсчету, съ тѣмъ, однако, чтобы окладъ этотъ въ общей сложности не превышалъ тысячи четырехсотъ марокъ. Если депутатъ не прибываетъ своевременно на сеймъ или не явится въ засѣданіе по причинѣ, сеймомъ неуваженной, то сеймъ можетъ подвергнуть его вычету изъ содержанія по пятнадцати марокъ за каждый пропущенный день и, кромѣ того, денежному взысканію не выше суммы вычета. При неявкѣ, несмотря на наложенное денежное взысканіе, сеймъ можетъ лишить депутата его званія.

Созывъ, роспускъ и закрытіе сейма. Сеймъ засѣдаетъ въ главномъ

городѣ края, кромѣ случаевъ, когда вслѣдствіе вторженія непріятеля или по другимъ важнымъ препятствіямъ это является невозможнымъ или угрожало бы безопасности сейма; мѣсто собранія назначается въ такихъ случаяхъ въ предѣлахъ края Государемъ. Очередной сеймъ собирается ежегодно, по особому каждый разъ созыву, перваго февраля, если Государь не опредѣлитъ иного срока, и расходится, по Высочайшему о томъ повелѣнію, въ девяностый затѣмъ день, за исключеніемъ случаевъ, когда Государь по личному своему усмотрѣнію или по ходатайству сейма постановитъ о закрытіи его раньше или позже означеннаго срока. Въ случаяхъ, когда опредѣленный въ настоящемъ уставѣ срокъ приходится на праздничный день, то назначеннымъ на такой случай срокомъ считается ближайшій слѣдующій непростичный день. Если Государь во время очереднаго сейма постановитъ о производствѣ новыхъ выборовъ, то сеймъ распускается въ объявленный по повелѣнію Государя срокъ и очередной послѣ новыхъ выборовъ сеймъ собирается перваго числа ближайшаго календарнаго мѣсяца по исходѣ девяноста дней со дня роспуска, если болѣе ранній срокъ созыва не будетъ назначенъ Государемъ. Открытіе очереднаго сейма отсрочивается до перваго числа календарнаго мѣсяца послѣ объявленія объ исходѣ выборовъ. Созывъ, если постановленіе о производствѣ новыхъ выборовъ издано послѣ закрытія очереднаго сейма и выборы не могутъ быть окончены ранѣе перваго числа слѣдующаго февраля мѣсяца, чрезвычайнаго сейма и опредѣленіе срока его закрытія зависятъ отъ Государя. Срокъ открытія чрезвычайнаго сейма назначается не ближе пятнадцатаго дня, считая со дня объявленія о созывѣ; засѣданія же его продолжаются не долѣе, какъ до послѣдняго передъ началомъ очереднаго сейма непростичнаго дня включительно. На чрезвычайномъ сеймѣ разсматриваются только дѣла, послужившія поводомъ къ его созыву или вообще переданныя сейму Государемъ равно какъ и вопросы, находящіеся въ неразрывной съ такими дѣлами связи. Въ день, назначенный для собранія сейма, всѣ сеймовые депутаты должны, съ 11 часовъ утра, въ подробно объявленномъ амплагомъ порядкѣ, предъявить свои полномочія лицу или лицамъ, назначеннымъ Государемъ для провѣрки. При первомъ предъявленіи полномочій провѣряется, выдавы ли они подлежащею властью и въ установленной формѣ. Списокъ, имѣющій надлежащіе полномочія депутатовъ, доставляется сейму на слѣдующій день, до 10 часовъ утра. Въ случаѣ неодобренія полномочій депутата допущеніе его на сеймъ зависитъ отъ рѣшенія сейма. Возраженіе противъ правоспособности депутата, сдѣланное во время сейма, разрѣшается сеймомъ, за исключеніемъ случаевъ, когда вслѣдствіе обжалованія выборовъ возраженіе это уже поступило или можетъ поступить на рѣшеніе подлежащей власти. Вопросъ о дѣйствительности сеймовыхъ выборовъ не подлежитъ разсмотрѣнію сейма, за исключеніемъ случаевъ, когда сдѣлано указаніе на допущеніе при выборахъ или при распоряженіяхъ по производству выборовъ явно преступныхъ дѣйствій или на происшедшую при опредѣленіи исхода выборовъ несомнѣнную ошибку. Въ видахъ исправленія допущенныхъ неправильностей сеймъ можетъ принять мѣры соотвѣтственно опредѣленіямъ закона о выборахъ, если очевидно, что преступное дѣйствіе или ошибка могли оказать вліяніе на исходъ выборовъ и измѣненіе уже не можетъ состояться въ порядкѣ обжалованія. Сеймовый депутатъ, право котораго на это званіе оспаривается, сохраняетъ свои полномочія впредь до объявленія его неимѣющимъ на то права. На второй день сеймъ собирается въ 10 часовъ утра на общее собраніе, которое начинается съ переклички по доставленному ему

