Г. А. АЛЕКСѢЕВЪ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПОЧИНЪ

ПО РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

Изъ „Журнала Министерства Юстиціи“
(Февраль 1913 г.).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ
1913.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПОЧИНЪ ПО РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

Г. А. Алексѣева.

Своеобразная постановка въ нашемъ дѣйствующемъ законодательствѣ вопроса о правѣ иниціативы, или, по терминологіи основныхъ законовъ, правѣ почина, не могла не привлечь къ себѣ особаго вниманія русскихъ юристовъ.

Несмотря однако на то, что по этому вопросу высказался рядъ извѣстныхъ государствовѣдовъ, онъ остается до настоящаго времени однимъ изъ наиболѣе спорныхъ вопросовъ нашего конституціоннаго права. Основныя стороны этого вопроса почти каждымъ изслѣдовавшимъ его юристомъ разрѣшаются различно. Если всѣ ученые согласны въ томъ, что право почина во всемъ его объемѣ принадлежитъ Государю Императору, то вопросы о томъ, обладаютъ или не обладаютъ правомъ почина министры, принадлежитъ ли это право Совѣту и Думѣ и, если принадлежитъ, въ какомъ порядкѣ могутъ они его осуществлять, продолжаютъ служить источникомъ не прекращающихся споровъ.

Большинство русскихъ юристовъ [1]), основываясь на уста-

[1]) Одинъ изъ послѣднихъ изслѣдователей вопроса о правѣ почина, членъ Государственной Думы А. И. Шингаревъ (Законодательная иниціатива членовъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Русская Мысль 1912 г. Сентябрь и Октябрь), опредѣляетъ право почина, какъ право возбужденія вопроса о новыхъ законахъ, отмѣны и измѣненія старыхъ (§ 1, стр. 1). Такое опредѣленіе слишкомъ широко. Если слѣдовать этому опредѣленію, то придется признать,

новленномъ общей теоріей права опредѣленіи законодательной инициативы, опредѣляетъ право почина по русскому праву, какъ право внесенія въ законодательныя учрежденія проекта закона, подлежащаго обязательному со стороны послѣднихъ обсужденію.

Исходя изъ этого опредѣленія, изслѣдователи вопроса о правѣ почина по дѣйствующему законодательству ставятъ себѣ задачей установить, какіе органы имѣютъ право внесенія въ Думу и Совѣтъ законопроектовъ, а слѣдовательно, обладаютъ правомъ почина. Въ виду такой постановки вопроса особое вниманіе всѣхъ юристовъ привлекаетъ ст. 34 учр. Гос. Думы, которая постановляетъ, что законопроекты или вносятся въ Государственную Думу министрами, либо главноуправляющими отдѣльными частями, либо комиссіями, образованными изъ членовъ Государственной Думы, или же поступаютъ въ Думу изъ Государственнаго Совѣта.

Сопоставляя эту статью учрежденія Думы со ст. 8 основныхъ законовъ, опредѣляющей, что Государю Императору принадлежитъ починъ по всѣмъ предметамъ законодательства, рядъ ученыхъ [1]) утверждаетъ, что право инициативы принадлежитъ Государю Императору и министрамъ.

Не трудно замѣтить, что выводъ этотъ не находится въ полномъ соотвѣтствіи съ выставленнымъ опредѣленіемъ права почина. Если министры, согласно ст. 34 учр. Гос. Думы, дѣйствительно имѣютъ право внесенія въ Думу законопроектовъ, то въ дѣйствующемъ законодательствѣ нѣтъ ни

что правомъ почина обладаетъ каждый, кто въ печати, въ общественномъ собраніи или инымъ способомъ возбудитъ вопросъ о той или другой законодательной реформѣ. Отъ этого, принадлежащаго каждому члену общества права поднять вопросъ о желательности какого либо закона общая теорія права отличаетъ право законодательной инициативы, которое предполагаетъ слѣдующіе два момента: 1) право органа, обладающаго правомъ инициативы, требовать разсмотрѣнія представленнаго имъ въ законодательныя учрежденія законопроекта и 2) право законодательныхъ учрежденій приступить по инициативѣ компетентнаго органа къ разсмотрѣнію представленнаго послѣднимъ законопроекта.

[1]) Лазаревскій. Лекціи по русскому государственному праву, т. I (изд. 2-е 1910 года), стр. 140. Шершеневичъ.—Общая теорія права. Вып. второй, стр. 385. Проф. бар. Нольде.—Законодательный починъ по русскому праву. Право 1911 г. №№ 44—46, № 45 столб. 2483.

одной статьи, которая предусматривала бы возможность внесенія законопроектовъ въ Думу или Совѣтъ непосредственно Государемъ Императоромъ.

Въ виду того, однако, что право почина Государя вытекаетъ изъ самаго существа нашего государственнаго строя и категорически провозглашено въ ст. 8 осн. зак., никакихъ сомнѣній относительно права почина Государя у названныхъ юристовъ не возникаетъ.

Въ иномъ положеніи находится вопросъ о правѣ почина законодательныхъ учрежденій. Ст. 107 осн. зак. не говоритъ о правѣ почина Совѣта и Думы, а предоставляетъ имъ въ порядкѣ, ихъ учрежденіями опредѣленномъ, возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ, или изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ законовъ основныхъ. Съ другой стороны, статья 34 учр. Гос. Думы и соотвѣтствующая ей ст. 29 учр. Гос. Совѣта говорятъ лишь о внесеніи законопроектовъ комиссіями Совѣта и Думы.

Эти законодательныя нормы въ связи съ тѣми сложными правилами, которыми регламентировано право Совѣта и Думы возбуждать предположенія объ отмѣнѣ, измѣненіи или изданіи новыхъ законовъ, приводятъ нѣкоторыхъ ученыхъ [1]) къ выводу, что Дума и Совѣтъ правомъ почина не обладаютъ.

Изъ тѣхъ юристовъ [2]), которые считаютъ, что дѣйствующее законодательство признаетъ за Думой и Совѣтомъ право почина, наиболѣе подробному анализу подвергъ этотъ вопросъ бар. Нольде.

Бар. Нольде придерживается общепринятаго опредѣленія права почина и опредѣляетъ это право въ отношеніи Думы и Совѣта, какъ право ихъ вносить законопроекты на собственное разсмотрѣніе (Право 1911 г. № 46 столб. 2545). Однако, выставивъ подобное опредѣленіе, бар. Нольде, послѣ

---

[1]) Шершеневичъ—указ. соч., стр. 386. Лазаревскій—указ. соч., стр. 419.

[2]) Котляревскій — Юридическія предпосылки русскихъ основныхъ законовъ, стр. 57 — 58. Рождественскій — Вѣстникъ Права и Нотаріата 1912 г. № 5, стр. 141. Бар. Нольде—указ. соч. № 46 столб. 2546.

разбора соотвѣтствующихъ законодательныхъ нормъ, приходитъ къ выводу, что право почина Совѣта и Думы заключается не въ правѣ внесенія законопроектовъ, а въ правѣ *вызвать* таковое. Тѣмъ не менѣе бар. Нольде отъ своего опредѣленія не отказывается и считаетъ „юридически точнымъ говорить о правѣ почина законодательныхъ учрежденій, несмотря на то, что оно порождаетъ внесеніе законопроектовъ другими органами“ (тамъ же, столб. 2546).

Мы видимъ, такимъ образомъ, что то опредѣленіе права почина, котораго придерживается большинство русскихъ юристовъ, не соотвѣтствуя юридической природѣ права почина Государя Императора, не даетъ возможности обосновать его и въ отношеніи Совѣта и Думы. И, между тѣмъ какъ одни ученые въ виду этого отрицаютъ за законодательными учрежденіями право почина, другіе не могутъ согласовать выставленнаго ими опредѣленія съ тѣми законоположеніями, которыя нормируютъ право почина Совѣта и Думы.

Естественно является сомнѣніе въ правильности той предпосылки, изъ которой исходитъ большинство изслѣдователей вопроса о законодательной иниціативѣ. Возникаетъ вопросъ, дѣйствительно ли наше законодательство подъ правомъ почина разумѣетъ право внесенія законопроектовъ, или же это понятіе имѣетъ какое либо иное содержаніе.

Мы считаемъ необходимымъ, для правильнаго рѣшенія вопроса о правѣ почина, прежде всего установить, что́ подъ этимъ правомъ понимаетъ наше дѣйствующее законодательство. Имѣя отвѣтъ на этотъ вопросъ, не трудно будетъ опредѣлить, какіе органы обладаютъ правомъ почина.

Постановленія основныхъ законовъ по вопросу о правѣ почина изложены въ статьяхъ 8 и 107, гласящихъ:

Ст. 8. Государю Императору принадлежитъ починъ по всѣмъ предметамъ законодательства. Единственно по Его почину основные государственные законы могутъ подлежать пересмотру въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ.

Ст. 107. Государственному Совѣту и Государственной Думѣ въ порядкѣ, ихъ учрежденіями опредѣленномъ, предо-

ставляется возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ основныхъ государственныхъ законовъ, починъ пересмотра коихъ принадлежитъ единственно Государю Императору.

Сопоставленіе двухъ приведенныхъ статей прежде всего останавливаетъ вниманіе на различіи терминовъ, опредѣляющихъ право иниціативы Государя Императора и законодательныхъ учрежденій. Ст. 8 говоритъ о принадлежащемъ Государю Императору *„починъ по всѣмъ предметамъ законодательства“*. Статья же 107 предоставляетъ Совѣту и Думѣ *„возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ или изданіи новыхъ законовъ“*.

Возникаетъ вопросъ, равнозначащи ли эти термины, или же различнымъ словоупотребленіемъ имѣлось въ виду обозначить различныя понятія.

