Г. Д.
КОМИССІЯ
ПО НАКАЗУ.

№ 379.
IV/1.
1913 г.

Докладчикъ В. А. Маклаковъ.

ДОКЛАДЪ

по проекту Наказа Государственной Думы.

Объяснительная записка къ проекту Наказа.

Представляя на разсмотрѣніе Государственной Думы проектъ Наказа, выработанный комиссіею по Наказу Государственной Думы четвертаго созыва, комиссія считаетъ своимъ долгомъ, прежде всего, вкратцѣ указать на исторію составленія этого Наказа.

Государственная Дума перваго созыва до своего роспуска не успѣла выработать Наказа; созданная ею комиссія 19-ти составила только три первыя главы его, которыя и были приняты Государственною Думою въ засѣданіяхъ 26 и 29 Мая 1906 г. Это—главы объ открытіи собранія Думы и повѣркѣ избранія ея членовъ, объ избраніи должностныхъ лицъ и, наконецъ, объ отдѣлахъ и комиссіяхъ. Принятыя Думою главы были, не выжидая окончанія всего Наказа, представлены въ Правительствующій Сенатъ для распубликованія, но опредѣленіемъ 12 Іюня 1906 г. Сенатъ распубликованіе ихъ отклонилъ. Эти три первыя главы сравнительно въ мало измѣненномъ видѣ вошли затѣмъ въ Наказъ второй, третьей, а нынѣ и четвертой Думы. Жизнь указала на необходимость нѣкоторыхъ измѣненій, и, какъ Государственная Дума усмотритъ изъ доклада, измѣненія внесены въ текстъ этихъ трехъ главъ и комиссіею по Наказу Государственной Думы четвертаго созыва; такъ, напримѣръ, комиссія по Наказу перешла рѣшительно къ системѣ исключительнаго избранія комиссій въ общемъ собраніи Думы, отмѣнивъ вовсе практиковавшееся прежде избраніе нѣкоторыхъ изъ нихъ по отдѣламъ. Равнымъ образомъ, Государственная Дума третьяго созыва, въ отличіе отъ Государственной Думы второго созыва, сочла нужнымъ внести нѣкоторыя измѣненія въ церемоніалъ открытія Думы, въ правила объ избраніи должностныхъ лицъ и т. д. Однако, несмотря на рядъ частичныхъ измѣненій, основы парламентской жизни, заложенныя первою Государственною Думою, а именно: дѣленіе Думы на отдѣлы по жребію, самое число этихъ отдѣловъ (одиннадцать), повѣрка полномочій въ отдѣлахъ, необходимость этой повѣрки до начала занятій и выбора Предсѣдателя, даже наименованіе и содержаніе первыхъ трехъ главъ Наказа—остались неизмѣнны по сравненію съ Наказомъ Государственной Думы перваго созыва, и въ этомъ отношеніи преемственность всѣхъ трехъ Думъ, несмотря на глубокое ихъ политическое различіе, стоитъ внѣ сомнѣнія.

Но Государственная Дума перваго созыва не могла, конечно, жить только первыми тремя главами Наказа: парламентская жизнь требовала нормъ и правилъ внутренняго распорядка. Они принимались временно, до окончательной выработки Наказа, особыми спеціальными постановленіями Государственной Думы. Такъ, напримѣръ, уже 2 Мая 1906 г., т. е. въ четвертомъ засѣданіи, Государственная Дума приняла правила о сокращеніи преній; 27 Мая

были приняты правила объ обсужденіи запросовъ и т. п. Въ засѣданіи 19 Іюня 1906 г. Предсѣдатель Государственной Думы доложилъ слѣдующее:

«Государственною Думою въ послѣднее время сдѣланъ рядъ постановленій, относящихся къ порядку занятій Государственной Думы. Эти постановленія, до изданія Наказа, имѣютъ временный характеръ, но тѣмъ не менѣе значеніе ихъ существенно; поэтому президіумъ счелъ умѣстнымъ отпечатать эти постановленія особо, подъ названіемъ «Сводъ временныхъ правилъ», при этомъ къ правиламъ, которыя созданы особыми постановленіями Думы, президіумъ присоединилъ правила, которыя, какъ ему представлялось, имѣютъ уже основаніе въ практикѣ Государственной Думы. Все это изложено подъ общимъ названіемъ «Сводъ временныхъ правилъ», одобренныхъ постановленіями и практикою Государственной Думы» (стен. отч. 1906 г., т. II, стр. 1451).

Сводъ этихъ постановленій былъ отпечатанъ, но разсмотрѣнъ не былъ, и остался, такимъ образомъ, только въ качествѣ историческаго воспоминанія. Но комиссія по Наказу Государственной Думы перваго созыва не прекращала своихъ работъ, и хотя никакого новаго доклада, кромѣ какъ по упомянутымъ выше первымъ тремъ главамъ, она не внесла, но послѣ нея остался проектъ еще восьми главъ Наказа, напечатанный покойнымъ С. А. Муромцевымъ въ его брошюрѣ «Внутренній распорядокъ Государственной Думы». Эти послѣднія главы Наказа, никогда не бывшія не только въ дѣйствіи, но даже и на разсмотрѣніи Государственной Думы, послужили все-таки матеріаломъ при дальнѣйшей разработкѣ Наказа въ комиссіи по Наказу Государственной Думы второго созыва. Избранная тоже въ числѣ 19 членовъ, какъ и первая, означенная комиссія имѣла передъ собою, такимъ образомъ, принятыя Думою, но не распубликованныя Правительствующимъ Сенатомъ, три первыя главы Наказа и затѣмъ «Сводъ временныхъ правилъ», въ разное время Думою принятыхъ. Кромѣ того, къ ея свѣдѣнію и помощи былъ и опубликованный С. А. Муромцевымъ недоложенный проектъ остальной части Наказа. Въ виду отсутствія подобія готоваго Наказа, Государственная Дума второго созыва, въ отличіе отъ Государственной Думы третьяго и четвертаго созывовъ, не дѣлала общаго постановленія о принятіи временно къ руководству, впредь до пересмотра, Наказа предыдущей Думы, а только въ отдѣльныхъ конкретныхъ случаяхъ, по предложенію Предсѣдателя, предписывала руководиться прецедентами Государственной Думы перваго созыва (стен. отч., стр. 12, 14 и др.). Такимъ образомъ, первое время Государственная Дума второго созыва жила безъ Наказа, а лишь прецедентами. Неудобство это было скоро сознано, и комиссія по Наказу поторопилась, не ожидая выработки всего Наказа, внести на разсмотрѣніе Думы самыя важныя главы Наказа, т. е. четвертую и пятую—о порядкѣ производства дѣлъ Государственной Думы и о порядкѣ ея засѣданій. Докладъ комиссіи по этимъ двумъ главамъ былъ внесенъ въ Думу 4 Мая 1907 г. и принятъ въ засѣданіяхъ 8 и 10 того же Мая (глава пятая была принята, за исключеніемъ двухъ ея послѣднихъ раздѣловъ, оставшихся неразсмотрѣнными). Три же первыя главы Наказа, принятыя еще Государственною Думою перваго созыва, были въ нѣкоторыхъ частяхъ переработаны (хотя, какъ указано выше, главныя черты сохранены) и внесены въ Думу еще раньше, 17 Апрѣля 1906 г. Но въ отношеніи регламентируемыхъ ими правилъ онѣ были менѣе спѣшны, почему Государственная Дума начала разсмотрѣніе проекта Наказа съ четвертой и пятой главъ, причемъ, за роспускомъ ея, первыя три главы такъ и остались неразсмотрѣнными.

Кромѣ этихъ двухъ главъ, комиссія по Наказу Государственной Думы второго созыва разработала еще отдѣлъ о порядкѣ разсмотрѣнія вопросовъ, предусмотрѣнныхъ ст. 16 и 20 Учр. Гос. Думы, который и былъ внесенъ въ Думу наканунѣ ея роспуска, т. е. 2 Іюня 1907 г., и разсмотрѣнъ, понятно, не былъ.

Такимъ образомъ, результатомъ дѣятельности комиссіи по Наказу Государственной Думы второго созыва было, кромѣ пересмотра первыхъ трехъ главъ, составленіе четвертой и пятой главъ, т. е. §§ 53—166, изъ коихъ §§ 53—129 были приняты Думою; эти параграфы въ той же мѣрѣ созданіе Государственной Думы второго созыва, въ какой

первыя три главы, т. е. §§ 1—52,—созданіе Государственной Думы перваго созыва.

Упомянутые §§ 53—129 обнимаютъ самыя существенныя и повседневныя правила думскаго обихода; достаточно напомнить, что они устанавливаютъ порядокъ прохожденія черезъ Думу всѣхъ дѣлъ, какъ законодательныхъ, такъ и незаконодательныхъ, напримѣръ, запросовъ, что они говорятъ о порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ, объ управленіи засѣданіемъ, о сокращеніи преній, постановкѣ вопросовъ и т. д. Это какъ разъ тѣ правила, съ которыми ежедневно сталкивается и предсѣдательствующій, и члены Государственной Думы, и они то и были впервые установлены Государственною Думою второго созыва.