списку имѣющихъ надлежащія полномочія депутатовъ. На этомъ собраніи сеймъ избираетъ изъ своей среды тальмана и двухъ вице-тальмановъ. Засимъ тальманъ и вице-тальманы, въ присутствіи собравшагося сейма, даютъ одинъ за другимъ слѣдующее торжественное общаіе: „Я, такой-то, общаю при исполненіи своихъ тальманскихъ обязанностей всѣми силами стараться охранять права какъ Государя Императора и Великаго Князя, такъ и сейма и финскаго народа, согласно основнымъ законамъ“. До этого момента предсѣдательствуетъ старшій по возрасту сеймовый депутатъ; протоколъ ведетъ лицо, назначенное предсѣдательствующимъ. Въ день и часть, объявляемые по повелѣнію Государя, члены сейма, послѣ богослуженія, собираются въ тронной залѣ, гдѣ Государь или назначенное имъ лицо привѣтствуетъ сеймъ и объявляетъ его открытымъ, послѣ чего сеймъ чрезъ тальмана выражаетъ свое вѣрноподданническое почтеніе. При закрытіи сейма сеймовые депутаты, послѣ богослуженія, въ назначенное Государемъ время, собираются въ тронной залѣ, гдѣ тальманъ предъ Государемъ или назначеннымъ имъ лицомъ выражаетъ вѣрноподданническое почтеніе и благопожеланіе сейма и передаетъ сводъ сеймовыхъ опредѣленій, послѣ чего Государь или назначенное имъ лицо объявляетъ сеймъ закрытымъ.

Инициатива, петиціи и запросы. При открытіи сейма сообщается, по повелѣнію Государя, о предложеніяхъ, передаваемыхъ при этомъ на разсмотрѣніе сейма. Въ началѣ каждаго очереднаго сейма ему передается предложеніе о доставленіи средствъ на тѣ потребности, для покрытія которыхъ ординарные статные доходы являются недостаточными; для разъясненія сего къ предложенію прилагается расчетъ ординарныхъ средствъ и потребностей казны на слѣдующій финансовый годъ. Предложенія, которыя къ тому времени не могли быть переданы сейму, могутъ быть переданы на разсмотрѣніе его впослѣдствіи. Повелѣнія и предложенія Государя, передаваемые сейму послѣ открытія его, доставляются сейму однимъ изъ членовъ сената. Немедленно послѣ открытія очереднаго сейма ему сообщается о состояніи статнаго вѣдомства, дабы сеймъ могъ удостовѣриться, какимъ образомъ доходы казны употреблены на пользу и благо края. Очередной сеймъ можетъ представлять Государю петиціи, которыя Государь принимаетъ въ уваженіе, поскольку признаетъ ихъ для края полезными. Проекты адресовъ, представляемыхъ сеймомъ на имя Государя въ исключительныхъ случаяхъ или по поводу особыхъ событій, предварительно разсматриваются въ подлежащей комиссіи. въ порядкѣ, установленномъ для петицій.—Сеймъ имѣетъ право принимать къ разсмотрѣнію внесенныя депутатами въ надлежащемъ порядкѣ моціи объ изданіи, измѣненіи или отиженіи такихъ законовъ, которые зависятъ отъ согласнаго рѣшенія Государя и сейма. Не разрѣшается вносить моціи, касающіяся основныхъ законовъ или законовъ объ организаціи сухопутной или морской обороны. Моціи или проекты петицій могутъ быть вносимы сеймовыми депутатами въ четырнадцатидневный срокъ по открытіи сейма. Послѣ этого срока моціи или проекты петицій вносятся лишь въ томъ случаѣ, если вызываются непосредственно состоявшимся уже рѣшеніемъ сейма или другимъ происшедшимъ во время сейма обстоятельствомъ. Моціи должны содержать изложенный въ формѣ закона проектъ, а также соображенія, на которыхъ онъ основывается. Не разрѣшается въ одномъ представленіи соединять дѣла разнородныя. Если Государемъ затребовано заключеніе сейма по дѣлу, по которому Государь можетъ постановить рѣшеніе безъ согласія сейма, то сейму надлежитъ разсмотрѣть дѣло и представить свое заключеніе.—Депутатъ, желающій сдѣлать

запросъ ¹⁾ члену сената, по дѣламъ его вѣдомства, съ цѣлью разсмотрѣнія его въ общемъ собраніи, долженъ представить тальману точно формулированный запросъ, въ письменномъ изложеніи. Отложивъ слушаніе запроса до одного изъ слѣдующихъ засѣданій, сеймъ постановляетъ, безъ предварительнаго обсужденія, можетъ ли быть сдѣланъ данный запросъ или нѣтъ. Въ утвердительномъ случаѣ запросъ сообщается, распоряженіемъ тальмана, подлежащему члену сената, который, если не признаетъ его подлежащимъ отклоненію, входитъ въ соглашеніе съ тальманомъ относительно времени сообщенія разъясненій по этому запросу. Право сейма входитъ въ обсужденіе законности служебныхъ распоряженій членовъ правительства и порядокъ разсмотрѣнія такихъ дѣлъ опредѣляются особымъ закономъ ²⁾.