Недоумѣніе это разъясняется, однако, самимъ текстомъ ст. 107. Дѣйствительно, конецъ статьи говоритъ, что право Совѣта и Думы возбуждать предположенія объ отмѣнѣ, измѣненіи или изданіи новыхъ законовъ не распространяется на основные законы, починъ пересмотра коихъ принадлежитъ единственно Государю Императору. Эта оговорка въ связи съ соотвѣтствующимъ постановленіемъ второй части ст. 8 даетъ право заключить, что, кромѣ основныхъ законовъ, остальная область законодательства можетъ быть пересматриваема и не по почину Государя Императора и, слѣдовательно, открыта почину законодательныхъ учрежденій. Правильность подобнаго вывода всецѣло подтверждается послѣдующими статьями основныхъ законовъ (110, 112 и 113), которыя уже прямо говорятъ о законопроектахъ, предначертанныхъ *по почину Совѣта и Думы*.

Основные законы предоставляютъ, такимъ образомъ, право почина, съ одной стороны, Государю Императору, съ другой— законодательнымъ учрежденіямъ.

Въ чемъ же заключается это право, и каковъ порядокъ его осуществленія?

Ст. 107 осн. зак., устанавливающая право почина

Совѣта и Думы, предоставляетъ учрежденіямъ послѣднихъ опредѣлить порядокъ осуществленія этого права. Статья 43 учр. Гос. Совѣта и 32 учр. Гос. Думы, повторяя почти дословно постановленія ст. 107 осн. зак., заключаютъ въ себѣ ссылки на статьи 54—56 учр. Гос. Совѣта и 55—57 учр. Гос. Думы, каковыя и опредѣляютъ порядокъ осуществленія законодательными учрежденіями ихъ права почина. Въ виду того, что указанныя статьи учрежденій Совѣта и Думы содержатъ совершенно аналогичныя постановленія, мы въ дальнѣйшемъ изложеніи, во избѣжаніе повтореній, будемъ говорить лишь о Государственной Думѣ, подразумѣвая, что все, сказанное о Думѣ, относится и къ Государственному Совѣту.

Статьи 55—57 учр. Гос. Думы слѣдующимъ образомъ опредѣляютъ порядокъ осуществленія Думой ея права почина.

Ст. 55. Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго, или изданіи новаго закона члены Государственной Думы подаютъ письменное заявленіе ея предсѣдателю. 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 запиской. Если заявленіе это подписано не менѣе чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы.

Ст. 56. О днѣ слушанія въ Государственной Думѣ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго, или изданіи новаго закона извѣщаются министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ имъ копіи заявленія и относящихся къ нему приложеній, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до слушанія.

Ст. 57. Если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданіи новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главно-

управляющаго отъ составленія такого законопроекта, Думой можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды.

Согласно ст. 107 осн. зак. и ст. 32 учр. Гос. Думы, право почина принадлежитъ Думѣ въ ея цѣломъ, а не отдѣльнымъ членамъ ея. Поэтому рѣшающее значеніе въ приведенныхъ статьяхъ имѣютъ не тѣ или иные акты, совершаемые членами Думы, а тотъ моментъ, когда состоится волеизъявленіе всей Думы, направленное къ осуществленію ею права почина. Этимъ моментомъ является постановленіе Думы о томъ, что она „раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи членовъ Думы соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона".

Послѣдствіемъ подобнаго постановленія Думы является внесеніе законопроекта. Онъ вносится въ Думу или министромъ, или, при отказѣ послѣдняго, образованной Думой изъ своей среды комиссіей.

Статьи 55 и 56 учр. Гос. Думы опредѣляютъ, при какихъ условіяхъ можетъ состояться подобное постановленіе Думы. Предсѣдателю должно быть подано, подписанное не менѣе чѣмъ тридцатью членами Думы, письменное заявленіе, заключающее въ себѣ проектъ предположенной реформы, съ объяснительной къ проекту запиской. Заявленіе это можетъ стать предметомъ сужденія Думы не ранѣе, какъ по истеченіи мѣсяца со дня сообщенія копіи его подлежащему министру.

Право почина Думы заключается, слѣдовательно, въ правѣ принять въ установленномъ порядкѣ постановленіе, послѣдствіемъ котораго является внесеніе въ Думу проекта закона.

Ст. 57 указываетъ, на кого возлагается обязанность выработать и внести законопроектъ, соотвѣтствующій основнымъ положеніямъ признаннаго Думой желательнымъ заявленія ея членовъ. Эту обязанность можетъ взять на себя министръ. При отказѣ его, составленіе и внесеніе законопроекта поручается Думой избранной изъ своей среды комиссіи.

Ни въ ст. 57, ни въ другихъ статьяхъ учрежденія не содержится какой либо санкціи обязанности министра внести

въ Думу признанный ею желательнымъ законопроектъ, не указывается также срока, въ теченіе котораго министръ долженъ выработать и представить въ Думу законопроектъ. Государственная Дума не имѣетъ, такимъ образомъ, никакихъ средствъ побудить министра выполнить взятую имъ на себя обязанность по выработкѣ и внесенію законопроекта.

Однако, содержаніе законопроекта и дальнѣйшій его законодательный путь не зависятъ всецѣло отъ усмотрѣнія министра. Ст. 57 устанавливаетъ, что министромъ долженъ быть выработанъ и внесенъ законопроектъ, „соотвѣтствующій“ тому законодательному заявленію, которое было Думой признано желательнымъ. Министръ, слѣдовательно, долженъ при составленіи законопроекта имѣть въ виду тѣ основныя положенія, которыя были Думой одобрены. Нельзя не указать, что и эта обязанность министра лишена санкціи. Если при обсужденіи представленнаго министромъ законопроекта передъ Думой открыта возможность путемъ поправокъ вносить любыя въ него измѣненія, то она лишена права не принять къ своему разсмотрѣнію законопроекта на томъ основаніи, что онъ не соотвѣтствуетъ одобреннымъ ею положеніямъ.

Разъ внесши въ Думу предначертанный по ея почину законопроектъ, министръ не имѣетъ права, по своему усмотрѣнію, остановить дальнѣйшее его движеніе. Между тѣмъ какъ законопроекты, обязанные своимъ возникновеніемъ правительственной иниціативѣ, должны быть въ любой моментъ, до утвержденія ихъ Думой, по заявленію соотвѣтствующаго министра, возвращены ему обратно, законопроектъ, предначертанный по почину Думы, не можетъ быть взятъ министромъ обратно иначе, какъ съ согласія на то Государственной Думы (ст. 47 учр. Гос. Думы).

При отказѣ министра взять на себя составленіе законопроекта, таковой вырабатывается собственными силами Государственной Думы. Разработка законопроекта поручается Думой избранной изъ своей среды комиссіи, которая и вноситъ его на обсужденіе Думы. Ст. 34 учр. Гос. Думы, устанавливающая порядокъ поступленія въ Думу законопроектовъ, говоритъ, между прочимъ, и о внесеніи законопроектовъ ко-

миссіями, образованными изъ членовъ Думы. При этомъ сдѣлана ссылка на ст. 57 для опредѣленія того, въ какомъ именно случаѣ могутъ быть законопроекты внесены въ Думу ея комиссіями.

Дальнѣйшій законодательный путь какъ внесеннаго министромъ, такъ и выработаннаго комиссіей законопроекта совершенно одинаковъ. Особыя правила, установленныя для возникшихъ по почину Думы законопроектовъ на случай неутвержденія ихъ Государемъ Императоромъ или отклоненія Государственнымъ Совѣтомъ. не дѣлаютъ различія между внесенными министромъ или представленными комиссіями законопроектами [1]).

Разобранныя статьи учрежденія Государственной Думы показываютъ, что право почина Думы есть право совершить, при соблюденіи извѣстныхъ условій, юридическій актъ (принять постановленіе), послѣдствіемъ котораго является внесеніе опредѣленными органами (министромъ или комиссіей Думы) на ея разсмотрѣніе проекта закона.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что внесенію законопроекта долженъ непремѣнно предшествовать починъ его и что, слѣдовательно, эти два понятія не совпадаютъ. Право почина Думы вполнѣ самостоятельно. Своимъ постановленіемъ Дума рѣшаетъ, воспользуется ли она принадлежащимъ ей правомъ почина или нѣтъ. Наоборотъ, внесеніе законопроекта не зависитъ отъ свободнаго усмотрѣнія органовъ, къ тому управомоченныхъ, а должно быть обусловлено соотвѣтствующимъ починомъ Думы.

Въ предшествовавшемъ изложеніи мы отмѣтили, что все сказанное относительно правъ почина Думы относится и къ Государственному Совѣту, который по силѣ ст. 106 осн.

---

[1]) Ст. 53 учр. Государственной Думы, повторяющая постановленіе ст. 112 осн. зак., опредѣляетъ, что законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго 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 Государственнаго 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.

зак. пользуется въ дѣлахъ законодательныхъ равными съ Государственной Думой правами.

Установивъ это общее правило, основные законы допускаютъ, однако, изъ него одно исключеніе. Согласно ст. 110, законопроекты, предначертанные по почину правительства, должны вноситься въ Думу и, лишь по принятіи послѣдней, поступаютъ въ Государственный Совѣтъ. Непосредственно въ Государственный Совѣтъ вносятся только законопроекты, возникшіе по его почину. Слѣдовательно, всякое внесеніе въ Совѣтъ законопроекта (комиссіей или министромъ—безразлично) не является самостоятельнымъ актомъ органа, вносящаго законопроектъ, а должно быть каждый разъ обусловлено соотвѣтствующимъ починомъ Совѣта.

Что же касается Думы, то въ нее министры могутъ вносить законопроекты, и не обязанные своимъ возникновеніемъ ея почину.

Въ какомъ же порядкѣ вносятъ министры въ Думу законопроекты, когда они возникли не по ея почину, и какова юридическая природа этого акта внесенія?

Мы указали выше, что рядъ ученыхъ (Лазаревскій, Шершеневичъ, Нольде) считаетъ, что правительственная инициатива по русскому праву принадлежитъ не только Государю Императору, но и министрамъ. По мнѣнію указанныхъ юристовъ, министры, внося въ Думу законопроекты, или осуществляютъ принадлежащее имъ право почина, или дѣйствуютъ по уполномочію Государя Императора, передающаго имъ право внесенія законопроектовъ.

Право почина Государя Императора, установленное ст. 8 осн. зак., не нуждается въ какихъ либо доказательствахъ.