Было бы несправедливо, однако, умолчать при этомъ, что, вырабатывая эти правила, комиссія Государственной Думы второго созыва пользовалась наслѣдіемъ Думы перваго созыва въ видѣ того проекта Наказа, составленнаго ея комиссіею, который былъ опубликованъ С. А. Муромцевымъ. Достаточно указать, что какъ названіе этихъ двухъ главъ (IV и V), такъ и заглавія и содержаніе ихъ раздѣловъ (порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ, порядокъ сужденій, сокращеніе и прекращеніе преній и т. п.) взяты изъ проекта Наказа Государственной Думы перваго созыва. Планъ Наказа остался, такимъ образомъ, тѣмъ же, какимъ онъ былъ намѣченъ первою Думою. Но опытъ, хотя и недолгій, Государственной Думы второго созыва, тѣ спеціальныя условія, въ которыхъ ей приходилось работать сравнительно съ первою Думою, отсутствіе въ ней прочнаго большинства, наличность партійной озлобленности, чего не было въ первой Государственной Думѣ, обиліе законодательныхъ работъ, которыми она была завалена, и котораго у первой Думы не было, наконецъ, общее измѣнившееся положеніе, которое заставляло тщательно избѣгать всего похожаго на митингованіе,—все это требовало отъ комиссіи по Наказу другого отношенія къ парламентскимъ нормамъ, чѣмъ то, которое были въ правѣ принять члены Государственной Думы перваго созыва. Въ виду этого Государственная Дума второго созыва впервые начала борьбу съ возможностью неумышленной обструкціи, съ излишествомъ рѣчей, медленностью и безсистемностью всей думской работы. Это отразилось и на разработкѣ соотвѣтствующихъ параграфовъ Наказа; четвертая и пятая главы, ею составленныя, уже кореннымъ образомъ и во многихъ подробностяхъ отличались отъ тѣхъ, которыя были проектированы Государственною Думою перваго созыва. Чтобы видѣть наглядное доказательство этого, достаточно сравнить хотя бы число параграфовъ въ этихъ главахъ, какъ они были задуманы въ Государственной Думѣ перваго созыва и какъ они были осуществлены во второй Думѣ; такъ, напримѣръ, первый раздѣлъ четвертой главы состоялъ въ проектѣ Наказа первой Думы изъ одиннадцати параграфовъ, а въ Наказѣ второй Думы онъ уже вылился въ двадцать одинъ параграфъ; второй раздѣлъ той же главы состоялъ изъ пяти параграфовъ, а въ Наказѣ Государственной Думы второго созыва разросся въ одиннадцать; второй раздѣлъ пятой главы изъ трехъ параграфовъ превратился въ восемь и т. п. Но и эти голыя цифры не даютъ все-таки достаточно полнаго представленія о томъ, что новаго комиссія Государственной Думы второго созыва внесла въ проектъ Наказа первой Думы. Такъ, напримѣръ, было уже указано, что второй раздѣлъ четвертой главы, вмѣсто пяти параграфовъ, былъ изложенъ въ одиннадцати; но для полноты картины нужно указать при этомъ, что изъ прежнихъ пяти параграфовъ три параграфа были вовсе опущены, безъ всякой замѣны, и, такимъ образомъ, изъ одиннадцати параграфовъ новой редакціи девять были совершенно самостоятельные. Равнымъ образомъ, комиссія по Наказу Государственной Думы второго созыва опускала цѣлыя главы прежняго Наказа; такъ ею вовсе безъ остатка была выпущена пятая глава—о порядкѣ сношенія Государственной Думы съ другими установленіями и т. п.; Государственная Дума перваго созыва, разрабатывая эту главу, не считалась съ возможностью, слишкомъ хорошо испытанною комиссіями по Наказу Государственной Думы послѣдующихъ созывовъ, что Правительствующій Сенатъ откажется опубликовать какую бы то ни было норму, которая претендовала бы установить порядокъ, касавшійся не только самой Думы, но и какого бы то ни было стоящаго внѣ ея учрежденія. Словомъ, под-

водя итогъ всему сказанному, слѣдуетъ заключить, что хотя проектъ Наказа Государственной Думы перваго созыва и послужилъ первоисточникомъ для Наказа Государственной Думы второго созыва, но разработка его шла совершенно самостоятельно особымъ путемъ, подъ напоромъ жизни и практики.

При началѣ своей дѣятельности Государственная Дума третьяго созыва имѣла передъ собою Наказъ въ довольно пестромъ видѣ. Онъ состоялъ: изъ первыхъ трехъ главъ, принятыхъ Государственною Думою перваго созыва, переработанныхъ комиссіею по Наказу Государственной Думы второго созыва, но послѣднею не разсмотрѣнныхъ; изъ четвертой и части пятой главы (§§ 53—129), выработанныхъ комиссіею Государственной Думы второго созыва и этою послѣднею принятыхъ; изъ конца пятой главы (§§ 130—166), выработанной комиссіею по Наказу Государственной Думы второго созыва, но ею не принятаго. Совокупность ихъ обнимала всѣ необходимыя стороны думской работы, и внѣ ихъ остался только отдѣлъ о личномъ положеніи членовъ Думы и о Совѣщаніи Государственной Думы. Эти отдѣлы обсуждались въ комиссіи по Наказу Государственной Думы второго созыва, но доклада по нимъ составлено не было. Съ Наказомъ подобнаго объема можно было жить долго. Государственная Дума третьяго созыва въ первый же день своего дѣлового засѣданія, избравъ комиссію для выработки проекта Наказа, тѣмъ не менѣе временно приняла къ руководству весь Наказъ Думы второго созыва, кромѣ статей, опротестованныхъ Правительствующимъ Сенатомъ. Это разумное постановленіе позволило третьей Думѣ не торопиться ни съ разработкою, ни съ принятіемъ новаго Наказа, и комиссія ея вырабатывала проектъ не спѣша, выжидая указаній опыта. И дѣйствительно, проектъ Наказа былъ разсмотрѣнъ ею только въ концѣ второй сессіи и принятъ въ новомъ объемѣ къ руководству лишь съ 10 Октября 1909 г. Такимъ образомъ, изъ пяти лѣтъ существованія Государственная Дума третьяго созыва два первыхъ года жила по старому Наказу, созданію второй Думы, и лишь за послѣдніе три года уже по выработанному ею Наказу.

На долю комиссіи по Наказу Государственной Думы третьяго созыва выпало самостоятельно разработать только шестую, седьмую и восьмую главы: о Совѣщаніи, о личномъ положеніи членовъ Думы и о пересмотрѣ Наказа, и, наконецъ, весьма важный второй раздѣлъ четвертой главы—о разсмотрѣніи бюджета. Всѣ эти главы—ея созданіе, подобно тому, какъ главы первая, вторая и третья—созданіе первой Думы, а четвертая и пятая—созданіе второй Думы. Но зато, при пересмотрѣ всего Наказа, она внесла въ него много техническихъ измѣненій, подсказанныхъ самою жизнью, а отчасти и политическимъ настроеніемъ Государственной Думы третьяго созыва. Наконецъ, кромѣ указанныхъ главъ, комиссія по Наказу третьей Думы выработала еще главу о порядкѣ разсмотрѣнія разногласій съ Государственнымъ Совѣтомъ, т. е. о порядкѣ разсмотрѣнія заключеній согласительныхъ комиссій и возвращаемыхъ въ Думу изъ Государственнаго Совѣта для новаго разсмотрѣнія законопроектовъ. Хотя докладъ объ этомъ и былъ въ Думу внесенъ, но ею разсмотрѣнъ не былъ.

Однако, Наказъ Государственной Думы третьяго созыва постигла въ Правительствующемъ Сенатѣ участь перваго,—онъ не былъ распубликованъ, а заключенія комиссіи по протесту Сената хотя въ Думу внесены, но Думою также не разсмотрѣны.

Государственная Дума четвертаго созыва, какъ извѣстно, тоже въ третьемъ засѣданіи приняла къ временному руководству цѣликомъ весь Наказъ Государственной Думы третьяго созыва, основываясь на томъ, что за этимъ Наказомъ было три года опыта. Задача выбранной ею комиссіи была до крайности упрощена; на долю этой комиссіи не оставалось уже ничего новаго. Все было сдѣлано до нея. Ей надлежало только послѣдній разъ пересмотрѣть и исправить Наказъ, согласно указаніямъ трехлѣтняго опыта, и отчасти, согласно новымъ ея политическимъ тенденціямъ, надлежало, наконецъ, въ частности, произнести свое слово и по возраженіямъ Правительствующаго Сената. Исполнивъ эту задачу, комиссія, въ общемъ, оставила Наказъ въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ онъ былъ, и потому этотъ Наказъ, нынѣ предъявляемый вѣроятно уже въ послѣдній разъ на разсмотрѣніе Думы,

есть коллективная работа Государственной Думы перваго, второго и третьяго созывовъ въ предѣлахъ, только что выше указанныхъ. И въ виду полнаго сходства этого новаго Наказа съ предыдущимъ и объяснительная записка, прилагаемая къ нему, въ значительной же мѣрѣ заимствовала свои соображенія изъ таковой же къ проекту Наказа Государственной Думы третьяго созыва, съ необходимыми измѣненіями, вызванными внесенными въ Наказъ исправленіями.

Переходимъ теперь къ объясненію предлагаемаго на разсмотрѣніе Государственной Думы проекта Наказа.

ГЛАВА I.

Глава I Наказа озаглавлена «Открытіе Государственной Думы и повѣрка полномочій ея членовъ» и написана, главнымъ образомъ, для руководства новоизбранной Думы; ея значеніе пропадаетъ послѣ первыхъ шаговъ Думы, не говоря о второй и послѣдующихъ ея сессіяхъ. Въ самомъ дѣлѣ, не только открытіе Государственной Думы, подъ чѣмъ Наказъ разумѣетъ открытіе вновь созываемой, только что избранной Думы, а не возобновленіе ея сессій послѣ каникулъ, но и предусмотрѣнная второю половиною главы повѣрка полномочій, какъ нормальное явленіе, оканчиваются уже въ самомъ началѣ думскихъ занятій. Позднѣе она можетъ имѣть мѣсто только какъ исключеніе, въ силу состоявшихся переизбраній, но какъ явленіе нормальное не существуетъ. Потому-то Наказъ и выдѣлилъ правила, касающіяся этихъ первыхъ думскихъ актовъ, въ особую главу, въ первую главу, какъ подлежащія первому примѣненію новой Думы; для болѣе легкаго усвоенія этихъ правилъ Наказа они расположены, по возможности, въ хронологическомъ порядкѣ предусматриваемыхъ ими дѣйствій.

Вся глава состоитъ изъ девятнадцати параграфовъ, причемъ §§ 4—19 посвящены правиламъ о повѣркѣ полномочій.

Приступая къ составленію и формулировкѣ правилъ, регулирующихъ открытіе вновь избранной Думы, комиссія по Наказу не могла не поставить себѣ вопроса: не является ли этотъ трудъ совершенно излишнимъ, и не установлены ли уже эти правила Высочайшимъ указомъ 18 Сентября 1905 г.? Мы видѣли на практикѣ, что до сихъ поръ лицо, Высочайше назначенное для открытія Думы, не ограничивалось этимъ открытіемъ, а приступало къ избранію Предсѣдателя Думы, неизмѣнно ссылаясь при этомъ на ст. 51 правилъ 18 Сентября, чѣмъ, какъ будто, подтверждалось, что правила эти не потеряли своей силы. Однако, изъ обозрѣнія относящихся сюда законоположеній и распоряженій правительства комиссія не могла не усмотрѣть, что этотъ порядокъ не имѣетъ за собою законнаго основанія. Примѣненіе ст. 51 правилъ 18 Сентября было обязательно въ первой Думѣ, какъ потому, что оно было издано спеціально для открытія Думы «первоначальнаго созыва», такъ и потому, что примѣніе этой статьи было предписано Высочайшимъ указомъ 22 Апрѣля 1906 г. Но при открытіи Государственной Думы второго и третьяго созыва Высочайшіе указы объ ихъ открытіи на эту ст. 51 ссылки уже не дѣлали. Такимъ образомъ, и Верховная власть, въ полномъ соотвѣтствіи съ текстомъ правилъ 18 Сентября, находила, что эти правила были изданы только для первой Думы и, очевидно, только потому, что тогда никакихъ иныхъ правилъ для открытія Думы не существовало. Въ дальнѣйшемъ же составленіе правилъ на этотъ предметъ возложено было закономъ (ст. 62 Учр. Гос. Думы) уже на самую Думу, и если д. т. с. Голубевъ, тѣмъ не менѣе, примѣнялъ ст. 51, то, очевидно, дѣлалъ это не въ силу Высочайшаго указа и не въ силу закона, а въ силу аналогіи, по общему смыслу законовъ, въ виду пробѣла дѣйствующаго законодательства и отсутствія окончательно принятаго и опубликованнаго Наказа. Поэтому комиссія полагала, что правила 18 Сентября не должны ее стѣснять, и что первымъ долгомъ комиссіи является, на основаніи ст. 62 Учр. Гос. Думы, пополнить указанный пробѣлъ, сдѣлавъ въ будущемъ излишнимъ примѣненіе означенныхъ правилъ.