Коммисіи сейма, банковые уполномоченные и ревизоры. Въ трехдневный срокъ по открытіи сейма избираетъ не менѣе тридцати пяти выборщиковъ и необходимое число кандидатовъ къ нимъ для выбора членовъ коммиссій. Выборщики и кандидаты къ нимъ назначаются посредствомъ пропорціональных выборовъ. Подробныя правила о порядкѣ производства выборовъ издаются сеймомъ впредь до иного о томъ опредѣленія. На очередныхъ сеймахъ, въ пятидневный срокъ по открытіи, назначаются: коммиссія основныхъ законовъ, коммиссія законовъ обыкновенныхъ, коммиссія хозяй-

¹⁾ Право запросовъ какъ и провѣрки законности распоряженій правительства впервые предоставлено новымъ сеймовымъ уставомъ.

²⁾ Чрезвычайнымъ сеймомъ 1906 г. принятъ былъ проектъ закона о правѣ сейма повѣрить законность служебныхъ распоряженій членовъ правительства. Подъ членами правительства въ законопроектѣ подразумѣваются вице-предсѣдатели, члены и прокуроръ сената. Замѣчанія депутата о противозаконности служебнаго распоряженія подаются тальману, докладываются сейму и безъ обсужденія передаются въ коммиссію основныхъ законовъ, въ которой также могутъ быть сдѣланы замѣчанія противъ членовъ правительства. Тѣ и другія замѣчанія разсматриваются коммиссіею въ присутствіи по крайней мѣрѣ шестнадцати членовъ. Если въ отзывѣ своемъ коммиссія признаетъ распоряженіе противозаконнымъ или доложить на распоряженіе сейма замѣчаніе въ ней противъ члена правительства возбужденное, то сеймъ постановляетъ либо о предоставленіи дѣла Государю, либо о привлеченіи члена правительства къ суду, либо объ оставленіи дѣла безъ послѣдствій. Къ судебной отвѣтственности членъ правительства можетъ быть привлеченъ, если онъ при отправленіи своей должности способствовалъ или содѣйствовалъ явному нарушенію закона и если имъ сдѣлано явно противозаконное распоряженіе. Судъ надъ членами правительства состоитъ изъ предсѣдателя высшаго суда края, въ качествѣ предсѣдательствующаго и тринадцати членовъ: трехъ старшихъ членовъ высшаго суда, всѣхъ президентовъ гофгерихтовъ края, избранныхъ по жребію членовъ гофгерихтовъ по одному отъ каждаго, двухъ профессоровъ юридическаго факультета университета и двухъ членовъ изъ числа уѣздныхъ судей и бургомистровъ юстиціи. Обвинитель по дѣлу, возбужденному сеймомъ, назначается коммиссіею основныхъ законовъ. Если же обвиненіе возбуждено повелѣніемъ Государя, то его поддерживаетъ прокуроръ сената или лицо особо для сего назначенное Государемъ. Рѣшеніе постановляется по общимъ правиламъ и не подлежитъ обжалованію. Допускается однако прошеніе осужденнаго о помилованіи (Сборн. пост. 1907 г., № 1).—Законопроектъ этотъ не удостоился санкціи и не получилъ силы закона.