Что же касается права почина министровъ, то юристы, отстаивающіе самостоятельное право инициативы министровъ, основываютъ его на соображеніяхъ, которыя въ простѣйшемъ видѣ сводятся къ слѣдующему силлогизму: право почина есть право внесенія законопроектовъ въ законодательныя учрежденія; министры, на основаніи ст. 34 учр. Гос. Думы, имѣ-

ютъ право вносить въ Думу законопроекты; слѣдовательно, министры обладаютъ правомъ почина [1]).

Въ этомъ силлогизмѣ неправильна, однако, большая посылка. Разборъ права почина Совѣта и Думы показалъ намъ, что опредѣлять право почина, какъ право внесенія законопроектовъ, нельзя, такъ какъ, во-первыхъ, внесеніе и починъ—понятія различныя по содержанію; во-вторыхъ, право внести законопроектъ не предполагаетъ непремѣнно у органа, на внесеніе управомоченнаго, также и права почина. Мы видѣли, что министры вносятъ законопроекты, обязанные своимъ возникновеніемъ почину другихъ органовъ (Совѣта или Думы).

Такимъ образомъ, предоставленное министрамъ ст. 34 учр. Гос. Думы право вносить въ Думу законопроекты не доказываетъ, что министрамъ принадлежитъ и право почина. Между тѣмъ никакихъ другихъ доказательствъ въ подтвержденіе права почина министровъ не приводится и, намъ думается, привести нельзя.

Если бы имѣлось въ виду статьей 34 учр. Гос. Думы предоставить министрамъ право почина, право, которымъ они до установленія новаго государственнаго строя не обладали, то трудно предположить, чтобы это право не было оговорено въ основныхъ законахъ. Право почина Государя Императора и законодательныхъ учрежденій установлено спеціальными статьями (8 и 107), помѣщенными въ соотвѣтствующихъ отдѣлахъ основныхъ законовъ: въ главѣ первой—о существѣ Верховной Самодержавной Власти, и главѣ десятой—о Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ и образѣ ихъ дѣйствій. Между тѣмъ въ главѣ одиннадцатой, посвященной Совѣту Министровъ и министрамъ, никакихъ постановленій, указывающихъ на право почина отдѣльныхъ министровъ или совѣта ихъ, не содержится [2]).

---

[1]) На основаніи подобныхъ же соображеній проф. Лазаревскій приходитъ къ заключенію, что правомъ почина обладаютъ также комиссіи Совѣта и Думы, которымъ, учрежденіями послѣднихъ, предоставляется право внесенія законопроектовъ. (Указ. соч., стр. 419).

[2]) Подробному доказательству отсутствія у министровъ права почина посвящена статья А. С. Тагера, „Право законодательнаго почина и министры“ (Право 1912 г. № 23). Того же взгляда держится проф. Котляревскій, указ. соч., стр. 57.

Если же министры не обладаютъ правомъ почина, то внесеніе ими законопроектовъ въ Думу не можетъ быть актомъ свободнаго ихъ усмотрѣнія, а должно каждый разъ являться слѣдствіемъ осуществленія почина компетентнымъ органомъ.

Таковыми являются, съ одной стороны, Государь Императоръ, а съ другой—Государственная Дума.

Мы видѣли выше, каково взаимное отношеніе почина Думы и внесенія министрами соотвѣтствующихъ этому почину законопроектовъ. Намъ остается разсмотрѣть, въ какомъ отношеніи находится починъ Государя Императора ко внесенію въ Думу министрами законопроектовъ.

Ст. 8 осн. зак. и п. 7 ст. 31 учр. Гос. Думы опредѣляютъ объемъ права почина Государя Императора. На основаніи этихъ статей, право почина Государя Императора по содержанію ничѣмъ не ограничено. Если, однако, по Высочайшему повелѣнію, въ Думу можетъ быть внесено любое дѣло, то, согласно ст. 34 учр. Гос. Думы, самое внесеніе соотвѣтствующаго законопроекта должно быть поручено министрамъ. Помимо министровъ никакимъ другимъ органамъ внесеніе въ Думу законопроектовъ поручено быть не можетъ.

Что же касается до порядка разработки и внесенія въ Думу министрами законопроектовъ, то онъ опредѣленъ учрежденіями—министерствъ и Совѣта Министровъ.

Ст. 160 учрежденія Министерствъ (Св. Зак. т. I ч. II по прод. 1906) слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ „отношенія министровъ по части законодательной". Министры „могутъ представлять о необходимости изданія новаго закона или измѣненіи, дополненіи, пріостановленіи дѣйствія и отмѣнѣ прежняго".

Сравнивая означенную статью со статьями (107 осн. зак., 43 учр. Гос. Совѣта и 32 учр. Гос. Думы), устанавливающими право почина Совѣта и Думы, мы видимъ, что между тѣмъ, какъ послѣднимъ предоставлено право „возбуждать предположенія" объ отмѣнѣ, измѣненіи или изданіи новаго закона, министры могутъ лишь „входить съ представленіями" о желательности той или иной законодательной

реформы. Можно провести нѣкоторую аналогію между этимъ правомъ министровъ и правомъ тридцати членовъ Совѣта или Думы внести заявленіе о желательности изданія новаго закона. Ни 30 членовъ Совѣта или Думы, ни министры не могутъ самостоятельно внести въ законодательныя учрежденія законопроектъ, имъ предоставляется, однако, заявлять о желательности того или иного законопроекта и подготовлять осуществленіе соотвѣтствующими органами принадлежащаго послѣднимъ права почина.

Министръ, убѣдившись, въ порядкѣ, указанномъ въ ст. 164 учр. министерствъ [1]), въ необходимости изданія закона, долженъ [2]) прежде всего представить общія основанія предполагаемой имъ законодательной мѣры въ Совѣтъ Министровъ, призванный, какъ то гласитъ первая статья его учрежденія, направлять и объединять дѣйствія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства. Законопроектъ, составленный министромъ на основаніи одобренныхъ Совѣтомъ Министровъ общихъ положеній, долженъ быть представленъ на уваженіе Государя Императора, отъ котораго единственно и зависитъ рѣшить, подлежитъ ли законопроектъ внесенію въ Думу или нѣтъ.

Обязанность министра получить на внесеніе въ Думу законопроекта разрѣшеніе Государя Императора основана на ст. 162 учр. министерствъ (Св. зак. т. I, ч. II по прод. 1908 г.), гласящей, что объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ за-

---

[1]) Ст. 164 учр. министерствъ Св. зак. т. I, ч. II по прод. 1906. Не прежде, какъ съ точностью удостовѣрясь въ недостаткѣ или въ неудобствѣ закона прежняго, министръ долженъ приступать къ предложенію новаго, и въ семъ случаѣ онъ обязанъ обозрѣть существующія положенія во всемъ ихъ пространствѣ, сравнить всѣ послѣдствія новаго закона съ порядкомъ предыдущимъ, показать причины, на коихъ порядокъ сей былъ основанъ, поколику причины сіи могутъ быть извѣстны, и потомъ предложить дѣло предварительно на общее уваженіе всѣхъ директоровъ и другихъ членовъ, Совѣтъ Министерства составляющихъ.

[2]) Эта обязанность министра основывается на ст. 14 учр. Совѣта Министровъ, гласящей: Предположенія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, равно какъ особыхъ совѣщаній, комитетовъ и комиссій по предметамъ законодательства, а также инымъ, подлежащимъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, не могутъ быть вносимы въ сіи установленія безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ Министровъ главныхъ основаній этихъ предположеній и существенныхъ ихъ частей.

коновъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ съ представленіями въ законодательномъ порядкѣ не иначе, какъ испросивъ на то Высочайшее Его Императорскаго Величества разрѣшеніе.

То обстоятельство, что среди узаконеній, на основаніи которыхъ составлена ст. 162, изъ актовъ новѣйшаго времени показана лишь ст. 34 учр. Гос. Думы и ст. 8 осн. зак., даетъ основаніе предполагать, что разрѣшеніе Государя Императора не требуется для тѣхъ законопроектовъ, которые вносятся министрами въ законодательныя учрежденія вслѣдствіе почина послѣднихъ. Если бы требованіе ст. 162 распространялось и на эти законопроекты, то должна была бы быть сдѣлана ссылка и на ст. 29 учр. Гос. Совѣта, говорящую о внесеніи министрами въ Совѣтъ предначертанныхъ по его почину законопроектовъ. Отсутствіе ссылки на означенную статью показываетъ, что подъ выраженіемъ ст. 162—„министры входятъ съ представленіями въ законодательномъ порядкѣ“—слѣдуетъ понимать лишь внесеніе министрами въ Думу законопроектовъ, предначертанныхъ по почину Государя Императора. Правильность подобнаго пониманія ст. 162 подтверждается общей конструкціей права почина. Согласно этой конструкціи, внесеніе министромъ законопроекта есть слѣдствіе осуществленія компетентнымъ органомъ права почина. Осуществленіе почина Государя Императора выражается въ разрѣшеніи, даваемомъ имъ на внесеніе законопроекта; законодательныя учрежденія осуществляютъ право почина путемъ постановленія о признаніи желательности той или иной мѣры. Если, такимъ образомъ, для внесенія министромъ возникшихъ по почину Государя законопроектовъ необходимо осуществленіе почина, заключающееся въ разрѣшеніи Государя Императора на внесеніе законопроекта, то для внесенія предначертанныхъ по почину законодательныхъ учрежденій законопроектовъ такого разрѣшенія не требуется, а необходимо постановленіе законодательнаго учрежденія, коимъ оно осуществляетъ свое право почина.

Слѣдовательно, никакой законопроектъ, за исключеніемъ тѣхъ, которые вносятся министромъ во исполненіе почина Думы,

не можетъ быть внесенъ министромъ въ Думу, разъ на это не послѣдовало соотвѣтствующаго разрѣшенія Государя Императора [1]).

Осуществленіе Государемъ Императоромъ принадлежащаго ему права почина заключается въ даваемомъ имъ разрѣшеніи на внесеніе въ Думу выработаннаго министромъ законопроекта, или же въ повелѣніи представить на законодательное разсмотрѣніе то или иное дѣло. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ внесеніе законопроекта министромъ обусловлено соотвѣтствующимъ починомъ Государя Императора.