Приступая къ разрѣшенію вопроса о томъ, кто долженъ открывать вновь созванную Думу, провозглашать впервые ея юридическое бытіе,

Наказъ, какъ первой, такъ и второй Государственной Думы, предполагалъ возложить эту обязанность на старѣйшаго члена Государственной Думы, и законность такого порядка возраженій со стороны Правительствующаго Сената не встрѣтила (опред. 12 Іюня 1906 г.). Комиссія по Наказу Государственной Думы третьяго созыва, однако, отступила отъ этого предположенія; она не могла не замѣтить, что подобный порядокъ находился бы въ противорѣчіи съ установившеюся практикою, по которой Верховная власть, опредѣляя день созыва Думы, неизмѣнно возлагала ея открытіе на особо для этого назначенное лицо.

Чтобы не становиться въ противорѣчіе съ этимъ порядкомъ, если онъ будетъ примѣняться и впредь, комиссія рѣшила опредѣлить правила дѣятельности Думы, начиная съ того момента, когда процедура открытія Думы, согласно Высочайшаго указа, будетъ уже закончена.

Не трудно видѣть, что эта редакція Наказа имѣетъ то преимущество, что, не становясь въ противорѣчіе съ Высочайшею волею, если Государю будетъ угодно, по примѣру прежнихъ лѣтъ, возложить открытіе вновь избранной Думы на особое лицо, она даетъ отвѣтъ и на тотъ случай, если таковое лицо назначено не будетъ. Въ такомъ случаѣ, согласно § 1 Наказа, обязанность временнаго предсѣдателя съ самаго начала и до избранія предсѣдателя постояннаго несъ бы членъ Государственной Думы, участвовавшій въ наибольшемъ числѣ сессій, при равенствѣ же въ сессіяхъ—старѣйшій изъ нихъ по возрасту.

Возвращаясь къ моменту открытія Государственной Думы, мы видимъ, что, согласно установившейся практикѣ и согласно природѣ вещей, лицо, открывшее Думу, приступало къ выбору Предсѣдателя, чтобы имѣть возможность кому-либо сдать предсѣдательское мѣсто. Этотъ порядокъ былъ предуказанъ для первой Государственной Думы и ст. 51 правилъ 18 Сентября. Такимъ образомъ, избраніе Предсѣдателя Государственной Думы происходило немедленно по ея открытіи, раньше какого бы то ни было акта, подъ руководствомъ Высочайше назначеннаго для открытія Государственной Думы лица. Признавъ всю неизбѣжность того, что, при отсутствіи общеобязательнаго Наказа, до сихъ поръ практиковался именно этотъ способъ, комиссія по Наказу, обсудивъ его по существу, признала его неудобнымъ. Избраніе Предсѣдателя Думы въ первый день думской сессіи вызываетъ возраженія съ самыхъ различныхъ сторонъ. Нельзя не сознаться, во-первыхъ, что, если слѣдовать строго правилу, по которому Государственная Дума не принимаетъ никакихъ рѣшеній и не занимается никакими дѣлами до повѣрки половины своихъ полномочій, какъ это принято въ Наказѣ и какъ это практиковалось всѣми Думами, не исключая и четвертой, то является необъяснимымъ, почему это правило не должно относиться и къ столь важному акту, какъ избраніе Предсѣдателя? Правила 18 Сентября 1905 г., устанавливая этотъ порядокъ, были послѣдовательны, ибо эти правила были написаны для Государственной Думы 6 Августа, въ которой повѣрка полномочій членовъ лежала не на самой Думѣ, а на Правительствующемъ Сенатѣ. При этомъ порядкѣ, Государственная Дума въ день своего открытія была уже законно конституированнымъ учрежденіемъ и могла, конечно, не откладывая, приступать къ выборамъ своего Предсѣдателя. Иное положеніе создается въ Думѣ, которой еще надлежитъ повѣрить, законно ли она избрана, имѣютъ ли всѣ ея члены надлежащія полномочія, можетъ ли она считать себя компетентною для разрѣшенія какихъ бы то ни было дѣлъ. Если первымъ актомъ ея, по силѣ вещей, должна быть именно повѣрка своихъ полномочій, то, конечно, избраніе Предсѣдателя до окончанія этой задачи было бы недопустимою поспѣшностью. Но это неудобно и по другимъ практическимъ основаніямъ. Избраніе Предсѣдателя не можетъ состояться безъ предварительнаго сговора между членами Думы; поэтому, если производить выборы въ первый день, то этотъ сговоръ, по необходимости, переносится за предѣлы Думы и совершается не столько членами Думы, сколько [illegible]оводителями главныхъ политическихъ партій. Это ставитъ въ невыгодное положеніе не только всѣхъ, не имѣвшихъ возможности собраться въ Петербургъ раньше назначеннаго для открытія Думы дня, но и всѣхъ тѣхъ, которые не записались заранѣе въ какую-либо изъ организованныхъ

политическихъ партій. По силѣ изложенныхъ соображеній комиссія полагала, что будетъ правильнѣе, не только съ точки зрѣнія парламентской техники, но и съ точки зрѣнія цѣлесообразности, чтобы Дума начинала свою дѣятельность работою въ отдѣлахъ по повѣркѣ полномочій, и лишь по окончаніи ихъ, когда члены ея уже имѣли возможность и раздѣлиться на фракціи и познакомиться,—приступала къ избранію Предсѣдателя.

Такое разрѣшеніе вопроса ставило на очередь другой: кто же будетъ исполнять обязанности временныхъ предсѣдателя и секретаря до ихъ окончательнаго избранія въ обычномъ порядкѣ? Комиссія сохранила порядокъ, предложенный Наказами трехъ первыхъ Думъ и существующій въ иныхъ представительныхъ учрежденіяхъ, и рѣшила возложить обязанности предсѣдателя на старѣйшаго члена Думы. Она исходила изъ взгляда, что разрѣшеніе этого вопроса надо поставить внѣ зависимости отъ партійнаго состязанія и соперничества, нежелательнаго въ первый день, а потому, не прибѣгая къ выборамъ, опредѣлить призываемое къ занятію предсѣдательскихъ обязанностей лицо какими-либо объективными признаками.

Однако, подъ понятіемъ старѣйшаго комиссія понимала не возрастъ или, вѣрнѣе, не одинъ возрастъ. Она послѣдовала въ этомъ отношеніи примѣрамъ нѣкоторыхъ регламентовъ, которые въ расчетъ принимаютъ не только возрастъ, но и, такъ сказать, служебный цензъ. Во временные предсѣдатели призывается тотъ, который участвовалъ въ наибольшемъ числѣ сессій Государственной Думы. Комиссія полагала, что этотъ признакъ гарантируетъ и бо́льшую опытность въ примѣненіи несложныхъ правилъ парламентской техники въ первые дни и бо́льшую личную годность человѣка къ несенію депутатскихъ и предсѣдательскихъ функцій. Этотъ признакъ вѣрнѣе, чѣмъ возрастной признакъ, предохраняетъ Думу отъ врученія предсѣдательской власти, хотя бы и на короткое время, въ руки неразвитого и непригоднаго человѣка. И только при наличности равенства служебнаго ценза принимается въ соображеніе еще и цензъ возрастный.

Что же касается до Секретаря и его Товарищей, то, имѣя въ виду, что, согласно Учрежденію Государственной Думы (ст. 24), «Секретарь и его Товарищи исполняютъ свои обязанности впредь до выбора Секретаря и его Товарищей новымъ составомъ Думы», комиссія находила, что этотъ вопросъ, какъ разрѣшенный закономъ, не требуетъ постановленій Наказа. Къ тому же этотъ порядокъ, хотя и представляетъ нѣкоторую аномалію тѣмъ, что въ засѣданіе Думы вводятся лица, къ ней, можетъ быть, уже не принадлежащія, тѣмъ не менѣе имѣетъ за себя много практическихъ удобствъ, давая въ помощь старѣйшему и можетъ быть совершенно неопытному предсѣдателю вполнѣ опытныхъ секретарей.

Возможность досрочнаго роспуска Государственной Думы (ст. 3 Учр. Гос. Думы), при которой, согласно закону, функціи Секретаря прекращаются, заставила комиссію по Наказу остановиться надъ вопросомъ, кому въ этомъ случаѣ поручить секретарскія функціи? Комиссія третьей Думы полагала, что можно и для секретарей послѣдовать тому же принципу—приглашенію старѣйшихъ послѣ предсѣдателя членовъ Государственной Думы по количеству сессій. Но это постановленіе, изложенное въ прим. 1 къ § 1 въ прежней редакціи, было признано Правительствующимъ Сенатомъ неправильнымъ. Послѣдній нашелъ, «что содержащееся въ прим. 1 къ § 1 Наказа постановленіе противорѣчитъ буквальному смыслу ст. 27[2] Учр. Гос. Думы (Св. Зак., т. I, ч. 2, изд. 1908 г.), согласно коей, въ случаѣ роспуска Государственной Думы до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ, управленіе канцеляріею Думы и завѣдываніе состоящими при Государственной Думѣ должностными лицами, впредь до избранія Предсѣдателя и Секретаря новымъ составомъ Думы, возлагаются на Государственнаго Секретаря, а не на временныхъ секретарей, учреждаемыхъ Наказомъ Думы вопреки закону».