ственная, бюджетная, каждая въ составѣ не менѣе шестнадцати членовъ, и коммиссія банковая въ составѣ не менѣе двѣнадцати членовъ. Одновременно съ выборомъ членовъ коммиссій избираются также кандидаты къ нимъ въ числѣ не менѣе четвертой части членовъ коммиссій. Въ случаѣ надобности сеймъ назначаетъ и другія коммиссіи, причемъ въ такія коммиссіи, если въ составъ ихъ входитъ не менѣе двѣнадцати членовъ, могутъ быть передаваемы также дѣла, подготовка которыхъ вообще, по свойству ихъ, относится къ вѣдѣнію коммиссій, установленныхъ въ законѣ. Коммиссіямъ предоставляется раздѣляться на отдѣленія, которыя представляютъ заключенія отъ имени коммиссій. Если окажется необходимымъ усилить составъ коммиссій, то дѣло представляется на рѣшеніе сейма. Въ составъ экспедиціонной и повѣрочной коммиссій входитъ по 9 членовъ и необходимое число кандидатовъ ¹⁾. Чрезвычайный сеймъ назначаетъ лишь тѣ коммиссіи, которыя необходимы для подготовки дѣлъ, подлежащихъ его разсмотрѣнію. Въ восьмидневный срокъ по открытіи сейма назначаетъ, для обсужденія законодательныхъ вопросовъ, возбужденныхъ предложеніемъ Государя или внесенною на сеймъ моціею, большую коммиссію, въ составѣ шестидесяти членовъ, избираемыхъ въ порядкѣ, установленномъ относительно назначенія выборщиковъ. Члены сената не могутъ состоять членами коммиссій. Равнымъ образомъ, въ коммиссіи, за исключеніемъ большой, не могутъ быть избираемы лица, отчетъ о служебной дѣятельности которыхъ можетъ подлежать повѣркѣ данной коммиссій. Коммиссій избираютъ, каждая изъ своей среды, предсѣдателя и вице-предсѣдателя и назначаютъ секретарей и другихъ служащихъ по мѣрѣ надобности. Первое засѣданіе созываетъ и на немъ предсѣдательствуетъ, впредь до выбора предсѣдателя, старшій членъ коммиссій. Коммиссіямъ предоставляется избирать изъ своей среды одного или нѣсколькихъ докладчиковъ, которые при обсужденіи дѣла на общемъ собраніи сейма или въ большой коммиссій сообщаютъ необходимыя свѣдѣнія. Къ вѣдѣнію коммиссій основныхъ законовъ относится подготовка переданныхъ въ нее вопросовъ объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отиженіи основныхъ законовъ. Коммиссіею основныхъ законовъ готовятся также вопросы, возникшіе вслѣдствіе права сейма повѣрять законность служебныхъ распоряженій членовъ правительства. Коммиссія законовъ представляетъ заключенія по переданнымъ въ нее проектамъ объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отиженіи общихъ законовъ. Хозяйственная коммиссія готовитъ переданные въ нее проекты, касающіеся промысловъ и народнаго хозяйства страны. Бюджетной коммиссій сообщаются свѣдѣнія о состояніи статнаго вѣдомства, а также всѣ требующіяся ею дѣла и счета онаго. Коммиссія въ заключеніи своемъ высказывается объ употребленіи ассигновокъ, назначенныхъ сеймомъ для опредѣленныхъ цѣлей, послѣ чего сеймъ входитъ къ Государю съ вызываемыми обстоятельствами представленіемъ. Въ бюджетную коммиссію передаются также предложеніе Государя о доставленіи средствъ на потребности, непокрываемыя ординарными статными доходами, предложенія о чрезвычайныхъ налогахъ и прочія предложенія и возбужденныя на сеймѣ проекты, касающіеся финансовыхъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію сейма. Въ заключеніи коммиссій

¹⁾ Экспедиціонная коммиссія сейма составляетъ и отправляетъ по принадлежности исходящія бумаги сейма и сводъ сеймовыхъ опредѣленій. Никакія исходящія бумаги сейма не должны быть отправляемы до одобренія ихъ сеймомъ или повѣрочною коммиссіею.

по первому изъ упомянутыхъ предложеній сводятся всѣ вопросы объ ассигнованіяхъ, подлежащихъ разсмотрѣнію и одобренію сейма. Въ томъ же заключеніи коммиссія представляетъ свои предположенія относительно изысканія средствъ на покрытіе расходовъ, поскольку ординарные доходы казны оказываются для сего недостаточными. Въ случаѣ необходимости взиманія временныхъ налоговъ, коммиссіи надлежитъ представить особыя о нихъ заключенія съ исчисленіемъ ожидаемыхъ по симъ налогамъ поступленій. Къ обязанностямъ бюджетной коммиссіи относятся: представленіе на рѣшеніе сейма о размѣрѣ вознагражденія, назначаемаго тальману въ возмѣщеніе расходовъ его за время сейма; утвержденіе размѣра причитающагося сеймовымъ депутатамъ вознагражденія за путевыя издержки; опредѣленіе, по предложенію тальмана и подлежащихъ предсѣдателей коммиссіи, содержанія секретарей и служащихъ сейма и коммиссій, а также назначеніе вознагражденія, причитающагося членамъ экспедиціонной и повѣрочной коммиссій по окончаніи сейма. Банковая коммиссія производитъ повѣрку управленія Финляндскаго банка и состоянія находящихся подъ гарантіею и въ вѣдѣніи сейма фондовъ, представляетъ объ этомъ отчетъ и проектируетъ необходимыя относительно завѣдыванія означенными фондами правила. Коммиссіи собираются не позже двухъ дней по назначеніи и, по мѣрѣ подготовки дѣлъ, представляютъ общему собранію сейма по каждому дѣлу вызываемыя свойствомъ его заключенія. Если членъ коммиссіи (кромѣ большой) не можетъ принять участія въ разсмотрѣніи дѣла, то вмѣсто него приглашается кандидатъ. Коммиссіи могутъ постановлять рѣшенія не иначе, какъ въ присутствіи не менѣе четырехъ пятыхъ всего числа членовъ. Членамъ, не присоединившимся къ рѣшенію коммиссіи, предоставляется приобщать къ заключенію коммиссіи свое особое мнѣніе, въ письменномъ изложеніи, съ тѣмъ, однако, чтобы этимъ не задерживалось представленіе заключенія. На засѣданіяхъ коммиссіи могутъ присутствовать тальманъ и вице-тальманъ. Если коммиссія находитъ необходимымъ получить доступъ къ актамъ должностнаго лица или правительственнаго учрежденія, не состоящаго въ вѣдѣніи сейма, или же затребовать отъ нихъ устные или письменныя объясненія, или же получить акты общинныхъ властей или иныя свѣдѣнія по общиннымъ дѣламъ, то предсѣдатель сеймата, по просьбѣ коммиссіи, дѣлаетъ распоряженіе о сообщеніи, по возможности, требуемыхъ коммиссіею актовъ и свѣдѣній. Сеймъ назначаетъ банковыхъ уполномоченныхъ для надзора по завѣдыванію состоящими подъ гарантіею и въ вѣдѣніи сейма фондами финляндскаго банка и утверждаетъ инструкцію для нихъ. Банковые уполномоченные назначаются въ числѣ шести, съ тѣмъ, однако, что дѣла, о которыхъ не постановлено въ инструкціи иного, могутъ быть рѣшаемы тремя уполномоченными. Банковые уполномоченные избираются на очередномъ сеймѣ и вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей немедленно по производствѣ выборовъ. Изъ уполномоченныхъ выбываетъ, по очереди, по два ежегодно. Если уполномоченный выбылъ ранѣе срока, то производятся выборы новаго уполномоченнаго на остающійся срокъ. Выборы банковыхъ уполномоченныхъ производятся банковою коммиссіею и выборщиками сейма, такимъ образомъ, что вмѣсто выбывающихъ по очереди выбирается, закрытыми билетами, одинаковое число банковыхъ уполномоченныхъ, одинъ для участія во всѣхъ относящихся къ вѣдѣнію уполномоченныхъ дѣлахъ и одинъ, по особому выбору, для участія въ разсмотрѣніи тѣхъ дѣлъ, которыя могутъ быть рѣшаемы только всѣми уполномоченными сообща. Если при выборахъ никто не получилъ большинства голосовъ, то производится пере-