Такимъ образомъ, право почина Государя Императора и законодательныхъ учрежденій вполнѣ совпадаетъ по своей юридической природѣ.

Въ томъ законодательномъ пути, который долженъ пройти каждый законопроектъ, первымъ этапомъ является починъ, внесеніе же въ Думу или въ Совѣтъ законопроекта есть уже второй этапъ, который можетъ наступить лишь при наличности перваго—почина [2]).

---

[1]) Въ представляемыхъ министрами въ Государственную Думу законопроектахъ въ громадномъ большинствѣ случаевъ нѣтъ указанія на то, получено ли министромъ отъ Государя Императора требуемое ст. 162 учрежденія министерствъ разрѣшеніе. Лишь нѣсколько внесенныхъ Министромъ Народнаго Просвѣщенія законопроектовъ (напр., о преобразованіи Нѣжинскаго низшаго техническаго училища имени Козакевича—отъ 24 марта 1911 года за № 1846; объ установленіи штата Кунгурскаго техническаго имени Губкина училища—отъ 19 ноября 1912 г.) содержали въ себѣ упоминаніе о томъ, что они представляются министромъ въ Думу „съ Высочайшаго Его Императорскаго Величества соизволенія".

Если, однако, министры не обязаны представлять Думѣ какія либо доказательства тому, что ими получено на внесеніе законопроекта разрѣшеніе Государя Императора, то Дума имѣетъ право относительно каждаго законопроекта обратиться къ министру съ вопросомъ (въ порядкѣ ст. 40 учр. Гос. Думы), исполнено ли имъ требованіе ст. 162 учр. мин. Такъ, напр., послѣ неутвержденія Государемъ Императоромъ принятаго Совѣтомъ и Думой безъ всякихъ противъ министерской редакціи измѣненій представленнаго Морскимъ Министромъ законопроекта о штатахъ Морского Генеральнаго Штаба, Дума имѣла бы право запросить Морского Министра, было ли имъ испрошено разрѣшеніе Государя Императора на внесеніе въ Думу означеннаго законопроекта.

[2]) Если юридически движеніе каждаго законопроекта начинается съ почина его компетентнымъ органомъ, то съ точки зрѣнія дѣлопроизводственной, въ особенности въ отношеніи правительственныхъ законопроектовъ, первымъ этапомъ законодательнаго пути является внесеніе законопроекта въ Думу.

Мы можемъ, слѣдовательно, опредѣлить право почина по дѣйствующему праву, какъ право совершить юридическій актъ, послѣдствіемъ котораго является внесеніе въ законодательныя учрежденія законопроекта, подлежащаго обязательному со стороны послѣднихъ обсужденію.

Это право принадлежитъ, во-первыхъ, Государю Императору, ничѣмъ въ осуществленіи его не ограниченному, во-вторыхъ—Совѣту и Думѣ, почину которыхъ недоступна вся область основныхъ законовъ [1]).

Въ предшествующемъ изложеніи мы ставили себѣ задачей выяснить, что̀ понимаетъ наше дѣйствующее законодательство подъ правомъ почина и какимъ органамъ это право принадлежитъ.

Мы пришли къ выводу, что правомъ почина обладаютъ, во-первыхъ, Государь Императоръ, во-вторыхъ — законодательныя учрежденія, и что ихъ право, не совпадая по объему, вполнѣ тождественно по своей юридической природѣ.

Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть, каковы тѣ условія, въ которыя наше законодательство ставитъ осуществленіе права почина на практикѣ.

Право почина Государя Императора имѣетъ своимъ слѣдствіемъ внесеніе законопроектовъ министрами, органами, Ему непосредственно подчиненными, а слѣдовательно, обязанными въ точности выполнять предначертанія Верховной Власти. Естественно, поэтому, что осуществленіе Государемъ Императоромъ Его права почина не вызываетъ какихъ либо сомнѣній.

Наоборотъ, порядокъ осуществленія законодательными учрежденіями принадлежащаго имъ права почина служитъ

---

[1]) Закономъ 17 іюня 1910 года, о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія объемъ права почина Думы былъ сокращенъ. Сокращеніе это, введенное по иниціативѣ самой Думы (поправка члена Думы В. К. фонъ-Анрепа), выражено въ ст.ст. 3 и 4 указаннаго закона, постановляющихъ, что починъ измѣненія перечня законовъ, отнесенныхъ къ общеимперскому законодательству, а также по тѣмъ предметамъ законодательства, которые въ этомъ перечнѣ указаны, принадлежитъ единственно Государю Императору.

источникомъ непрекращающихся споровъ, какъ въ печати, такъ и въ средѣ самихъ законодательныхъ учрежденій.

Сущность этого спора сводится къ слѣдующему. Статья 57 учр. Гос. Думы постановляетъ, что, въ случаѣ признанія Думой желательнымъ внесеннаго ея членами законодательнаго заявленія, соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится министромъ; при отказѣ послѣдняго отъ составленія законопроекта, разработка его можетъ быть Думой поручена комиссіи, образованной изъ ея членовъ. Неопредѣленность редакціи первой половины ст. 57 и даетъ основаніе къ разнорѣчивымъ ея толкованіямъ.

Рядъ ученыхъ, а также Правительствующій Сенатъ, понимаютъ ст. 57 въ томъ смыслѣ, что рѣшеніе вопроса о томъ, кѣмъ (министромъ или комиссіей Думы) будетъ разрабатываться законопроектъ, принадлежитъ министру. Разъ министръ взялъ составленіе законопроекта на себя, то Дума лишена права поручить таковое своей комиссіи. Это право Дума имѣетъ только въ случаѣ отказа министра взять на себя разработку законопроекта.

Если придерживаться такого толкованія ст. 57 учр. Гос. Думы, то слѣдуетъ признать, что министрамъ предоставлено право широкаго воздѣйствія на осуществленіе Думой ея права законодательной инициативы. Дѣйствительно, если министръ признаетъ нежелательнымъ осуществленіе проектируемой Думой мѣры, то ему стоитъ лишь взять на себя составленіе соотвѣтствующаго законопроекта, и вмѣстѣ съ тѣмъ его въ Думу не вносить. Въ подобномъ случаѣ Дума, не имѣющая въ своемъ распоряженіи средствъ побудить министра выполнить принятую на себя обязанность и лишенная права поручить своей комиссіи разработку законопроекта, не будетъ въ состояніи провести въ жизнь признаваемую ею желательной реформу.

Понятно, что законодательныя учрежденія не могли согласиться съ подобнымъ толкованіемъ, умаляющимъ ихъ право почина и ставящимъ его въ зависимость отъ усмотрѣнія министровъ. И Государственный Совѣтъ и Дума пытались въ своихъ наказахъ поставить осуществленіе принадлежащаго

имъ права почина въ независимое отъ воздѣйствія министровъ положеніе. Всѣ эти попытки встрѣчали, однако, возраженія со стороны Сената, систематически отказывавшаго въ распубликованіи наказовъ Совѣта и Думы, содержавшихъ постановленія, направленныя къ расширительному толкованію законодательными учрежденіями ихъ права почина.

Государственный Совѣтъ подчинился указаніямъ Сената и исключилъ изъ своего наказа опротестованную Сенатомъ статью, которой предполагалось назначать министру опредѣленный срокъ для внесенія въ Совѣтъ признаннаго имъ желательнымъ законопроекта. Если по истеченіи установленнаго Совѣтомъ срока, который могъ быть меньше трехъ мѣсицевъ лишь при согласіи министра, послѣдній законопроекта не вносилъ, Совѣтъ получалъ право поручить составленіе законопроекта своей комиссіи.

Дума, однако, не послѣдовала примѣру Государственнаго Совѣта. Несмотря на то, что Сенатъ опротестовалъ § 67 ея наказа, устанавливающій право Думы поручать комиссіи разработку законопроекта, составленіе котораго взялъ на себя министръ, Дума послѣдовательно примѣняла этотъ параграфъ на практикѣ и, какъ мы увидимъ ниже, добилась всеобщаго признанія правильности принятаго ею толкованія ст. 57 своего учрежденія.

На послѣдующихъ страницахъ мы постараемся показать, что усвоенное Думой пониманіе ст. 57 не только вполнѣ соотвѣтствуетъ общей юридической конструкціи права почина, но и подтверждено соотвѣтствующими прецедентами изъ практики законодательныхъ учрежденій.

Споръ о толкованіи ст. 57 учр. Гос. Думы сводится къ различному пониманію лишь первой ея части. Вторая часть, гласящая, что, при отказѣ министра отъ разработки законопроекта, составленіе его можетъ быть Думой поручено своей комиссіи, не вызываетъ никакихъ сомнѣній.

Такимъ образомъ, надлежитъ выяснить, имѣетъ ли Дума право поручить своей комиссіи разработать и внести законопроектъ, когда эту обязанность принялъ на себя министръ. Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, необхо-

димо прежде всего установить, каковы обязанности министра по отношенію къ признанному Думой желательнымъ законодательному заявленію. Долженъ ли онъ при согласіи съ проектируемой Думой реформой взять непремѣнно на себя разработку соотвѣтствующаго законопроекта, или, наоборотъ, въ каждомъ данномъ случаѣ министръ можетъ по своему усмотрѣнію отъ составленія законопроекта отказаться?

Нѣкоторые изслѣдователи вопроса о правѣ почина Думы объясняютъ предоставленіе министрамъ права взять на себя составленіе признаннаго Думой желательнымъ законопроекта намѣреніемъ законодателя сохранить по возможности за министрами то исключительное право на внесеніе законопроектовъ, которое было предоставлено имъ учрежденіемъ 6 августа 1905 года. Послѣднее, какъ извѣстно, не признавало права почина за Думой, которой предоставлялось лишь обращаться къ иниціативѣ Государя Императора. Дума имѣла право возбуждать предположенія о желательности тѣхъ или иныхъ законодательныхъ измѣненій. Если предположенія Думы раздѣлялись министрами, то послѣдніе направляли дѣло въ общемъ законодательномъ порядкѣ. При несогласіи министровъ съ предположеніями Думы, она не могла самостоятельно разрабатывать законопроектъ и имѣла лишь право вторично признать проектируемую ею мѣру желательной. Если подобное постановленіе собирало $^2/_3$ голосовъ Думы и если Государственный Совѣтъ присоединялся къ пожеланію Думы, то дѣло представлялось черезъ Предсѣдателя Государственнаго Совѣта на благоусмотрѣніе Государя Императора, отъ котораго зависѣло или оставить дѣло безъ движенія, или же повелѣть министру представить въ Думу соотвѣтствующій законопроектъ (ст. ст. 54—57 учр. Гос. Думы 6 августа 1905 г.).