Обсудивъ изложенныя соображенія Правительствующаго Сената, комиссія никоимъ образомъ не могла признать ихъ правильными: никакого противорѣчія между прим. 1 къ § 1 Наказа и ст. 27[2] Правительствующимъ Сена-

томъ не установлено, такъ какъ эта статья закона и прим. 1 къ § 1 Наказа говорятъ о совершенно различныхъ предметахъ. Ст. 27² Учр. Гос. Думы говоритъ лишь объ управленіи канцеляріею Думы и завѣдываніи должностными лицами, а не о секретарствованіи на первомъ засѣданіи новоизбранной Думы; прим. 1 къ § 1, наоборотъ, говоритъ объ исполненіи обязанностей Секретаря на засѣданіи и ни словомъ не упоминаетъ объ управленіи канцеляріею. Такимъ образомъ, ст. 27² и прим. 1 ни въ какомъ противорѣчіи не находятся, а только другъ друга дополняютъ. Комиссія по Наказу полагала и полагаетъ, что она путемъ Наказа и не имѣла бы права обременять Государственнаго Секретаря обязанностями, которыя на него закономъ не возложены, и заставлять его, уже послѣ созыва Государственной Думы, вплоть до повѣрки полномочій и избранія должностныхъ лицъ, исполнять все то, что Наказъ поручаетъ Секретарю. Однако, если Правительствующій Сенатъ находитъ, что Государственная Дума путемъ Наказа могла возложить на Государственнаго Секретаря еще иныя обязанности, кромѣ тѣхъ, о которыхъ говоритъ законъ, то комиссія по Наказу, съ своей стороны, не встрѣтила къ этому препятствій и потому признала возможнымъ изложить прим. 1 къ § 1 въ слѣдующей редакціи: «При роспускѣ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 3 Учр. Гос. Думы обязанности временнаго секретаря исполняются въ порядкѣ ст. 27² Учр. Гос. Думы».

Возвращаясь къ моменту открытія Государственной Думы, мы видимъ, что, по мысли комиссіи по Наказу, обязанности лица, открывающаго Думу, сводятся къ факту открытія, т. е. къ провозглашенію юридическаго бытія новой Государственной Думы и передачѣ предсѣдательскаго мѣста временному предсѣдателю doyen d'âge. Все остальное развивается уже подъ предсѣдательствомъ сначала временнаго, а потомъ и постояннаго Предсѣдателя Думы. Но на самомъ порогѣ существованія Думы, какъ учрежденія, лежитъ еще одинъ обязательный актъ, предуказанный ст. 13 Учр. Гос. Думы,—принесеніе торжественнаго обѣщанія. Комиссія считала своимъ долгомъ, во избѣжаніе какого бы то ни было замѣшательства, точно установить какъ форму, такъ и моментъ этого ритуала.

Форма его ею не придумана; комиссія формулировала лишь то, что установлено практикою Думъ всѣхъ созывовъ и что вполнѣ соотвѣтствуетъ самому понятію торжественнаго обѣщанія. Несомнѣнно и то, что моментъ принесенія этого обѣщанія долженъ предшествовать какимъ бы то ни было дѣйствіямъ членовъ Государственной Думы, какъ таковыхъ; но является вопросъ: подъ чьимъ предсѣдательствомъ,—особо назначеннаго лица или старѣйшаго члена,—оно должно быть принесено?

Этотъ вопросъ, конечно, лишенъ практическаго значенія, и можно привести доводы за то и другое его разрѣшеніе. Слѣдуетъ, однако, имѣть въ виду, что ни законъ, ни практика не ставили открытіе Думы ни въ какую зависимость отъ принесенія ея членами обѣщанія; Дума объявлялась открытою *ранѣе*, чѣмъ заходила рѣчь объ обѣщаніи. Если даже допустить фантастическое предположеніе, что половина членовъ отказалась отъ принесенія обѣщанія, Дума все-таки, въ ожиданіи заслуженнаго роспуска, считалась бы открытою. Принесеніе обѣщанія есть актъ, не обусловливающій открытія Думы, а за нимъ слѣдующій; поэтому и болѣе естественно, что лицо, назначенное Высочайшею властью для открытія Думы, этимъ открытіемъ и ограничивалось; принесеніе обѣщанія должно быть первымъ дѣломъ уже открытой и руководимой своимъ doyen d'âge новой Думы для того, чтобы получить право дѣйствовать въ качествѣ таковой, подобно тому, какъ ея вторымъ актомъ, необходимымъ для того, чтобы приступать къ занятіямъ, является взаимная повѣрка ея полномочій. Наконецъ, нельзя забывать и того, что ни законъ, ни Высочайшее повелѣніе при открытіи второй, третьей и четвертой Думы и не возлагали на особо назначенныхъ для того лицъ обязанность исполнять ст. 13 Учр. Гос. Думы. Возложить ее на нихъ путемъ Наказа и невозможно, такъ какъ эти лица Думѣ не подчинены. Поэтому при молчаніи закона о томъ, кто завѣдываетъ принесеніемъ обѣщанія, Наказъ не имѣетъ формальнаго права поручать это Высочайше назначенному лицу, а можетъ поручить лишь кому-либо изъ членовъ Государственной Думы. По этимъ сообра-

женіямъ комиссія по Наказу и высказалась въ § 2 за подобное рѣшеніе поставленнаго передъ нею вопроса.

Слѣдующимъ за принесеніемъ обѣщанія актомъ Государственной Думы является повѣрка депутатскихъ полномочій. Наказъ говоритъ категорично, что Дума не приступаетъ ни къ какимъ занятіямъ, не принимаетъ никакихъ рѣшеній, пока полномочія половины членовъ Государственной Думы не будутъ провѣрены. Этимъ требованіемъ Наказъ отдаляется отъ существовавшей и едва ли оказавшейся удобною практики, по которой ранѣе повѣрки полномочій Дума выбирала своихъ должностныхъ лицъ.

Однако указанія жизни заставили комиссію внести нѣкоторыя измѣненія въ текстъ прежняго параграфа Наказа. Прежній § 3 говорилъ, что Дума не приступаетъ ни къ какимъ занятіямъ до выбора должностныхъ лицъ. Уже въ началѣ дѣятельности четвертой Думы ей пришлось отступить отъ этого правила и особымъ постановленіемъ отложить до болѣе поздняго времени избраніе второго Товарища Предсѣдателя и Товарищей Секретаря.

Такое отложеніе нельзя, конечно, считать нормальнымъ явленіемъ, но столь же невозможно и отрицать его допустимость. Было бы одинаково нежелательно и во что бы то ни стало настаивать на немедленномъ выборѣ всѣхъ членовъ президіума, хотя соглашенія въ Думѣ не состоялось, и откладывать всю думскую работу до тѣхъ поръ, пока это соглашеніе, наконецъ, благополучно не совершится. Едва ли этого требуетъ и строгій смыслъ закона. Дума всегда можетъ на нѣкоторое время остаться при неполномъ президіумѣ, въ случаѣ отставки или смерти кого-либо изъ состава его, и, несмотря на это, думская работа въ этихъ случаяхъ продолжаетъ идти своимъ чередомъ. Въ виду этихъ соображеній комиссія сочла возможнымъ признать допустимою отсрочку выборовъ президіума до болѣе удобнаго времени и приступать къ занятіямъ тогда, когда будетъ выбрано достаточное количество лицъ, чтобы имѣть законный составъ Совѣщанія. Этотъ органъ играетъ слишкомъ замѣтную роль въ думскомъ обиходѣ, чтобы можно было приступать къ нормальнымъ работамъ раньше, чѣмъ Совѣщаніе могло открыть свои дѣйствія.

Вся остальная часть первой главы Наказа посвящена порядку повѣрки полномочій. Комиссія по Наказу не могла провести во всей чистотѣ своего намѣренія—соединить въ этой главѣ всѣ нормы, которыя регулируютъ повѣрку полномочій; съ одной стороны, общій порядокъ работъ въ комиссіяхъ примѣнимъ и здѣсь, и при наличности особой и вполнѣ необходимой главы о порядкѣ комиссіонныхъ работъ было бы нелогично всѣ соотвѣтственныя правила повторять и въ этой первой главѣ; поэтому пришлось ограничиться ссылкою на нихъ въ § 6. Съ другой стороны, нѣкоторыя правила, какъ-то о постановкѣ вопросовъ на голосованіе, естественно, нашли свое мѣсто въ главѣ V, въ спеціальномъ отдѣлѣ о постановкѣ вопросовъ. Но комиссія старалась соединить въ главѣ I всѣ тѣ правила, которыя нужны какъ для образованія отдѣловъ, такъ и для дальнѣйшаго руководства ихъ внутреннею работою; тамъ, гдѣ они тождественны общимъ правиламъ всѣхъ комиссіонныхъ работъ, Наказъ ограничивается ссылкою на нихъ; но онъ ихъ приводитъ во всѣхъ случаяхъ, гдѣ спеціальная задача отдѣловъ—повѣрка полномочій—отличаетъ ихъ работу отъ работы всякихъ прочихъ комиссій.

Итакъ подготовительная работа по повѣркѣ полномочій происходитъ въ отдѣлахъ, которые, согласно § 4 Наказа, и создаются немедленно по открытіи Государственной Думы порядкомъ, указаннымъ въ § 28, на который § 4 дѣлаетъ ссылку.

Комиссіи не приходится защищать системы разсмотрѣнія по отдѣламъ: она ни разу, ни съ чьей стороны, ни возраженій, ни даже критики не встрѣчала. Повѣрка по отдѣламъ—единственное средство сдѣлать ее по возможности не партійною, не отдать этой повѣрки всецѣло въ руки политическихъ партій; она, наконецъ, избавляетъ Государственную Думу и отъ необходимости сразу, при полномъ незнакомствѣ другъ съ другомъ не только въ Думѣ, но даже и по фракціямъ, приступать къ какимъ-либо выборамъ. Наконецъ, практика работы по отдѣламъ и не дала дурныхъ результатовъ; если исходъ повѣрки полномо-

чій иногда и вызывалъ справедливое недоумѣніе, то это недоумѣніе относилось всегда къ думскому голосованію, а не къ заключенію отдѣла. И если возможно приводить возраженіе противъ пригодности системы повѣрки полномочій самою Думою, то, пока эта система существуетъ, подготовка повѣрки по отдѣламъ является наиболѣе удачнымъ разрѣшеніемъ вопроса.

Итакъ Дума немедленно дѣлится на отдѣлы, присланныя производства распредѣляются между ними предсѣдательствующимъ въ порядкѣ § 5 Наказа, и отдѣлы приступаютъ къ работѣ.

Параграфы 6—9 представляютъ совокупность правилъ, регулирующихъ порядокъ работъ до постановки рѣшенія включительно.