баллотировка между двумя, получившими наибольшее число голосовъ. Такимъ же порядкомъ избираются банковую комиссію и выборщиками сейма, ежегодно, на очередномъ сеймѣ четыре ревизора для производства ревизіи за текущій отчетный годъ, которая должна состояться по означеннымъ фондамъ по исходу даннаго года, равно какъ и необходимое число кандидатовъ къ банковымъ уполномоченнымъ и ревизорамъ.

Порядокъ производства дѣлъ:

а) Тальманъ созываетъ и закрываетъ общія собранія, докладываетъ на нихъ дѣла и руководитъ преніями, предлагаетъ проекты рѣшеній, поддерживаетъ порядокъ на засѣданіяхъ и слѣдитъ за тѣмъ, чтобы на обсужденіе не поступало ничего такого, что противорѣчитъ основнымъ законамъ края. Тальманъ не долженъ участвовать въ преніяхъ или въ голосованіи или дѣлать инныя предложенія, кромѣ требуемыхъ, въ силу основныхъ законовъ, рѣшеній сейма или правилъ о порядкѣ дѣлопроизводства на сеймѣ. Въ отсутствіи тальмана его заступаетъ первый, а за отсутствіемъ перваго, второй вице-тальманъ. Тальманъ не долженъ отказывать въ разсмотрѣніи возбужденнаго вопроса или въ составленіи проекта голосованія по нему, если онъ не противорѣчитъ основнымъ или инымъ законамъ или рѣшенію, уже принятому сеймомъ; въ противномъ случаѣ тальманъ долженъ привести мотивы отказа. Если сеймъ не согласится съ распоряженіемъ тальмана, то дѣло передается въ комиссію основныхъ законовъ, которая безотлагательно представляетъ мотивированное и точно сформулированное заключеніе о томъ, находится ли допущеніе дѣла къ разсмотрѣнію или составленію проекта голосованія въ противорѣчіи съ основными законами или съ состоявшимся передъ тѣмъ рѣшеніемъ сейма; разъясненіе комиссіи должно быть принято къ руководству.

б) На общемъ собраніи всѣмъ сеймовымъ депутатамъ предоставляется слово, въ порядкѣ ихъ заявленій; имъ разрѣшается свободно высказать свое мнѣніе по всѣмъ вопросамъ, подлежащимъ разсмотрѣнію сейма, равно какъ и о законности всего на немъ происходящаго. Никому не разрѣшается говорить до предоставленія ему слова или безъ внесенія сказаннаго въ протоколъ. Депутаты обязаны соблюдать серьезное и достойное поведеніе и не позволять себѣ оскорбительныхъ, насмѣшливыхъ или иныхъ непристойныхъ выраженій о правительствѣ или частныхъ лицахъ. Въ случаѣ нарушенія сего тальманъ призываетъ виновнаго къ порядку, а при повтореніи лишаетъ его слова. Отъ усмотрѣнія сейма зависитъ объявить депутату, нарушившему порядокъ, предостереженіе или выговоръ черезъ тальмана, устранить его отъ участія въ засѣданіяхъ сейма на срокъ не выше двухъ недѣль, привлечь его къ судебной отвѣтственности, или же оставить дѣло безъ послѣдствій. Депутаты, не присоединившіеся къ рѣшенію, могутъ заявить свое особое мнѣніе, для внесенія въ протоколъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такое заявленіе не подавало повода къ дальнѣйшимъ преніямъ. Состоявшіяся рѣшенія не подлежатъ при повѣркѣ измѣненію; допускаются, однако, такія дополненія, коими рѣшеніе не измѣняется. Высказанныя сеймовымъ депутатомъ мнѣнія и возникшія по поводу сего пренія, съ согласія его самого и сейма, могутъ быть при повѣркѣ исключены изъ протокола, за исключеніемъ случаевъ, когда рѣшеніе явно на нихъ основывается. Сеймовый депутатъ, не присутствовавшій при постановленіи рѣшенія по дѣлу, можетъ затѣмъ заявить, для внесенія въ протоколъ, что онъ въ постановленіи рѣшенія не участвовалъ; по противъ состоявшагося рѣшенія онъ не въ правѣ дѣлать возраженій.