Сопоставляя изложенныя постановленія учрежденія 6 августа со ст. 57 нынѣ дѣйствующаго, проф. Лазаревскій полагаетъ, что разница между ними заключается въ томъ, что въ настоящее время, при отказѣ министра отъ разработки законопроекта, Дума можетъ поручить составленіе его своей комиссіи. Что же касается правъ министра, то они, по

мнѣнію проф. Лазаревскаго, остаются тѣ же, т. е. „если министръ раздѣляетъ соображенія Думы о желательности даннаго закона, онъ разрабатываетъ его самъ“ (указ. соч., стр. 419). Бар. Нольде также считаетъ, что постановленія ст. 57 создались подъ непосредственнымъ вліяніемъ соотвѣтствующихъ статей учрежденія 6 августа, и слѣдующими словами характеризуетъ взаимное отношеніе обоихъ учрежденій: „Монополія выработки и внесенія законопроектовъ, установленная въ пользу министровъ учрежденіемъ 6 августа, переживаетъ это учрежденіе, образуя составную часть дѣйствующаго права и лишь слегка видоизмѣняясь въ томъ смыслѣ, что за министрами признано право отказываться отъ осуществленія прежнихъ монопольныхъ правъ, и на этотъ случай выработка и внесеніе законопроектовъ остается за законодательными учрежденіями (Право 1911 № 45, столб. 2477).

Мы также считаемъ необходимымъ въ цѣляхъ выясненія интересующаго насъ вопроса сопоставить соотвѣтствующія статьи учрежденій 6 августа 1905 и 20 февраля 1906 года. Однако, это сопоставленіе приводитъ насъ къ совершенно инымъ выводамъ.

Ст. 56 учрежденія 6 августа гласила: „Если *министръ раздѣляетъ* соображенія Думы о желательности новаго закона, то онъ *даетъ дѣлу движеніе въ общемъ законодательномъ порядкѣ*“. Ст. же 57 дѣйствующаго учрежденія постановляетъ: „Если *Дума раздѣляетъ* изложенныя въ заявленіи ея членовъ соображенія, то *соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится министромъ*“.

Изъ простого сравненія текста приведенныхъ статей видно, что обѣ статьи совершенно различно опредѣляютъ права какъ министра, такъ и Думы по отношенію къ признаваемому послѣдней желательнымъ законопроекту.

По учрежденію 6 августа постановленіе Думы, коимъ она признавала желательнымъ изданіе новаго закона, не давало министру права войти непосредственно въ Думу съ соотвѣтствующимъ законопроектомъ. Если министръ раздѣлялъ соображенія Думы, онъ *обязанъ былъ* доложить о состоявшемся постановленіи Думы Государю Императору и

испросить Его указаній относительно дальнѣйшаго направленія дѣла. Внесеніе въ Думу законопроекта не зависѣло отъ усмотрѣнія министра, а могло послѣдовать лишь съ разрѣшенія Государя Императора, являвшагося единственнымъ носителемъ права почина.

Мы знаемъ, что въ настоящее время Дума обладаетъ правомъ почина. Соотвѣтственно съ этимъ ст. 57 ея учрежденія совершенно иначе опредѣляетъ роль министра въ отношеніи признаннаго Думой желательнымъ законопроекта.

Согласно указанной статьѣ, постановленіе Думы предоставляетъ министру *право* непосредственно, не испрашивая на то Высочайшаго разрѣшенія, внести въ Думу возникшій по ея почину законопроектъ. Если учрежденіе 6 августа говорило, что, при согласіи министра съ соображеніями Думы, онъ *обязанъ былъ* доложить о нихъ Государю Императору, то ст. 57 уже не упоминаетъ о томъ или иномъ отношеніи министра къ проектируемой Думой мѣрѣ, а безъ всякихъ оговорокъ устанавливаетъ право министра отказаться отъ составленія законопроекта. Слѣдовательно, министръ въ каждомъ данномъ случаѣ, внѣ зависимости отъ своего принципіальнаго отношенія къ проектируемой Думой мѣрѣ, можетъ по своему усмотрѣнію рѣшать, возьметъ ли онъ на себя разработку законопроекта или нѣтъ. Какъ въ рѣшеніи этого вопроса, такъ и въ опредѣленіи того, когда онъ внесетъ законопроектъ, министръ вполнѣ свободенъ. Мы знаемъ, что отказъ министра отъ составленія законопроекта не лишаетъ Думу права провести въ жизнь признанный ею желательнымъ законопроектъ помимо министра.

Такимъ образомъ, принимая на себя разработку законопроекта, министръ лишь содѣйствуетъ болѣе успѣшному и быстрому осуществленію на практикѣ почина Думы. Взялъ ли на себя министръ составленіе законопроекта или нѣтъ, юридическаго значенія для правъ Думы на выработку и внесеніе законопроекта это обстоятельство не имѣетъ.

Между тѣмъ, мы видѣли, что, по толкованію Сената и нѣкоторыхъ ученыхъ, фактъ принятія министромъ на себя

составленія законопроекта лишаетъ, будто бы, Думу права самостоятельно разрабатывать законопроектъ.

Мы думаемъ, однако, что, разъ за Думой признано право разрабатывать законопроектъ, когда министръ относится отрицательно къ проектируемой ею мѣрѣ и отъ составленія законопроекта отказался, то это право тѣмъ болѣе ей принадлежитъ, когда министръ раздѣляетъ мнѣніе Думы и выразилъ готовность помочь ей въ составленіи законопроекта. Если бы законодатель, признавая за Думой право поручать составленіе законопроекта своей комиссіи при отказѣ отъ его разработки министра, имѣлъ въ виду лишить Думу этого права, когда министръ взялъ на себя составленіе законопроекта, то подобное ограниченіе права почина Думы было бы спеціально оговорено. Между тѣмъ, мы нигдѣ не встрѣчаемъ запрещенія Думѣ разрабатывать законопроектъ, составленіе котораго взялъ на себя министръ.

Какъ министръ вполнѣ свободенъ рѣшать, возьметъ ли онъ составленіе законопроекта на себя или нѣтъ, такъ и Дума ничѣмъ не связана въ опредѣленіи того, будетъ ли она ждать внесенія законопроекта министромъ, или же поручитъ таковое своей комиссіи. Разъ за Думой признано право почина, то она имѣетъ право своимъ постановленіемъ обусловить внесеніе законопроекта. Министръ можетъ ей въ этомъ случаѣ помочь, но права воспрепятствовать ей осуществить свои прерогативы министръ не имѣетъ.

Мы видѣли, что никакихъ юридическихъ доводовъ въ обоснованіе ограничительнаго толкованія права почина Думы не приводится.

Однако, ограничительное толкованіе ст. 57 не только не можетъ быть обосновано юридически, но оно и съ чисто практической точки зрѣнія совершенно несостоятельно. Дѣйствительно, можно представить себѣ слѣдующій случай. Министръ, признавая желательной предположенную Думой реформу, беретъ на себя составленіе соотвѣтствующаго законопроекта. Между тѣмъ, за переобремененіемъ другими срочными дѣлами, министръ лишенъ возможности въ ближайшее время заняться разработкой законопроекта. Согласно огра-

ничительному толкованію 57 статьи, и Дума въ лицѣ своей комиссіи не можетъ разрабатывать признаваемый ею желательнымъ законопроектъ, ибо министръ взялъ его составленіе на себя. Въ подобномъ случаѣ получается такимъ образомъ слѣдующее положеніе. И министръ и Дума считаютъ желательнымъ осуществленіе законопроекта, но къ составленію его ни тотъ, ни другой приступить не могутъ. Мы видимъ, слѣдовательно, что ограничительное толкованіе ст. 57 можетъ приводить на практикѣ къ совершенно несообразнымъ положеніямъ.

Однако, сторонники подобнаго пониманія 57 статьи указываютъ, что эта статья вовсе не имѣла въ виду облегчить Думѣ осуществленіе ею на практикѣ права почина. Наоборотъ, предоставленіемъ министру преимущественнаго права на разработку и внесеніе законопроектовъ законодатель хотѣлъ, будто бы, дать министру возможность парализовать нежелательныя ему проявленія инициативы Думы.

Мы, однако, отказываемся приписывать законодателю такія чисто маккіавеллистическія намѣренія. Въ самомъ дѣлѣ, министръ имѣетъ возможность открыто возражать и въ Думѣ, и затѣмъ въ Совѣтѣ противъ признаваемаго имъ нежелательнымъ законопроекта. Обладая правомъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, министръ имѣетъ возможность представить доводы противъ Высочайшаго утвержденія принятаго Думой законопроекта. Мы не можемъ предположить, чтобы законодатель, при наличности у министра полной возможности открыто бороться съ нежелательными законопроектами, хотѣлъ дать министру какое-то право чинить обструкцію Думѣ. Дѣйствительно, иначе, какъ обструкціей, нельзя было бы назвать дѣйствія министра, который, признавая вредной проектируемую Думой мѣру, не отказался бы отъ составленія законопроекта, а заявилъ бы Думѣ, что онъ беретъ на себя его разработку, не съ цѣлью, однако, ею заняться, а лишь для того, чтобы не допустить осуществленія нежелательнаго ему законопроекта.

Мы совершенно иначе понимаемъ намѣренія законодателя и думаемъ, что онъ статьей 57 не только не хотѣлъ

затруднить осуществленіе Думой на практикѣ ея права почина, а, наоборотъ, предоставляя министру возможность взять разработку законопроекта на себя, имѣлъ въ виду облегчить Думѣ проведеніе въ жизнь проектированныхъ ею законопроектовъ.