Параграфъ 6 дѣлаетъ ссылку на главу III (объ отдѣлахъ и комиссіяхъ); въ ней рѣчь идетъ о созывѣ отдѣловъ, о ихъ кворумѣ, о способѣ выборовъ должностныхъ лицъ, о подкомиссіяхъ, о журналахъ, рѣшеніяхъ и докладчикахъ. Во всѣхъ этихъ вопросахъ отдѣлы слѣдуютъ правиламъ о комиссіяхъ; однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ здѣсь допускаются отличія, которыя и приводятся въ главѣ I.

Тотъ же § 6 говоритъ о томъ, что отдѣлы могутъ раздѣляться на подотдѣлы и что способъ ихъ образованія предоставляется усмотрѣнію отдѣловъ. Здѣсь комиссія по Наказу усвоиваетъ другую терминологію, замѣняя слово «комиссія» словомъ «подотдѣлъ». Комиссія думаетъ, что такое словоупотребленіе болѣе соотвѣтствуетъ общепринятой системѣ называть подраздѣленіе бо́льшаго цѣлаго. Часть комиссіи называется подкомиссіею, часть отдѣла по тому же самому удобнѣе называть подотдѣломъ. Именуя часть отдѣла комиссіею, хотя бы эта часть отдѣла образовалась не путемъ избранія (т. е. передовѣрія — committo), а путемъ механическаго подраздѣленія отдѣла на двѣ части, мы невольно сами способствуемъ недоразумѣнію.

Параграфъ 7 указываетъ единственное ограниченіе, которое Наказъ вводитъ къ свободному образованію подотдѣловъ: ни одинъ членъ Государственной Думы не входитъ въ подотдѣлъ, который разсматриваетъ его производство, и не участвуетъ въ голосованіи отдѣла.

Этотъ параграфъ, однако, потребовалъ нѣкотораго измѣненія. Въ прежнемъ текстѣ ограниченіе относилось только къ голосованію «по вопросу о правильности своихъ полномочій». Эта редакція давала поводъ думать, что ограниченіе относилось лишь къ послѣднему заключительному голосованію, а что во всѣхъ предыдущихъ голосованіяхъ, связанныхъ съ тѣмъ же основнымъ вопросомъ, заинтересованные члены могутъ участвовать. Неясность редакціи обнаружилась и въ практикѣ четвертой Государственной Думы, при голосованіи предложенія о возвращеніи доклада отдѣла о выборахъ по Черниговской губерніи обратно въ отдѣлъ для дополнительнаго разсмотрѣнія. Тогда возникъ вопросъ, могли ли депутаты отъ Черниговской губерніи участвовать въ голосованіи, и Предсѣдатель Государственной Думы, опираясь на точный текстъ Наказа, разъяснилъ, что могутъ (стен. отч. 1913 г., т. I, стр. 92). Конечно, Предсѣдатель былъ правъ, ибо редакція Наказа говорила именно это. Но также несомнѣнно, что смыслъ запрета иной. Комиссія по Наказу находитъ, что достоинство самихъ депутатовъ требуетъ устраненія ихъ отъ всякихъ голосованій, въ которыхъ они заинтересованы лично, что никто не можетъ и не долженъ быть судьею въ собственномъ дѣлѣ. Въ виду этого комиссія сочла необходимымъ изложить § 7 въ иной редакціи, болѣе общей.

Параграфъ 8 устанавливаетъ обязанность подотдѣла и отдѣла извѣщать заинтересованнаго члена Думы о днѣ рѣшительнаго по его дѣлу засѣданія и выслушивать его объясненія, но онъ постановляетъ далѣе, что, давъ свои объясненія, членъ Государственной Думы, полномочія котораго повѣряются, удаляется, и что обсужденіе и голосованіе происходятъ непремѣнно въ его отсутствіи.

Это постановленіе, имѣющее въ виду обезпечить за каждымъ членомъ Думы наибольшую свободу сужденій, понятно само собою. Здѣсь умѣстно вспомнить, что однажды въ Государственной Думѣ возникъ аналогичный вопросъ о правѣ члена Думы присутствовать въ общемъ ея собраніи при разрѣшеніи вопроса о его выборахъ. Комиссія не можетъ не признать, что хотя во имя свободы сужденій отсутствіе заинтересованнаго члена было бы желательно и въ общемъ собраніи, однако она не имѣетъ возможности устана-

вливать этого правила въ Наказѣ. Во-первыхъ, это было бы все-таки ограниченіемъ его права самозащиты, которое можно допустить въ отдѣлѣ, не произносящемъ послѣдняго слова, но не въ Думѣ передъ провозглашеніемъ ею окончательнаго рѣшенія. А, во-вторыхъ, это постановленіе было бы и формально незаконно, такъ какъ удаленіе членовъ Государственной Думы изъ собранія предусмотрѣно въ законѣ лишь въ порядкѣ ст. 38 Учр. Гос. Думы и не могло бы подлежать поэтому принудительному осуществленію. Наконецъ, нельзя забывать и того, что засѣданія Думы публичны, и что поэтому удаленіе члена Думы изъ открытаго собранія было бы и безполезно.

Комиссія внесла въ § 8 редакціонное измѣненіе. Прежній текстъ, въ которомъ было сказано, что къ объясненіямъ приглашаются тѣ члены Государственной Думы, правильность полномочій которыхъ допускаетъ сомнѣніе, былъ признанъ неудачнымъ. Слова «допускаетъ сомнѣнія» предполагаютъ больше, чѣмъ Наказъ хотѣлъ сказать, ибо предполагаютъ наличность уже сложившагося сомнѣнія среди членовъ отдѣла или подотдѣла; они даютъ поводъ думать, что приглашеніе членовъ Государственной Думы для объясненій уже знаменуетъ, хотя бы пока только предполагаемую, сомнительность его полномочій. На дѣлѣ же это не такъ. Приглашеніе въ отдѣлъ не означаетъ ничего болѣе, какъ то, что возникъ споръ, возникъ самый вопросъ о правильности избранія; достаточно подачи жалобы или заявленія кѣмъ-либо, помимо жалобы, возраженія, чтобы была уже признана наличность того сомнѣнія, которое даетъ право каждому заинтересованному члену Государственной Думы представить свои объясненія. Поэтому комиссія сочла болѣе правильнымъ предложить этотъ параграфъ въ такой редакціи: «членъ Государственной Думы, о правильности полномочій котораго возбуждено сомнѣніе, извѣщается о днѣ окончательнаго по его дѣлу засѣданія подотдѣла и отдѣла. Онъ можетъ представлять всѣ необходимыя объясненія; но обсужденіе и голосованіе происходятъ въ его отсутствіи».

Параграфы 9, 10 и 11 Наказа предусматриваютъ порядокъ принятія и изложенія рѣшеній подотдѣловъ и отдѣловъ.

Параграфъ 9 устанавливаетъ правило, вызванное тою же заботою о наибольшей свободѣ сужденій, а именно правило о закрытой подачѣ голосовъ.

Комиссія внесла нѣкоторыя измѣненія и въ § 9 Наказа сравнительно съ прежнею редакціею. Въ прежней редакціи онъ гласилъ, что всѣ окончательныя постановленія отдѣловъ и подотдѣловъ принимаются закрытымъ голосованіемъ. Это правило было вызвано тою же заботою о наибольшей свободѣ голосованія. Однако, оно было неудобно на практикѣ. Съ одной стороны, при отсутствіи какихъ бы то ни было споровъ и вопросовъ, при общемъ единодушномъ согласіи, онъ казался излишнимъ. Сама комиссія по Наказу третьей Думы находила, что въ такихъ исключительныхъ случаяхъ, при отсутствіи возраженій, параграфъ этотъ могъ быть обойденъ. Но, съ другой стороны, онъ былъ и опасенъ. Онъ могъ привести къ тому, что, несмотря на общее открытое согласіе, при голосованіи неожиданно появились бы черные шары. Это нельзя было признать нормальнымъ, желательнымъ и соотвѣтствующимъ достоинству Думы явленіемъ. Естественно и необходимо, чтобы каждый, кто находитъ избраніе неправильнымъ, указалъ бы эти свои сомнѣнія отдѣлу при обсужденіи дѣла; было бы мало соотвѣтствующимъ добрымъ нравамъ, если кто бы то ни было, утаивъ отъ своихъ сочленовъ свою точку зрѣнія и свои сомнѣнія, выразилъ бы ихъ молча при подачѣ шаровъ. Поэтому комиссія по Наказу Государственной Думы четвертаго созыва полагала, что при отсутствіи жалобъ и возраженій, словомъ, при отсутствіи какого бы то ни было спора, вопросъ не только можетъ, но и долженъ рѣшаться открытымъ голосованіемъ; но, съ другой стороны, при малѣйшемъ возраженіи, разъ какое бы то ни было сомнѣніе было высказано и формулировано, разрѣшеніе вопроса должно происходить уже закрытымъ голосованіемъ.

Параграфы 10 и 11 говорятъ о порядкѣ избранія докладчика и о его обязанностяхъ; этотъ порядокъ вполнѣ аналогиченъ общему порядку избраній такового, изображенному въ § 51 проекта Наказа, на который и сдѣлана ссылка; но эти параграфы помѣщены въ главѣ I потому, что система двойного обсужденія въ подотдѣлѣ

и отдѣлѣ, при возможности разномыслія этихъ двухъ инстанцій, дѣлаетъ необходимыми нѣкоторыя измѣненія въ обычномъ порядкѣ избранія докладчиковъ, которыя и указаны въ § 11.

Параграфы 12—16 Наказа объединены единствомъ содержанія и, главное, происхожденія. По происхожденію это тѣ параграфы, которые были выработаны на совѣщаніяхъ предсѣдателей и секретарей всѣхъ отдѣловъ третьей Государственной Думы, для установленія однообразія въ порядкѣ выборной повѣрки. По содержанію они касаются какъ формы докладовъ отдѣловъ, такъ отчасти и порядка ихъ разсмотрѣнія въ общемъ собраніи. Съ точки зрѣнія чистоты классификаціи нѣкоторые изъ параграфовъ, напримѣръ, §§ 12 и 13, какъ написанные не въ руководство отдѣламъ, а въ руководство общимъ собраніямъ Думы или, вѣрнѣе, ея президіуму, должны были бы найти свое мѣсто не здѣсь; но Наказъ не содержитъ ни особой главы, ни раздѣла, которые бы трактовали объ этомъ предметѣ, такъ какъ наиболѣе подходящій раздѣлъ первый главы V говоритъ только о формальной сторонѣ составленія повѣстки, а не о ея содержаніи; поэтому и помѣщеніе этихъ параграфовъ въ первый раздѣлъ главы V было бы столь же произвольно, безъ нужды нарушая, кромѣ того, преслѣдовавшуюся Наказомъ, по мѣрѣ возможности, цѣль соединять въ одной главѣ всѣ, касающіяся повѣрки выборныхъ производствъ, правила.