в) Обсужденіе дѣлъ на общихъ собраніяхъ сейма происходитъ публично,

буде сеймъ въ опредѣленномъ случаѣ не постановитъ иначе. На засѣданіяхъ большой комиссіи могутъ присутствовать всѣ члены сейма. Предсѣдатель, вице-предсѣдателя и прочіе члены сената имѣютъ право присутствовать на засѣданіяхъ сейма и участвовать въ преніяхъ, но не въ постановленіи рѣшеній, если не состоятъ членами сейма. Члену сената, желающему высказать свое мнѣніе, слово предоставляется внѣ очереди. Допущеніе члена сената къ участию въ засѣданіяхъ и въ преніяхъ большой комиссіи зависитъ отъ комиссіи. Обсужденіе дѣлъ на сеймѣ происходитъ на финскомъ или шведскомъ языкѣ.

г) Предложенія Государя, а также внесенныя на сеймѣ моціи, не должны быть принимаемы къ окончательному рѣшенію до поступленія по нимъ заключенія комиссіи ¹⁾. Предварительному разсмотрѣнію въ комиссіи подлежатъ также дѣла, передаваемыя сейму лишь на заключеніе. Если предложеніе или моція при первомъ разсмотрѣніи не будутъ переданы немедленно въ комиссію по единогласному рѣшенію сейма, то они должны быть отложены до одного изъ ближайшихъ засѣданій, на которомъ должна состояться передача въ комиссію. Равнымъ образомъ и проекты петицій передаются въ комиссію, если они не отклонены безъ или послѣ отсрочки дѣла ²⁾. Заключенія комиссій при первомъ докладѣ должны быть отложены до другого засѣданія. При второмъ докладѣ дѣло должно быть вновь отложено, если объ этомъ заявлено требованіе по крайней мѣрѣ двумя членами, независимо отъ того, состоялось ли обсужденіе или нѣтъ. При третьемъ же докладѣ дальнейшая отсрочка не допускается. Когда заключеніе комиссіи касается законодательнаго вопроса, возбужденнаго предложеніемъ Государя или моціею, то дѣло подлежитъ троекратному обсужденію въ общемъ собраніи сейма. При первомъ обсужденіи докладывается заключеніе комиссіи и членами сейма предоставляется высказать свое по дѣлу мнѣніе. По объявленіи преній окончательными дѣло передается, безъ постановленія рѣшенія по существу, въ большую комиссію сейма, которой надлежитъ представить заключеніе, а также свои предположенія, если она найдетъ ихъ нужными. При второмъ обсужденіи докладывается заключеніе большой комиссіи, причемъ сеймъ принимаетъ къ разсмотрѣнію законопроектъ и постановляетъ рѣшенія по каждой его статьѣ въ отдѣльности. Въ случаѣ принятія проекта большой комиссіи во всѣхъ его частяхъ второе обсужденіе объявляется законченнымъ. Если же проектъ большой комиссіи не принятъ безъ измѣненій, то законопроектъ, въ принятой сеймомъ редакціи, вновь передается въ большую комиссію, отъ которой зависитъ поддержать проектъ съ измѣненіями или безъ таковыхъ, или высказаться за отклоненіе его. Если большою комиссіею предложены измѣненія, то сеймъ постановляетъ о принятіи или отклоненіи ихъ, послѣ чего второе обсужденіе объявляется законченнымъ. Во время второго обсуждения дѣла сейму, а также большой комиссіи, предоставляется, въ случаѣ необходимости, затребовать заключеніе той комиссіи, въ которой дѣло находилось для первоначальной подготовки. При третьемъ обсужденіи, которое

¹⁾ Предложенія Государя всегда принимаются на общихъ собраніяхъ и въ комиссіяхъ къ разсмотрѣнію на первомъ мѣстѣ.

²⁾ Въ порядкѣ, установленномъ для петицій, подлежатъ предварительному разсмотрѣнію въ комиссіи и проекты адресовъ, которые согласно новому уставу могутъ быть представляемы сеймомъ на имя Государя въ исключительныхъ случаяхъ или по поводу особыхъ событій.