Министръ, располагающій всѣми необходимыми техническими средствами для составленія законопроекта, можетъ скорѣе и успѣшнѣе выполнить эту работу, чѣмъ Дума въ лицѣ своей комиссіи. Ему, поэтому, и предоставлено право прійти Думѣ на помощь въ дѣлѣ разработки законопроекта.

Однако, право министра взять на себя разработку законопроекта зависитъ вполнѣ отъ его усмотрѣнія. Дума лишена возможности обязать министра принять на себя составленіе законопроекта и не имѣетъ никакого права контроля надъ тѣмъ, какъ министромъ принятая имъ обязанность выполняется. Если министръ можетъ по своему усмотрѣнію опредѣлять, придетъ ли онъ Думѣ на помощь или нѣтъ, то и Дума вполнѣ свободна въ рѣшеніи, воспользуется ли она помощью министра или нѣтъ. Дума тѣмъ болѣе въ своемъ рѣшеніи свободна, что, какъ мы указали, никакими правами контроля надъ составленіемъ министромъ законопроекта Дума не обладаетъ. Поэтому, если Дума имѣетъ основанія предполагать, что она собственными силами скорѣе министра выработаетъ законопроектъ, то она и поручаетъ его составленіе своей комиссіи.

Изложенное нами пониманіе ст. 57 вполнѣ подтверждается соотвѣтствующими прецедентами изъ практики законодательныхъ учрежденій.

И въ Совѣтѣ, и особенно въ Думѣ неоднократно возникали споры по вопросу о толкованіи ст. 56 учр. Совѣта и 57 учр. Думы. Въ нашу задачу не входитъ прослѣдить всѣ имѣющіеся по данному вопросу въ практикѣ законодательныхъ учрежденій прецеденты, мы остановимся лишь на тѣхъ изъ нихъ, которые служатъ несомнѣннымъ доказательствомъ правильности отстаиваемой нами точки зрѣнія.

Мы видѣли, что для того или иного толкованія ст. 57 существенное значеніе имѣетъ вопросъ о томъ, каковы обя-

занности министра по отношенію къ признанному Думой желательнымъ законопроекту.

Рядъ выступленій представителей правительства какъ въ Государственной Думѣ, такъ и въ Государственномъ Совѣтѣ свидѣтельствуетъ, что, по толкованію правительства, подлежащій министръ не обязанъ брать на себя разработку признаннаго Думой желательнымъ законопроекта даже и при полномъ согласіи съ основными положеніями проектируемой Думой мѣры.

Наиболѣе рельефное выраженіе эта точка зрѣнія правительства получила въ рѣчи Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ Макарова при обсужденіи вопроса о желательности внесеннаго 172 членами Государственной Думы законодательнаго предположенія о вспомоществованіи пострадавшимъ отъ разбойническихъ дѣйствій революціонныхъ партій и лицъ. Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Макаровъ, заявивъ о полномъ сочувствіи правительства проектируемому Думой законопроекту, закончилъ свою рѣчь слѣдующими словами: „Пусть инициатива въ осуществленіи высокой патріотической задачи, положенной въ основаніе этого проекта, останется за Думой. Вѣдомства, заинтересованныя въ правильной разработкѣ этого законопроекта, просятъ лишь объ одномъ, чтобы и имъ была дана возможность высказать и свои объясненія, когда въ комиссіи этотъ законопроектъ будетъ обсуждаться“ (Стен. отч. I сессіи, т. I, столб. 1812).

Аналогичное заявленіе имѣло мѣсто и въ Государственномъ Совѣтѣ, когда, при разсмотрѣніи представленнаго 32 членами Государственнаго Совѣта законодательнаго предположенія объ измѣненіи порядка замѣщенія состава членовъ Государственнаго Совѣта по выборамъ, Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Крыжановскій сообщилъ, что правительство вполнѣ присоединяется къ предположенію 32 членовъ Совѣта, но, въ виду простоты вопроса, выработки законопроекта на себя не беретъ (Стен. отч. сессія IV, столб. 365).

Можно указать въ практикѣ Государственной Думы еще нѣсколько подобныхъ заявленій представителей правительства (напр., при обсужденіи законодательнаго предположенія

о пенсіонномъ обезпеченіи учителей-евреевъ начальныхъ училищъ).

Такимъ образомъ, по толкованію правительства, министръ въ каждомъ данномъ случаѣ, внѣ зависимости отъ своего согласія или несогласія съ проектируемой Думой мѣрой, можетъ отъ составленія законопроекта отказаться.

Если, однако, министръ въ каждомъ данномъ случаѣ можетъ рѣшать, придетъ ли онъ на помощь Думѣ въ разработкѣ признаваемаго ею желательнымъ законопроекта или нѣтъ, то и Дума вполнѣ свободна опредѣлить, воспользуется ли она предложенной ей помощью или нѣтъ.

Соотвѣтствующее толкованіе Думой своихъ правъ мы видимъ уже въ Государственной Думѣ второго созыва, включившей въ свой наказъ параграфъ, предоставляющій Думѣ право поручать комиссіи разработку законопроекта, составленіе котораго взялъ на себя министръ.

Государственная Дума третьяго созыва присоединилась къ толкованію своей предшественницы, и въ ея наказѣ мы видимъ § 67, гласящій: Если Государственная Дума признаетъ желательнымъ предложенное ей въ порядкѣ ст. 55 учр. Гос. Думы законодательное заявленіе, а министръ или главноуправляющій изъявятъ согласіе на выработку соотвѣтствующаго законопроекта, то это не препятствуетъ Государственной Думѣ немедленно передать предложенное заявленіе, для самостоятельной выработки законопроекта, въ одну изъ существующихъ или въ особо для сего образованную комиссію (ст. 57 учр. Гос. Думы).

Мы упоминали выше, что Сенатъ, не соглашаясь съ подобнымъ толкованіемъ ст. 57, отказался распубликовать составленный Думой наказъ. Свое возраженіе противъ § 67 наказа Думы Сенатъ мотивировалъ тѣмъ, что „по буквальному смыслу ст. 57 учр. Гос. Думы, передача Государственною Думою въ комиссію одобреннаго Думою законодательнаго заявленія, а, слѣдовательно, и самая разработка его, возможны лишь при отказѣ министра въ принятіи на себя составленія проекта“ [1]). Комиссія по наказу, пред-

[1]) Цитировано по докладу комиссіи по наказу, печ. мат. № 238 (III) 3 стр. 13

ставившая въ Думу докладъ по опредѣленію Сената объ отказѣ въ распубликованіи наказа, указала, что Сенатъ, ссылаясь на буквальный смыслъ ст. 57, произвольно измѣняетъ ея текстъ, вставляя слово „лишь“, котораго въ дѣйствительности въ статьѣ нѣтъ. Въ виду того, что Сенатъ никакими другими соображеніями своего возраженія противъ принятаго Думой параграфа наказа не подкрѣпляетъ, комиссія предлагала Думѣ сохранить въ своемъ наказѣ этотъ параграфъ, какъ вполнѣ согласованный съ дѣйствительнымъ смысломъ ст. 57.

Государственная Дума не разсмотрѣла доклада комиссіи, и, такимъ образомъ, споръ между Думой и Сенатомъ остался формально не разрѣшеннымъ. Однако, на практикѣ споръ этотъ окончился въ пользу Думы, и въ настоящее время, какъ мы покажемъ ниже, надо предполагать, что и Сенатъ отказался отъ своего толкованія 57 статьи.

Ст. 62 учр. Гос. Думы постановляетъ, что принятый Думой наказъ распубликовывается во всеобщее свѣдѣніе черезъ Правительствующій Сенатъ. Послѣдній понималъ эту статью въ томъ смыслѣ, что она даетъ ему право войти въ разсмотрѣніе принятаго Думой наказа по существу и, при несогласіи тѣхъ или иныхъ статей его съ закономъ, въ распубликованіи его отказать.

Каковы, однако, послѣдствія подобнаго отказа въ распубликованіи наказа?

Если ст. 91 осн. зак. говоритъ, что законы, до ихъ обнародованія Сенатомъ, въ дѣйствіе не приводятся, то въ ст. 62 учр. Думы подобнаго постановленія въ отношеніи наказа Думы не содержится. Слѣдовательно, наказъ входитъ въ силу съ момента принятія его Думой.

Но и послѣ отказа Сената въ распубликованіи наказа, послѣдній не теряетъ для Думы своего обязательнаго значенія. Дума стоитъ внѣ контроля Сената, который не имѣетъ права предписать ей опредѣленнаго толкованія той или иной статьи ея учрежденія. Однако, опротестованный Сенатомъ параграфъ наказа не будетъ имѣть обязательнаго значенія для органовъ, внѣ Думы стоящихъ, ибо Дума можетъ

путемъ наказа нормировать только свой внутренній распорядокъ, а не опредѣлять тѣ или иныя дѣйствія органовъ, ей не подчиненныхъ.

Въ интересующемъ насъ случаѣ отказъ Сената въ распубликованіи § 67 наказа не могъ лишить Думу права поручать своей комиссіи разработку законопроекта, составленіе котораго взялъ на себя министръ. Однако, если никто не могъ воспрепятствовать Думѣ разработать и одобрить законопроектъ въ порядкѣ, предусмотрѣнномъ § 67 ея наказа, то подобный законопроектъ могъ быть не принятъ Государственнымъ Совѣтомъ къ разсмотрѣнію или не удостоиться Высочайшаго утвержденія на томъ основаніи, что Дума не имѣла права приступать къ обсужденію законопроекта до внесенія его министромъ.

Если бы Государственный Совѣтъ и Верховная Власть стали на такую точку зрѣнія, то § 67 наказа потерялъ бы практическое значеніе, и Дума не имѣла бы возможности настоять на своемъ пониманіи ст. 57 учр. Гос. Думы. Въ виду этого особое значеніе имѣютъ тѣ случаи примѣненія Думой на практикѣ § 67 ея наказа, когда принятые Думой въ порядкѣ означеннаго параграфа законопроекты были предметомъ обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ и восходили на Высочайшее утвержденіе. Такихъ случаевъ въ практикѣ Думы было два, и мы, въ виду ихъ рѣшающаго значенія для толкованія ст. 57, считаемъ необходимымъ подробно на нихъ остановиться.