По существу эти параграфы Наказа не представляютъ ничего новаго и были уже примѣняемы практикою третьей и четвертой Государственной Думы.

Можно отмѣтить только, что § 17 Наказа третьей Государственной Думы изложенъ, въ видѣ § 16 проекта, въ новой редакціи; простое сравненіе этой редакціи и прежней показываетъ какъ полное тождество содержанія обоихъ параграфовъ, такъ и необходимость для ясности предлагаемой нынѣ редакціонной поправки.

Параграфы 14—16 устанавливаютъ четыре различныхъ порядка докладовъ о правильности выборовъ и ихъ разсмотрѣнія: 1) тотъ порядокъ, когда на выборы не было подано жалобы, и никто въ комиссіи не нашелъ нужнымъ proprio motu ни предложить кассировать выборы, ни хотя бы довести о замѣченныхъ неправильностяхъ до свѣдѣнія министра; 2) порядокъ, примѣняемый тогда, когда была жалоба, но рѣшеніе отдѣла было единогласно за утвержденіе выборовъ, безъ доведенія до свѣдѣнія правительства о неправильностяхъ; 3) порядокъ, когда отдѣлъ большинствомъ голосовъ постановляетъ кассировать выборы или, даже не кассируя ихъ, сообщить о допущенныхъ неправильностяхъ правительству; 4) когда въ отдѣлѣ произошло разногласіе, и мнѣніе, изложенное выше въ п. 3, собрало лишь меньшинство голосовъ.

Въ случаѣ, изложенномъ въ п. 1, докладъ— исключительно устный, и въ повѣсткѣ засѣданія повѣряемый округъ не называется. Это наиболѣе обычный нормальный порядокъ разсмотрѣнія. Если жалоба была подана и оставляется безъ всякихъ послѣдствій, то докладъ попрежнему устный (п. 2), но въ повѣсткѣ засѣданій повѣряемый избирательный округъ долженъ быть названъ по имени. Если же отдѣлъ не ограничивается простымъ утвержденіемъ выборовъ, а предлагаетъ или ихъ кассировать или, по крайней мѣрѣ, довести о неправильностяхъ до свѣдѣнія министра, то всѣ эти предложенія отдѣловъ, по своей важности, не должны вноситься экспромптомъ, а должны быть со всѣми своими мотивами заранѣе извѣстны собранію, почему и излагаются въ письменномъ видѣ, раздаются членамъ Думы и назначаются къ слушанію не ранѣе, какъ черезъ три дня послѣ раздачи. А отсюда вытекаетъ и правило для случаевъ, изложенныхъ въ п. 4; если одно изъ подобныхъ предложеній было бы отвергнуто большинствомъ отдѣла, а меньшинство тѣмъ не менѣе, не подчиняясь большинству, пожелаетъ сдѣлать въ этомъ смыслѣ самостоятельное предложеніе Думѣ, то и это меньшинство должно имѣть возможность дѣлать это въ формѣ такого же письменнаго предложенія. Для этого комиссія предлагаетъ постановить, что если меньшинство, послѣ отверженія отдѣломъ его предложенія, представитъ письменно особое мнѣніе, то отдѣлъ долженъ внести его въ Думу, а вслѣдствіе этого и собственное мнѣніе отдѣла должно быть внесено въ этомъ случаѣ, очевидно, тоже въ письменной формѣ.

Комиссія отмѣчаетъ, что § 19 изложенъ соотвѣтственно указаніямъ Правительствующаго Сената. Въ прежней редакціи (§ 20) онъ гласилъ: «въ случаѣ отмѣны выборовъ члена Государственной Думы, Предсѣдатель ея немедленно доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ на предметъ назначенія новыхъ выборовъ». Правительствующимъ Сенатомъ было справедливо обращено вниманіе на то, что ст. 144 Пол. Выб. Гос. Думу дѣлаетъ иногда второе избраніе излишнимъ, механически передавая полномочія слѣдующему кандидату. Соглашаясь съ этимъ замѣчаніемъ, комиссія по Наказу исключила изъ текста параграфа слова: «на предметъ назначенія новыхъ выборовъ».

Въ заключеніе комментарій къ главѣ I комиссія считаетъ своимъ долгомъ указать на *исторію* вопроса съ рядомъ проектированныхъ раньше параграфовъ, неизмѣнно встрѣчавшихъ возраженія со стороны Правительствующаго Сената.

Еще Наказомъ первой Государственной Думы былъ принятъ спеціальный § 7, по коему «частныя лица, показанія которыхъ признаются комиссіею полезными, приглашаются комиссіею и ея предсѣдателемъ въ порядкѣ, указанномъ § 44». Необходимость допроса частныхъ лицъ, какъ свидѣтелей, представлялась комиссіи по Наказу и самой Государственной Думѣ перваго созыва совершенно безспорною для правильной и сознательной повѣрки выборныхъ производствъ. Первый департаментъ Правительствующаго Сената, въ своемъ опредѣленіи отъ 12 Іюня 1906 г., призналъ законнымъ этотъ § 7. «. . . . Правительствующій Сенатъ находитъ, что постановленія, изложенныя въ §§ 1—15 . . . несогласія съ закономъ не содержатъ» и т. д.

Въ томъ же Наказѣ первой Государственной Думы былъ и § 14, гласившій о правѣ Государственной Думы избирать комиссію для изслѣдованія особо важныхъ злоупотребленій или нарушеній закона, усмотрѣнныхъ въ выборныхъ производствахъ, и этотъ параграфъ, какъ видно изъ приведенной цитаты опредѣленія Сената, былъ также признанъ законнымъ.

Однако, на практикѣ примѣненіе этихъ параграфовъ встрѣтило возраженіе со стороны Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Послѣ роспуска Государственной Думы перваго созыва Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, особымъ письмомъ на имя Предсѣдателя Государственной Думы второго созыва, указалъ, что отдѣлы Думы не имѣютъ права непосредственнаго сношенія съ частными лицами и что, въ случаяхъ необходимости допроса таковыхъ, Дума должна сообщить объ этомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который уже распорядится допросомъ ихъ чрезъ представителя администраціи. Обсудивъ возраженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы не согласилась съ нимъ, по слѣдующимъ соображеніямъ:

«Обязанность повѣрки полномочій своихъ членовъ возложена на Думу Основными Законами (ст. 102) и Положеніемъ о Выборахъ (ст. 142—147) никакихъ ограниченій въ эту ея обязанность не введено. Запрещеніе отдѣламъ допрашивать частныхъ лицъ и предоставленіе этого права представителямъ администраціи было бы несогласнымъ съ Основными Законами вторженіемъ администраціи въ область тѣхъ правъ Государственной Думы, которыя предоставляются исключительно ея компетенціи. И хотя несомнѣнно, что право Думы въ этомъ вопросѣ ограничивается существомъ дѣла, такъ какъ никакой законъ не обязываетъ частное лицо являться по приглашенію комиссіи давать ей показанія, но то же отсутствіе санкціи стѣснило бы и допросъ со стороны администраціи. Никакой законъ не даетъ администраціи права чинить такіе допросы и никакой силы принудить отвѣчать ей администрація не имѣетъ. При этихъ условіяхъ администрація не имѣетъ правъ требовать, чтобы Дума возлагала на нее порученіе, которое она исполнить не въ силахъ, и отказалась сама отъ посильнаго исполненія того, что законъ поручаетъ всецѣло *ея* заботамъ и *ея* компетенціи. По сидѣ этихъ соображеній комиссія полагаетъ, что всякое вмѣшательство Министерства въ исполненіе Думою задачъ, возложенныхъ на нее закономъ, является незаконнымъ и заслуживаетъ самаго энергичнаго возраженія».

Однако, при обсужденіи проекта Наказа въ общемъ собраніи Думы въ засѣданіи 22 Января 1909 г., указанный § 7 былъ Думою отклоненъ большинствомъ 99 голосовъ противъ 88, причемъ, какъ на любопытный курьезъ, не мѣшаетъ указать, что въ этомъ засѣданіи Думы вся оппозиція отсутствовала въ видѣ протеста противъ одного изъ предыдущихъ вотумовъ Думы. При обсужденіи § 7 противники его указывали и на его незаконность съ точки зрѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и на невозможность путемъ Наказа устанавливать допросъ частныхъ лицъ, которыя не обязаны ни подчиняться Наказу, ни вообще являться по приглашенію думскихъ комиссій.

Но если § 7 былъ такимъ образомъ устраненъ самою Думою, то § 14 не встрѣтилъ въ ней никакихъ сомнѣній и былъ принятъ безъ преній. При опубликованіи Наказа третьей Государственной Думы Правительствующему Сенату не пришлось уже поэтому имѣть дѣла съ наиболѣе спорнымъ § 7; но зато онъ возражалъ на этотъ разъ уже не только противъ § 16 (§ 14 Наказа первой Государственной Думы), но даже и противъ § 18 Наказа, въ которомъ усмотрѣлъ тѣсную связь съ § 16. «Редакція §§ 16 и 18 Наказа», разсуждалъ Сенатъ, «даетъ основаніе заключить, что предусматриваемое § 16 учрежденіе особой комиссіи для изслѣдованія нарушеній закона или злоупотребленій, обнаруженныхъ при разсмотрѣніи выборнаго производства, имѣетъ цѣлью не только облегченіе повѣрки полномочій лицъ, избранныхъ въ составъ Государственной Думы, но и осуществленіе органомъ Государственной Думы активнаго контроля надъ дѣйствіями участвовавшихъ въ выборномъ производствѣ лицъ и учрежденій, каковой контроль, по закону (ст. 24 Пол. Выб. Гос. Думу), лежитъ не на Государственной Думѣ, а на Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ и Правительствующемъ Сенатѣ. Въ справедливости такого заключенія, а слѣдовательно и вывода о несогласованности съ закономъ разсматриваемыхъ параграфовъ Наказа, убѣждаетъ и устанавливаемое § 18 правило, въ силу котораго повѣрка выборнаго производства продолжается Государственною Думою и послѣ того, когда лицо, избранное членомъ Думы, изъ состава ея выбыло, т. е. при устраненіи всякой необходимости разрѣшить вопросъ о правильности выборовъ этого лица».

Комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы не могла согласиться съ правильностью этихъ соображеній, какъ не вытекающихъ изъ текста и смысла опротестованныхъ Правительствующимъ Сенатомъ параграфовъ. Комиссія полагала, что повѣрка полномочій, возложенная на Государственную Думу ст. 102 Осн. Зак., преслѣдуетъ двѣ самостоятельныя цѣли: во-первыхъ, признаніе законности избранія или необходимости кассаціи выборовъ, а во-вторыхъ, контроль за точнымъ соблюденіемъ установленныхъ закономъ правилъ въ той стадіи выборнаго производства, повѣрка коей ей предоставлена. Въ виду этой двойственности возлагаемыхъ на Государственную Думу задачъ, § 15 Наказа постановлялъ, что если при разсмотрѣніи выборнаго производства отдѣлъ найдетъ въ немъ неправильности, то независимо отъ того, считаетъ ли онъ таковыя достаточнымъ поводомъ къ отмѣнѣ выборовъ, отдѣлъ можетъ предложить Государственной Думѣ довести о нихъ до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ.

Этого Правительствующій Сенатъ въ опредѣленіи 6 Ноября 1909 г. не опротестовалъ, чѣмъ право Государственной Думы имѣть сужденіе о неправильныхъ дѣйствіяхъ властей во время выборовъ и доводить о нихъ до свѣдѣнія правительства поставлено внѣ сомнѣній. Если это такъ и если отдѣлъ можетъ обращать вниманіе Государственной Думы на неправильность выборовъ, а Дума ихъ обсуждать, то очевидно, что возложеніе на отдѣльную комиссію обязанности подготовить и разработать подобное постановленіе является безспорнымъ правомъ Государственной Думы въ силу ст. 6 ея Учрежденія. Было бы ничѣмъ необъяснимымъ противорѣчіемъ отрицать за комиссіею то право, которое признано за отдѣломъ и за Государственною Думою.

Комиссія не сомнѣвалась поэтому, что протестъ Правительствующаго Сената опирается не столько на текстъ опротестованныхъ параграфовъ, сколько на подозрѣваемый Правительствующимъ Сенатомъ ихъ смыслъ; на это указываютъ и загадочныя слова опредѣленія

Правительствующаго Сената объ «*активномъ контролѣ*», предполагающемъ поэтому какой-то, непонятный для комиссіи, видъ «*контроля пассивнаго*». Не пытаясь вникнуть въ смыслъ противоположенія, которое Правительствующій Сенатъ дѣлаетъ между пассивнымъ и активнымъ контролемъ, и въ самую возможность сочетанія этихъ терминовъ, комиссія полагала, что съ того момента, какъ Государственная Дума отвергла проектъ комиссіи по Наказу о предоставленіи комиссіямъ и отдѣламъ права допрашивать свидѣтелей, права отдѣловъ, комиссій и самой Государственной Думы являются столь ограниченными, что не оправдываютъ предположеній Правительствующаго Сената объ «осуществленіи органами Государственной Думы активнаго контроля надъ дѣйствіями участвовавшихъ въ выборномъ производствѣ лицъ и учрежденій». Поэтому комиссія и не усмотрѣла въ опротестованныхъ Правительствующимъ Сенатомъ параграфахъ никакихъ противорѣчій закону.

Но, съ другой стороны, несомнѣнно, что образованіе проектированной § 16 комиссіи не могло имѣть цѣлью исключительно подготовку сообщенія Предсѣдателю Совѣта Министровъ объ усмотрѣнныхъ злоупотребленіяхъ. По первоначальной идеѣ комиссіи по Наказу предусмотрѣнная этимъ параграфомъ особая комиссія находилась въ тѣсной связи съ установленнымъ § 7 правомъ разслѣдованія путемъ допроса свидѣтелей. Словомъ, предполагалось образованіе анкетной, слѣдственной комиссіи. Возможность образованія такой комиссіи была устранена не только сопротивленіемъ правительства, но и самимъ постановленіемъ Государственной Думы отъ 22 Января 1909 г. При этихъ условіяхъ работа подобной комиссіи, хотя бы и называемой особою, была бы по необходимости безплодною, и являлся естественнымъ вопросъ, зачѣмъ вообще нужна подобная комиссія? Комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы, въ виду этого, и сочла болѣе правильнымъ сдѣлать уступку Сенату и вовсе умолчать объ образованіи такой комиссіи, тѣмъ болѣе, что право Думы на созданіе вообще всякихъ комиссій въ предѣлахъ вопросовъ, подлежащихъ ея разсмотрѣнію, незыблемо установлено ст. 5 и 6 Учр. Гос. Думы. Такимъ образомъ, изъ всего цикла спорныхъ параграфовъ два главнѣйшіе параграфа, §§ 7 и 16, были послѣдовательно опущены, и въ предлагаемомъ Наказѣ остался только § 18, который самъ по себѣ, отдѣльно взятый, конечно, никакихъ сомнѣній со стороны Правительствующаго Сената не вызоветъ.

Этимъ заканчиваются объясненія по первой главѣ Наказа.

ГЛАВА II.

Глава II содержитъ совокупность правилъ, регулирующихъ совершеніе перваго акта, который Государственная Дума принимаетъ, какъ таковая, послѣ того, какъ полномочія половины ея членовъ повѣрены и ея дѣеспособность, такимъ образомъ, установлена. Это—выборы должностныхъ лицъ. Какъ сказано было выше, въ § 3 Наказа, она не приступаетъ ни къ какимъ занятіямъ, пока не сдѣлано этого, и пока мѣста временно предсѣдательствующихъ и секретарствующихъ не будутъ заняты настоящимъ Предсѣдателемъ и Секретаремъ. Но эта глава уже не касается только новоизбранной Думы, такъ какъ, согласно закона, выборы ежегодно повторяются.

Въ этой главѣ комиссіи надлежитъ разрѣшить два вопроса: 1) установить порядокъ избранія должностныхъ лицъ, 2) установить порядокъ пополненія Совѣщанія Государственной Думы.

Хотя казалось бы, что правила этой главы не представляютъ ничего спорнаго и даже просто сложнаго, небезынтересно отмѣтить, что, тѣмъ не менѣе, при выработкѣ ихъ на практикѣ затрудненія не только встрѣтились, но нѣкоторыя изъ нихъ и по сю пору нельзя считать вполнѣ устраненными.

Первое и меньшее затрудненіе встрѣтилось по вопросу объ отношеніи Предсѣдателя и Секретаря къ ихъ Товарищамъ.

Единственное указаніе, которое даетъ законъ по вопросу объ отношеніяхъ Предсѣдателя къ его Товарищамъ, находится въ ст. 9 Учр. Гос. Думы, которая гласитъ, что въ случаѣ отсутствія Предсѣдателя его обязанности исполняетъ одинъ изъ его Товарищей, постановленіемъ Думы къ тому назна-

ченный. Комиссія полагала, что это требованіе закона нельзя понимать въ томъ смыслѣ, что лишь одинъ изъ Товарищей Предсѣдателя можетъ замѣнять Предсѣдателя. Товарищъ Предсѣдателя не имѣлъ бы правъ на такое наименованіе, если бы никогда и ни при какихъ условіяхъ не могъ занять предсѣдательскаго мѣста. Поэтому обязанность Думы, изображенная въ ст. 9 Учр. Гос. Думы, сводится лишь къ опредѣленію старшинства между Товарищами Предсѣдателя, что и выражено въ Наказѣ.

Въ практикѣ третьей Государственной Думы возникъ, однако, вопросъ, какъ должна Дума опредѣлять это старшинство Товарищей Предсѣдателя. Въ засѣданіи 5 Ноября 1907 г. было высказано и поддерживалось предложеніе, чтобы при выборахъ Товарищей Предсѣдателя Дума сразу выбирала одного кандидата на должность старшаго и одного— на должность младшаго Товарища Предсѣдателя. Это предложеніе было отвергнуто и Дума выбрала сначала двухъ Товарищей Предсѣдателя, а потомъ уже особымъ постановленіемъ опредѣлила, кого изъ нихъ считать старшимъ Товарищемъ. Комиссія по Наказу третьей Государственной Думы признала правильнымъ этотъ порядокъ и внесла его въ текстъ Наказа. Не лишне добавить, что на практикѣ этой баллотировки почти никогда не происходитъ, такъ какъ одинъ изъ кандидатовъ самъ отказывается баллотироваться на должность старшаго Товарища Предсѣдателя.

Такимъ образомъ, вопросъ о Товарищахъ Предсѣдателя разрѣшился безъ особенныхъ затрудненій.

Нѣсколько сложнѣе оказался вопросъ о Товарищахъ Секретаря. Вопросъ этотъ прошелъ цѣлый рядъ стадій.

Законъ (ст. 12 Учр. Гос. Думы) говоритъ и про Секретаря и про Предсѣдателя только то, что въ составъ Совѣщанія входитъ Секретарь Думы и одинъ изъ его Товарищей, *постановленіемъ Думы къ тому назначенный*. Наказъ первой Государственной Думы (§ 24) содержалъ правило, что очередь, въ которой замѣняютъ другъ друга какъ Предсѣдатель и его Товарищи, такъ и Секретарь съ его Товарищами, устанавливается соглашеніемъ между ними. Это встрѣтило, однако, возраженія со стороны Правительствующаго Сената, который справедливо указалъ, что этотъ порядокъ соглашенія противорѣчитъ буквѣ закона, а именно ст. 9 и 12 Учр. Гос. Думы, по смыслу коихъ обязанность замѣщать Предсѣдателя и Секретаря въ засѣданіяхъ всецѣло возлагается на одного изъ Товарищей Предсѣдателя и Секретаря, по принадлежности, въ силу особаго на сей предметъ избранія самой Думы (опред. 12 Іюня 1906 г.).