должно состояться не ранее трех дней по окончании второго, дѣло докладается для окончательнаго рѣшенія; при этомъ сеймъ можетъ принять одобренный при второмъ обсужденіи законопроектъ безъ измѣненій или отклонить его, буде до предложенія вопроса о семъ не заявлено требованіе объ отсрочкѣ дѣла. Въ случаѣ заявленія такого требованія, дѣло имѣетъ быть отложено до слѣдующаго общаго собранія; по требованію, поддержанному по крайней мѣрѣ одною третью всѣхъ сеймовыхъ депутатовъ, законопроектъ, въ принятой при второмъ обсужденіи редакціи, долженъ быть отложенъ до перваго сейма по производствѣ новыхъ выборовъ, кромѣ вопроса, возбужденнаго предложеніемъ Государя чрезвычайному сейму, который долженъ быть окончательно рѣшенъ на томъ же сеймѣ. Проекты, отложенные до извѣстнаго сейма, разсматриваются, какъ если бы они поступили въ этотъ сеймъ; проекты эти не могутъ быть однако вновь отсрочены до другого сейма, если въ нихъ не сдѣлано измѣненій. Отсроченный до другого сейма проектъ не препятствуетъ внесенію новаго предложенія или моціи по тому же дѣлу въ новый сеймъ. Проекты объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ основныхъ законовъ почитаются принятыми сеймомъ, если по разсмотрѣніи ихъ въ установленномъ порядкѣ они при третьемъ обсужденіи по большинству голосовъ будутъ отложены до перваго послѣ новыхъ выборовъ сейма и приняты на этомъ сеймѣ безъ измѣненій большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ. Однако, сеймъ можетъ принять проектъ основнаго закона, не отсрочивая дѣла, если въ общемъ собраніи оно признано, большинствомъ пяти шестыхъ поданныхъ голосовъ, сѣшнымъ и если большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ проектъ при третьемъ обсужденіи одобренъ. Правила, установленныя для разсмотрѣнія основныхъ законовъ, примѣняются также въ отношеніи сословныхъ привилегій. Въ порядкѣ обсужденія законовъ разсматриваются также подлежащія рѣшенію сейма узаконенія о временныхъ и постоянныхъ налогахъ и о заключеніи статныхъ займовъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такіа дѣла не отсрочивались и чтобы проекты о новыхъ или увеличенныхъ временныхъ налогахъ, о новыхъ постоянныхъ налогахъ или заключеніи статнаго займа, считались оставленными безъ послѣдствій, если они при третьемъ обсужденіи не приняты большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ. Сейму предоставляется передавать въ большую комиссію и другія дѣла, кромѣ вышеуказанныхъ, но дѣла эти подвергаются лишь двукратному обсужденію и при второмъ изъ нихъ рѣшаются. Дѣла, не переданныя въ большую комиссію, подвергаются по постановленію сейма двукратному обсужденію съ поставленіемъ по нимъ окончательнаго опредѣленія при второмъ обсужденіи, которое должно послѣдовать не ранее третьяго дня послѣ перваго. По такимъ дѣламъ не можетъ быть возбужденъ вопросъ объ отсрочкѣ до одного изъ слѣдующихъ сеймовъ. Если сеймъ приметъ къ разсмотрѣнію вопросъ объ ассигнованіи въ средствъ, находящихся въ распоряженіи сейма, или о петніяхъ, касающихся статнаго вѣдомства, до поступленія заключенія бюджетной комиссіи о средствахъ и потребностяхъ казны, то постановленіе по такому вопросу считается условнымъ и окончательное по нему опредѣленіе должно состояться въ связи съ обсужденіемъ означеннаго заключенія бюджетной комиссіи, если сеймъ не постановитъ иначе.

д) Дѣла, по которымъ происходили пренія, не принимаются къ рѣшенію, пока сеймъ, по предложенію тальмана, не объявитъ преній оконченными. Если дѣло касается лично сеймоваго депутата, то онъ можетъ участвовать въ преніяхъ, но не въ постановленіи по дѣлу рѣшенія. Передъ рѣшеніемъ