18 декабря 1909 года Думой было признано желательнымъ законодательное предположеніе 34 ея членовъ объ измѣненіи закона о порядкѣ открытія аптекъ. Представитель вѣдомства заявилъ, что правительство раздѣляетъ основныя положенія внесеннаго 34 членами Думы заявленія и что соотвѣтствующій законопроектъ уже начатъ разработкой. Несмотря на это заявленіе, Государственная Дума, со своей стороны, поручила одной изъ своихъ комиссій составить законопроектъ на признанныхъ ею желательными основаніяхъ. Во исполненіе даннаго ей порученія, комиссія 31 марта 1911 г. внесла въ общее собраніе выработанный ею законопроектъ,

который былъ поставленъ на повѣстку засѣданія 13 мая 1911 года. Передъ началомъ обсужденія внесеннаго комиссіей законопроекта представитель правительства, Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Крыжановскій, заявилъ, что вѣдомствомъ также выработанъ соотвѣтствующій законопроектъ, который и будетъ внесенъ въ Думу въ ближайшемъ времени. „При такихъ условіяхъ,—сказалъ представитель вѣдомства,— не касаясь формальной стороны дѣла вопроса о томъ, насколько представляется правильнымъ разсматривать настоящій законопроектъ при наличіи согласія правительства разработать соотвѣтствующій законопроектъ,—я позволю себѣ обратиться къ Государственной Думѣ съ просьбой отложить разсмотрѣніе настоящаго дѣла до внесенія правительственнаго проекта. Это представляется тѣмъ болѣе правильнымъ, что правительственный законопроектъ обнимаетъ всю область аптечнаго дѣла, тогда какъ нынѣшній—лишь часть его. Помимо того, правительственный законопроектъ будетъ представленъ на ваше усмотрѣніе съ заключеніемъ Медицинскаго Совѣта, которое по закону является обязательнымъ по всѣмъ представленіямъ по дѣламъ о народномъ здравіи, вносимымъ въ Государственную Думу. По настоящему законопроекту такого заключенія нѣтъ". Дума не согласилась, однако, съ предложеніемъ представителя вѣдомства и одобрила выработанный комиссіей законопроектъ (Стен. отч. сессія IV, т. III, столб. 4389—4390). Ко времени разсмотрѣнія означеннаго законопроекта въ Государственномъ Совѣтѣ, Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ былъ представленъ въ Государственную Думу проектъ фармацевтическаго устава. Несмотря на это обстоятельство, комиссія Государственнаго Совѣта, на разсмотрѣніе коей былъ переданъ законопроектъ объ измѣненіи порядка открытія аптекъ, стала на точку зрѣнія Государственной Думы. Въ докладѣ комиссіи Государственнаго Совѣта по означенному законопроекту мы читаемъ: „По мнѣнію комиссіи, не можетъ служить препятствіемъ къ принятію этого законопроекта и то обстоятельство, что въ то же самое время въ Государственную Думу поступилъ внесенный въ нее Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ проектъ фармацев-

тическаго устава....“ „Предвидѣть, къ какимъ результатамъ приведетъ обсужденіе законодательными учрежденіями означеннаго устава и когда уставъ получитъ силу закона, пока совершенно невозможно. Поэтому едва-ли было бы правильно задерживать разсмотрѣніе настоящаго законопроекта до выясненія указанныхъ обстоятельствъ“ [1]). Общее собраніе Государственнаго Совѣта, по докладу своей комиссіи, одобрило законопроектъ о порядкѣ открытія аптекъ, и, послѣ устраненія нѣкоторыхъ, возникшихъ между Совѣтомъ и Думой, разногласій, законопроектъ удостоился Высочайшаго утвержденія.

Въ подобномъ же порядкѣ, т. е. помимо подлежащаго Министра, было осуществлено Думой ея право почина и въ вопросѣ о распространеніи на г. Новочеркасскъ дѣйствія городового положенія 11 іюня 1892 года. 24 марта 1910 года Государственная Дума признала желательнымъ законодательное предположеніе 37 членовъ Думы о распространеніи на г. Новочеркасскъ городового положенія 11 іюня 1892 года при условіи введенія въ означенное положеніе измѣненій, вызывающихся особенностями названнаго города [2]). Представитель Военнаго Министерства заявилъ, что министерство признаетъ безусловно желательнымъ введеніе городового положенія въ г. Новочеркасскѣ и что соотвѣтствующій законопроектъ уже выработанъ и переданъ на заключенія заинтересованныхъ вѣдомствъ, по полученіи каковыхъ законопроектъ незамедлительно будетъ внесенъ въ Государственную Думу (Стен. отч. III сессія, т. III, 1701). Въ виду того, однако, что внесенія обѣщаннаго законопроекта не послѣдовало, 33 члена Государственной Думы вошли 17 декабря 1910 года въ Думу съ предложеніемъ о порученіи комиссіи по городскимъ дѣламъ выработать самостоятельно законопроектъ. Въ качествѣ матеріала для такового помянутые 33 члена Думы представили соста-

---

[1]) Докладъ комиссіи законодательныхъ предположеній. Сессія VII, № 2, стр. 2—3.

[2]) Еще въ 1908 г. Государственная Дума и Государственный Совѣтъ выразили пожеланія о скорѣйшемъ введеніи городового положенія въ г. Новочеркасскѣ.

вленный по порученію бывшаго войскового наказнаго атамана г.-л. Самсонова докладъ о необходимости введенія въ г. Новочеркасскѣ городоваго положенія 1892 года. Государственная Дума, согласившись съ предложеніемъ своихъ 33 членовъ, 24 января 1911 года поручила комиссіи по городскимъ дѣламъ представить въ возможно непродолжительномъ времени докладъ по законодательному предположенію о введеніи городового положенія въ г. Новочеркасскѣ. Во исполненіе этого порученія, комиссія по городскимъ дѣламъ разработала соотвѣтствующій законопроектъ, который и былъ предметомъ обсужденія Думы въ засѣданіи ея 9-го марта 1912 года. Во время обсужденія Думой внесеннаго комиссіей законопроекта представитель Военнаго Министерства выступилъ съ заявленіемъ о томъ, что Министерство, согласно принятому на себя обязательству, разработало соотвѣтствующій законопроектъ, который и будетъ въ ближайшемъ времени внесенъ въ Государственную Думу; при этомъ, однако, представитель Военнаго Министерства не указалъ точнаго срока внесенія законопроекта и не объяснилъ, чѣмъ выработанный Министерствомъ законопроектъ отличается отъ того, который являлся предметомъ обсужденія Думы. Въ виду сего Государственная Дума одобрила представленный ей комиссіею законопроектъ, который и былъ переданъ въ Государственный Совѣтъ. При обсужденіи означеннаго законопроекта въ комиссіи Государственнаго Совѣта, вопросъ о правильности принятаго Государственной Думой порядка его составленія и разсмотрѣнія не возникалъ. Присутствовавшіе въ засѣданіи комиссіи представители Военнаго Министерства заявили, что вѣдомство вполнѣ присоединяется къ мысли о желательности введенія въ г. Новочеркасскѣ городового положенія и что въ настоящее время въ Военный Совѣтъ внесенъ проектъ вѣдомства, который отличается отъ обсуждаемаго законопроекта Государственной Думы лишь предположеніями по нѣкоторымъ отдѣльнымъ вопросамъ, связаннымъ съ исполненіемъ этой мѣры [1]). Комиссія не нашла основаній откладывать

[1]) Докладъ комиссіи законодательныхъ предположеній и финансовой комиссіи № 9 Сессія VII, стр. 2—3.

разсмотрѣніе законопроекта и, внеся въ него нѣкоторыя измѣненія, представила его въ общее собраніе Совѣта. Возникшія между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой разногласія по существу законопроекта были устранены въ согласительной комиссіи, и законопроектъ удостоился Высочайшаго утвержденія.

Мы нарочно прослѣдили всѣ стадіи прохожденія помянутыхъ законопроектовъ, чтобы показать, что право Думы разрабатывать и давать дальнѣйшее движеніе признанному ею желательнымъ законопроекту помимо министра, взявшаго на себя его составленіе, не встрѣчало ни съ чьей стороны никакихъ принципіальныхъ возраженій.

Оба, проведенные Думой въ подобномъ порядкѣ, законопроекта были Совѣтомъ приняты къ разсмотрѣнію и одобрены и оба удостоились Высочайшаго утвержденія, и, наконецъ, оба были опубликованы во всеобщее свѣдѣніе черезъ Правительствующій Сенатъ.

Послѣднее обстоятельство и даетъ намъ основаніе предполагать, что Сенатъ отказался отъ своего толкованія 57 статьи учрежденія Думы. Согласно ст. 92 основныхъ законовъ, законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ основныхъ законовъ. Послѣдніе же опредѣляютъ (ст. 107), что Дума осуществляетъ свое право почина въ порядкѣ, установленномъ ея учрежденіемъ. Если, поэтому, возникшій по почину Думы законопроектъ изданъ съ нарушеніемъ ея учрежденія, то нарушены и основные законы.

Согласно толкованію Сената, ст. 57 учрежденія Думы не даетъ послѣдней права самостоятельно разрабатывать и давать дальнѣйшее движеніе законопроекту, составленіе котораго взялъ на себя министръ. Поэтому, съ точки зрѣнія Сената, разобранный нами порядокъ прохожденія двухъ указанныхъ законопроектовъ долженъ быть признанъ незаконнымъ, ибо Дума дѣйствовала въ нарушеніе точнаго смысла ея учрежденія, и, слѣдовательно, нарушила и основные законы.

Если бы Сенатъ продолжалъ признавать правильнымъ то пониманіе ст. 57, которое изложено въ опредѣленіи его объ

отказѣ въ распубликованіи наказа Думы, то онъ обязанъ былъ бы, въ силу ст. 92 основныхъ законовъ, воздержаться отъ распубликованія обоихъ разобранныхъ нами законопроектовъ, какъ изданныхъ съ нарушеніемъ основныхъ законовъ.

Фактъ двукратнаго обнародованія Сенатомъ законопроектовъ, проведенныхъ Думой въ порядкѣ опротестованнаго Сенатомъ § 67 наказа, и даетъ намъ основаніе заключить, что Сенатъ отказался отъ своего прежняго толкованія ст. 57 учр. Гос. Думы, которое, къ тому же, какъ мы видѣли, покоилось на очень шаткихъ основаніяхъ.