дѣла тальманъ ставитъ вопросъ такимъ образомъ, чтобы отвѣтъ да или нѣтъ выражалъ рѣшеніе сейма. Объявленный тальманомъ результатъ голосованія признается рѣшеніемъ сейма, если не будетъ заявлено требованія о голосованіи закрытыми билетами или если по правиламъ сеймоваго устава для рѣшенія требуется опредѣленное большинство голосовъ. Въ этихъ случаяхъ производится голосованіе закрытыми билетами. При наличности нѣсколькихъ проектовъ рѣшенія они сопоставляются по два въ видѣ контръ-проектовъ такъ, чтобы всѣ проекты подвергнуты были голосованію; редакція проектовъ и порядокъ ихъ голосованія должны быть одобрены сеймомъ. За-мѣчанія противъ проектированной редакціи и порядка голосованія допускаются, но новыя пренія по существу дѣла не могутъ имѣть мѣста. При закрытомъ голосованіи проектъ его излагается письменно въ одобренной редакціи. Не допускается голосованіе по вопросу о томъ, должно ли оно состояться. Закрытое голосованіе производится билетами, на которыхъ напечатано да или нѣтъ. При голосованіи простымъ большинствомъ тальманъ, до подсчета билетовъ, откладываетъ одинъ изъ нихъ въ сторону. Если при подсчетѣ билетовъ голоса окажутся раздѣлившимися поровну, то отложенный билетъ рѣшаетъ дѣло. Сеймовые депутаты, не присоединившіеся къ состоявшемуся рѣшенію, могутъ заявить свое особое мнѣніе для внесенія въ протоколъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такое заявленіе не подавало повода къ дальнѣйшимъ преніямъ. Состоявшіяся рѣшенія не подлежатъ при повѣркѣ измѣненію, кромѣ такихъ дополненій, коими рѣшеніе не измѣняется. Высказанныя сеймовымъ депутатомъ мнѣнія и возникшія по поводу сего пренія съ согласія его самого и сейма могутъ быть при повѣркѣ исключены изъ протокола, за исключеніемъ случаевъ, когда рѣшеніе явно на нихъ основывается. Спеціальныя правила о производствѣ сеймовыхъ дѣлъ и порядкѣ, соблюдаемомъ на сеймѣ и въ комиссіяхъ, утверждаются сеймомъ. Въ правилахъ этихъ не должно содержаться ничего такого, что противорѣчило бы основнымъ законамъ или инымъ узаконеніямъ. Проектъ спеціальныхъ правилъ составляется тальманскимъ совѣщаніемъ, въ составъ котораго входятъ тальманъ, вице-тальманы и председатели комиссій.

е) Принятые сеймомъ законопроекты повергаются, при представленіи сейма, на Высочайшее благовозрѣніе для утвержденія и изданія закона. Объ отклоненіи ихъ сообщается ближайшему по вослѣдствію повелѣнія Государя сейму. Прочія постановленныя сеймомъ рѣшенія и заключенія, равно какъ и тѣ ходатайства на Высочайшее Имя, относительно которыхъ состоялось опредѣленіе сейма, повергаются на благовозрѣніе Государя въ видѣ представлений. Исходящія бумаги сейма и сводъ сеймовыхъ опредѣленій составляются и отправляются по принадлежности особою экспедиціонною комиссією. Исходящія бумаги сейма подлежатъ предварительному одобренію сейма или повѣрочной комиссіи. Сводъ сеймовыхъ опредѣленій и петиціи сейма подписываются всѣми депутатами, прочія же исходящія бумаги только тальманомъ и вице-тальманами. Всѣ расходы по сейму покрываются изъ средствъ казны.

чиненнаго управленія могутъ дѣйствовать. не иначе, какъ по уполномочію верховнаго управленія, выраженному въ законѣ, указѣ или частномъ велѣніи. Поэтому акты подчиненнаго управленія представляются лишь условно обязательными, насколько они не превышаютъ данныхъ подчиненному управленію полномочій. Государственная власть сама по себѣ безгранична, ей нѣтъ юридическихъ ограниченій. Но эта юридическая неограниченность государственной власти проявляется только въ верховномъ управленіи. Подчиненное управленіе представляетъ собою осуществленіе не ограниченной государственной власти, а ограниченныхъ полномочій, исходящихъ отъ органовъ верховнаго управленія.

Правда, съ обособленіемъ законодательства и въ верховномъ управленіи устанавливается какъ бы внутреннее ограниченіе. Правительственные акты имѣютъ силу лишь подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ закону. Но для обязательности ихъ не требуется, чтобы они были и прямо основаны на законѣ; надо только, чтобы они не противорѣчили закону. Въ сферѣ же вопросовъ, нерегулированныхъ законодательствомъ, органы верховнаго управленія дѣйствуютъ совершенно свободно, ничѣмъ по праву не будучи ограничены. Напротивъ, въ сферѣ подчиненнаго управленія для обязательной силы акта недостаточно, чтобы онъ не противорѣчилъ только закону; надо, чтобы подчиненное управленіе было прямо уполномочено на него органами верховнаго управленія. Подчиненное управленіе не имѣетъ, подобно верховному, общаго полномочія управлять государствомъ; оно уполномочивается лишь на осуществленіе отдѣльныхъ опредѣленныхъ задачъ управленія въ предѣлахъ, устанавливаемыхъ актами верховнаго управленія.

Полномочія, предоставляемыя подчиненному управленію, составляютъ для него вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность. Подчиненное управленіе можетъ дѣйствовать лишь настолько, насколько оно къ тому уполномочено верховнымъ управленіемъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно и обязано осуществить все то, къ чему уполномочено; такимъ образомъ, и съ этой стороны дѣятельность подчиненнаго управленія не представляется свободною. Оно не можетъ по своему усмотрѣнію дѣйствовать или бездѣйствовать. Вся дѣятельность подчиненнаго управленія является выполненіемъ возложенной на него верховнымъ управленіемъ обязанности.

По всему этому власть подчиненнаго управленія представляется условной и ограниченной. Власть верховнаго управленія ограничивается лишь предѣлами физической возможности и бытовыми условіями. Границы государства могутъ быть измѣнены не