Такимъ образомъ въ настоящее время должно считаться окончательно установленнымъ, что законодательныя учрежденія вполнѣ независимы отъ министровъ въ дѣлѣ осуществленія своего права почина. Совѣтъ и Дума въ отношеніи министровъ связаны лишь одной формальностью. Они не могутъ приступить къ разсмотрѣнію внесеннаго ихъ членами (въ числѣ не менѣе 30) законодательнаго предположенія ранѣе мѣсяца со дня сообщенія подлежащему министру копіи поступившаго законодательнаго заявленія. По истеченіи мѣсячнаго срока Совѣтъ и Дума могутъ дать законодательному предположенію любое направленіе и, внѣ зависимости отъ того, взялъ ли на себя министръ разработку законопроекта или нѣтъ, поручить составленіе такового своей комиссіи и затѣмъ одобрить его, не ожидая внесенія разрабатываемаго министромъ законопроекта.

Все вышеизложенное приводитъ насъ къ слѣдующимъ выводамъ.

Право почина по дѣйствующему русскому законодательству есть право совершить юридическій актъ, послѣдствіемъ котораго является внесеніе въ законодательныя учрежденія проекта закона, подлежащаго обязательному со стороны послѣднихъ разсмотрѣнію.

Право это принадлежитъ Государю Императору и законодательнымъ учрежденіямъ. Право перваго ничѣмъ не ограничено; принадлежащее Совѣту и Думѣ право почина не

распространяется на основные законы, а также на законодательство о Финляндіи по вопросамъ общеимперскаго значенія. Наконецъ, въ дѣлѣ осуществленія принадлежащаго имъ права почина Совѣтъ и Дума вполнѣ независимы.

Говоря о независимости законодательныхъ учрежденій въ дѣлѣ осуществленія ими права почина, мы имѣемъ въ виду независимость юридическую. На практикѣ, при существующемъ политическомъ соотношеніи силъ, то или иное отношеніе правительства къ предположенной законодательными учрежденіями реформѣ имѣетъ громадное, а подчасъ и рѣшающее значеніе для проведенія ея въ жизнь. И если наши законодательныя учрежденія такъ мало использовали принадлежащее имъ право почина, то объясненіе этому слѣдуетъ искать не въ недостаточности этого права, а въ политическихъ условіяхъ нашей дѣйствительности, которыя, однако, при всей ихъ важности, стоятъ за предѣлами кругозора юриста.

право.—Ученіе о представительствѣ въ современной германской цивилистикѣ. И. В. Шерешевскаго.—Чиншевое право. А. М. Андріевскаго.—Прекращеніе чиншевыхъ правоотношеній. А. Н. Бутовскаго.—Изъ практики гражданскихъ департаментовъ Тифлисской судебной палаты. Б. И. Околовича.—Къ ученію о закладѣ долговыхъ требованій по прибалтійскому праву. М. О. Гредингера.—О задаткѣ. В. Э. Эрштрема.—Вознагражденіе за вредъ, причиненный недозволенными дѣяніями. П. Н. Гуссаковскаго.—О бракѣ и личныхъ и имущественныхъ отношеніяхъ супруговъ по финляндскому праву. Ѳ. М. Книповича.—Сдѣлки на расчистки у крестьянъ Архангельской губерніи. П. Иванова.—О духовныхъ завѣщаніяхъ, совершаемыхъ русскими подданными за границею. В. Рязановскаго.—Пересылка денегъ по почтѣ въ простыхъ письмахъ и посылкахъ. П. Андреева.—Дѣло В. Вартика въ Правительствующемъ Сенатѣ (вопросъ о соотношеніи закона и обычая въ Бессарабіи). В. К.—О дѣйствительности обязательства совершить дарственную запись на недвижимое имѣніе въ пользу одаряемаго. П. Ананьева.—Законодательство объ охранѣ труда въ иностранныхъ государствахъ въ 1911 году. К. Лейтеса.—Порученіе окружнаго суда по размежеванію. О. А. Нильсена.—Изъ новѣйшей практики гражданскаго кассаціоннаго суда. В. Шенинга.—Объ общности имущества между супругами (lex rei sitae). П. Минца.—О спецификаціи по русскому праву. С. Завадскаго.—Восьмой съѣздъ представителей русскихъ воспитательно-исправительныхъ заведеній. *Н. Б.*—Грамотность и преступность (Опытъ уголовно-статистическаго изслѣдованія). М. Ф. Заменгофа.—Объ уголовной наказуемости принадлежности къ изувѣрнымъ сектамъ. И. В. Якобія.—Девятое общее собраніе русской группы союза криминалистовъ. П. И. Люблинскаго.—Практика Правительствующаго Сената по вопросу о неколебимости вошедшаго въ законную силу судебнаго приговора (21 и 22 ст. уст. угол. суд.). А. А. Щипилло.—Изгнаніе плода. А. А. Гинзбурга.—Судебный слѣдователь. В. І. Громова.—Условное оправданіе по дѣламъ о тайныхъ похищеніяхъ чужой собственности. П. А. Ифланда.—Сличеніе фотографическихъ карточекъ преступниковъ. К. Прохорова.—Условное осужденіе и попечительный надзоръ въ Америкѣ. П. И. Люблинскаго.—Кризисъ въ области уголовной репрессіи. А. Бертелеми.—Военная подсудность. А. В. Скопинскаго.—Впечатлѣнія судебнаго процесса. П. В. Каменскаго.—Къ вопросу о предѣлахъ пониженія наказанія за покушеніе на кражу и укрывательство. Л. Маркова.—Автомобильное движеніе и статья 1466 уложенія о наказаніяхъ. П. А. Ифланда.—Указъ и законъ по дѣйствующему русскому законодательству. В. В. Ивановскаго.—Замѣтки по прибалтійскому праву. С. Завадскаго.—Особенности личныхъ и имущественныхъ правъ крестьянъ переселенцевъ. Г. Гинса.—Французскій законъ о дѣтской проституціи. Е. Г—ъ.—Новыя теченія въ эмиграціонномъ законодательствѣ. І. Яшунскаго.—Положенія, извлеченныя изъ рѣшеній Общаго Собранія Кассаціонныхъ и съ участіемъ Перваго и Второго Департаментовъ Правительствующаго Сената за 1911 и 1912 годы. Составилъ А. Д. Савченко-Маценко.—Вопросы, разрѣшенные Гражданскимъ Кассаціоннымъ Департаментомъ Правительствующаго Сената въ 1912 году. Составилъ И. Ф. Ставровичъ.—Положенія, извлеченныя изъ опредѣленій Соединеннаго Присутствія Перваго и Кассаціонныхъ Департаментовъ Пра-

вительствующаго Сената за 1910 и 1911 годы. По надзору за судебными установленіями. Составилъ Я. Я. Лпхачевъ, и мн. др.

Обзоръ иностраннаго законодательства.—Письма изъ Англіи. *Сесиль Мидъ Аллена.*—**Письма изъ Парижа.** *Ф. Эннекена.*—**Литературное обозрѣніе.—Изъ иностранныхъ журналовъ.** *Ф. Ельяшевича.*—**Библіографія.** Указатель юридической литературы.—**Извѣщенія.—Объявленія.**

Приложенія. Профессоръ Р. А. Рейссъ. Научная техника разслѣдованія преступленій. Курсъ лекцій, прочтенныхъ въ г. Лозаннѣ профессоромъ Рейссомъ чинамъ русскаго судебнаго вѣдомства лѣтомъ 1911 года. Составлено подъ редакціей С. Н. Трегубова.—Дѣло объ изслѣдованіи причинъ смерти Павла Куроша.—Законъ 15-го іюня 1912 г. о преобразованіи мѣстнаго суда.—Разъясненія по вопросамъ административнаго права, преподанныя по дѣламъ Перваго Общаго Собранія Правительствующаго Сената, восходившимъ на разсмотрѣніе консультаціи, при Министерствѣ Юстиціи учрежденной, за время съ іюля 1908 г. по іюнь 1911 г. Составилъ *И. Д. Мордухай-Болтовской.*

Подписная **плата 8 рублей** въ годъ съ доставкою и пересылкою. Отдѣльныя книги продаются по 1 рублю, съ приложеніями по 2 руб.

Должностныя лица, при подпискѣ **черезъ казначеевъ,** пользуются разсрочкою до 1 рубля въ мѣсяцъ съ тѣмъ, чтобы вся уплата была произведена въ теченіе первыхъ 8 мѣсяцевъ каждаго года.

Всѣ прочіе подписчики, при подпискѣ исключительно **въ Главной Конторѣ,** пользуются **разсрочкою до 2 рублей** въ мѣсяцъ съ тѣмъ, чтобы вся уплата была произведена въ теченіе первыхъ четырехъ мѣсяцевъ каждаго года.

Кандидаты на должности по судебному вѣдомству, лица, оставленныя при университетахъ для приготовленія къ профессорскому званію, а также студенты Императорскихъ университетовъ и Демидовскаго Юридическаго Лицея, воспитанники Императорскихъ: Училища Правовѣдѣнія и Александровскаго Лицея и слушатели Военно-Юридической Академіи платятъ,—при подпискѣ въ Главной Конторѣ,—по **5 рублей въ годъ.**

Книжные магазины пользуются за пріемъ подписки и объявленій уступкою 10%, за продажу отдѣльныхъ книгъ—25%.

Главная контора: Книжный складъ М. М. Стасюлевича, С.-Петербургъ, Васильевскій островъ, 5 линія д. 28.

Объявленія для напечатанія въ „Журналѣ“ принимаются въ Главной Конторѣ съ платою по расчету 30 копѣекъ за строчку, 8 рублей за страницу и 4 рубля за полстраницы; на 3-ей страницѣ обложкѣ 30 руб. за страницу, 15 руб. за полстраницы.

Редакція Журнала Министерства Юстиціи находится въ С.-Петербургѣ, по Екатерининской улицѣ, въ зданіи Министерства Юстиціи.

Редакторъ В. Ѳ. Дерюжинскій.