Наказъ третьей Думы и практика легко обошли это указаніе относительно Предсѣдателя и его Товарищей тѣмъ, что предоставили Думѣ назначать *одного* изъ нихъ старшимъ; фактически, очередь, въ которой Предсѣдатель и два его Товарища смѣняютъ другъ друга, устанавливается, конечно, ими самими, и иначе не можетъ и быть, такъ что первенствующая роль старшаго Товарища Предсѣдателя можетъ обнаруживаться не въ предсѣдательствованіи въ засѣданіяхъ, а развѣ только въ замѣнѣ Предсѣдателя, какъ такового, во время его отпусковъ, предсѣдательствованіи въ его отсутствіе въ Совѣщаніи и т. д. Соглашенія между Предсѣдателемъ и его Товарищами оказались вполнѣ совмѣстимыми съ тѣмъ параграфомъ Наказа, который, согласно закону, опредѣляетъ, что *только одинъ* изъ Товарищей Предсѣдателя именуется старшимъ, и что именно *этотъ старшій* Товарищъ Предсѣдателя назначенъ Думою къ замѣнѣ Предсѣдателя. Но вопросъ оказался гораздо труднѣе для Секретаря, потому что у одного изъ Товарищей Секретаря, у такъ называемаго въ обиходномъ языкѣ «старшаго», есть спеціальная функція, установленная закономъ, а именно входить въ составъ Совѣщанія. Комиссія по Наказу третьей Думы полагала, что, если подчиниться указанію Сената и отступить отъ предположенія объ установленіи очереди соглашеніемъ, тѣмъ не менѣе обязанности и преимущества старшаго Товарища Секретаря, при невозможности для него исполнять обязанности лично, непремѣнно переносятся на другого, и что потому, опредѣливъ особымъ постановленіемъ, кто изъ Товарищей Секретаря является старшимъ и, какъ таковой, входитъ въ Совѣщаніе, дальнѣйшую замѣну ими другъ друга можно предоставить соглашенію.

Соотвѣтствующій параграфъ Наказа былъ передѣланъ комиссіею по Наказу Государственной Думы третьяго созыва въ этомъ смыслѣ и принятъ Государственною Думою. Однако, онъ былъ и въ этомъ видѣ опротестованъ Правительствующимъ Сенатомъ.

«Въ § 26 Наказа [1]) указывается», разъясняетъ Сенатъ, «что Товарищи Секретаря, въ случаѣ отсутствія Секретаря или его старшаго Товарища, замѣняютъ ихъ по очереди, установленной соглашеніемъ между ними. Отсутствіе въ текстѣ сего параграфа Наказа оговорки о томъ, что эти лица не могутъ участвовать въ Совѣщаніи, установленномъ ст. 12 Учр. Гос. Думы, если не имѣютъ на то самостоятельныхъ правъ, приводитъ къ заключенію, что разсматриваемый параграфъ Наказа недостаточно согласованъ со ст. 12 Учр. Гос. Думы».

Комиссія по Наказу не могла не согласиться съ нѣкоторою основательностью соображеній Правительствующаго Сената о томъ, что § 26 дѣйствительно былъ недостаточно согласованъ съ ст. 12 Учр. Гос. Думы. Она, однако, нашла предложенную Правительствующимъ Сенатомъ оговорку о томъ, что Товарищи Секретаря не могутъ участвовать въ Совѣщаніи Государственной Думы, непріемлемою. Товарищи Секретаря выбираются какъ разъ за тѣмъ, чтобы замѣнять Секретаря въ его отсутствіе; лишеніе ихъ этого права сдѣлало бы возможнымъ періодъ времени, когда ни самого Секретаря, ни кого-либо изъ исполняющихъ его обязанности не существуетъ; эта возможность остановила бы всю думскую жизнь и дѣлала бы настоящихъ многочисленныхъ Товарищей Секретаря безполезными. Въ частности, при наличности неопротестованнаго Правительствующимъ Сенатомъ § 220 Наказа (§ 230 по новому проекту) устанавливающаго правило, согласно которому Совѣщаніе не можетъ почитаться въ законномъ составѣ безъ участія въ немъ секретаріата, оговорка, предлагаемая Правительствующимъ Сенатомъ, привела бы къ тому, что, при болѣзни или отсутствіи Секретаря и его старшаго Товарища, Совѣщаніе не могло бы собраться. Но, отвергая возможность такой оговорки, комиссія, тѣмъ не менѣе, для большаго согласованія жизненной необходимости съ требованіемъ закона о томъ, что въ Совѣщаніе Государственной Думы входятъ только лица, спеціально на то ею избранныя, предлагаетъ, чтобы очередь замѣщенія Товарищами Секретаря другъ друга въ Совѣщаніи опредѣлялась не соглашеніемъ ихъ между собою, какъ было изложено въ § 26 Наказа третьей Государственной Думы, а особымъ на то постановленіемъ Думы. По таковомъ измѣненіи параграфъ (25) изложенъ въ слѣдующей редакціи: «По избраніи двухъ Товарищей Предсѣдателя и установленнаго Государственною Думою числа Товарищей Секретаря, Государственная Дума особою закрытою баллотировкою шарами опредѣляетъ: а) въ какомъ порядкѣ Товарищи Предсѣдателя замѣняютъ Предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія (ст. 9 Учр. Гос. Думы), б) кто изъ Товарищей Секретаря (старшій) входитъ въ составъ Совѣщанія Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы) и в) въ какомъ порядкѣ Товарищи Секретаря входятъ въ составъ Совѣщанія въ случаѣ отсутствія Секретаря и его старшаго Товарища. Во всѣхъ этихъ случаяхъ ежегодно производится новая баллотировка».

Въ такомъ видѣ комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы полагаетъ разрѣшить встрѣтившіяся затрудненія. Но практика третьей Государственной Думы въ довольно острой формѣ поставила еще вопросъ о томъ, на сколько времени выбирается Товарищъ Секретаря на должность старшаго. Былъ высказанъ взглядъ, что, такъ какъ Секретарь и его Товарищи, по самому закону (ст. 12 Учр. Гос. Думы), выбираются на всѣ пять лѣтъ, то и Товарищъ Секретаря, выбираемый на должность старшаго, остается имъ тоже всѣ пять лѣтъ. Этотъ взглядъ, однако, не встрѣтилъ сочувствія ни въ комиссіи по Наказу третьей Государственной Думы, ни въ самой Думѣ. Было признано, что законъ нигдѣ не устанавливаетъ срока, на который происходитъ указанное въ ст. 12 Учр. Гос. Думы избраніе, и что поэтому срокъ этотъ зависитъ вполнѣ отъ усмотрѣнія Думы. А если такъ, то, имѣя въ виду, что опредѣленіе старшинства имѣетъ всего болѣе значенія для состава Совѣщанія (ст. 12 Учр. Гос. Думы),

[1]) § 25 новаго проекта.

является самымъ естественнымъ пріурочить это избраніе къ моменту обновленія Совѣщанія, т. е. къ моменту выбора Предсѣдателя и его двухъ Товарищей.

Комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы, раздѣляя этотъ взглядъ, сохранила въ § 25 слова: «Во всѣхъ этихъ случаяхъ ежегодно производится новая баллотировка». Нужно замѣтить при этомъ, что эти слова протеста со стороны Правительствующаго Сената не вызвали.

Но если указанныя затрудненія можно считать ликвидированными предлагаемою новою редакціею Наказа, то комиссія не можетъ не обратить самаго серьезнаго вниманія Государственной Думы на иное возможное затрудненіе.

Еще Наказъ первой Государственной Думы, а за нимъ и Наказъ второй и третьей, устанавливали, какъ безспорное положеніе, что, если при выборахъ должностныхъ лицъ абсолютнаго большинства не составилось бы, то выборы происходятъ относительнымъ большинствомъ. Сенатъ ни разу не возбуждалъ сомнѣнія въ законности этого порядка, а сама комиссія третьей Государственной Думы была глубоко убѣждена, что интересъ вопроса исключительно академическій, ибо до выборовъ Предсѣдателя относительнымъ большинствомъ не дойдетъ ни одна Дума. Однако, при выборахъ президіума настоящей Государственной Думы возможность прибѣгнуть къ относительному большинству показалась настолько реальною, что вопросъ о томъ, насколько этотъ порядокъ долженъ быть признанъ законнымъ и желательнымъ, поневолѣ сталъ на очередь, какъ вопросъ практической жизни.

И, прежде всего, приходилось рѣшить, допустимо ли такое избраніе Предсѣдателя относительнымъ большинствомъ по правиламъ 18 Сентября 1905 г., которыми приходится руководствоваться, пока нѣтъ распубликованнаго Правительствующимъ Сенатомъ Наказа? На это приходится отвѣтить рѣшительнымъ отрицаніемъ; правила 18 Сентября 1905 г. такихъ выборовъ *не допускаютъ*. Это ясно изъ ст. 55 правилъ, въ которой сказано, что, впредь до составленія Государственною Думою Наказа о внутреннемъ въ ней распорядкѣ, выборы означенныхъ въ ст. 51, 53, 54 лицъ (т. е. Предсѣдателя и Секретаря) производятся Думою на тѣхъ же основаніяхъ, какія установлены для избранія членовъ Государственной Думы ст. 51 Положенія о Выборахъ.

Обращаясь къ этой ст. 51 Положенія о Выборахъ, мы видимъ въ ней указаніе только на то, что, предварительно баллотировки въ губернскомъ или городскомъ избирательномъ собраніи, намѣчаются закрытою подачею голосовъ, посредствомъ записокъ, кандидаты. Кандидаты эти затѣмъ подвергаются баллотировкѣ въ порядкѣ большинства полученныхъ голосовъ. Такимъ образомъ, ясно, что въ этой статьѣ нѣтъ ни малѣйшаго намека на возможность избранія относительнымъ большинствомъ; хотя это право для избранія членовъ Думы существуетъ, несомнѣнно, во всѣхъ Положеніяхъ—6 Августа, 11 Декабря и 3 Іюня,—но въ Положеніи 6 Августа, на которое дѣлается ссылка въ правилахъ 18 Сентября, это право изложено не въ ст. 51, а въ ст. 52, на которую правила 18 Сентября какъ разъ ссылки не дѣлаютъ. Ст. 55 правилъ 18 Сентября могла легко сказать, что Предсѣдатель избирается тѣмъ же порядкомъ, какъ и депутаты, но если вмѣсто этого правила дѣлаютъ ссылку на одну опредѣленную статью закона, то ясно, что примѣненіе другихъ статей, не упомянутыхъ въ этой ссылкѣ, уже недопустимо. Это ясно еще и изъ того, что, согласно Положенію 6 Августа, которое правила 18 Сентября имѣютъ въ виду, если никто изъ кандидатовъ не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ, выборы повторяются на другой день, и лишь на третій день допускаются выборы относительнымъ большинствомъ. Если примѣнить этотъ порядокъ къ избранію Предсѣдателя Государственной Думы, то пришлось бы допустить, что и Государственная Дума собирается еще на второй и третій день, а между тѣмъ правила не только не даютъ никому права собирать ее, но даже не устанавливаютъ порядка, въ которомъ она могла бы быть вторично созвана. Ст. 50 правилъ 18 Сентября опредѣляетъ, что день созыва Государственной Думы указывается Высочайшею властью, и, какъ приходится допустить на основаніи прецедентовъ и не вполнѣ яснаго текста статьи, Высочайшее повелѣніе о созывѣ Думы опубликовывается

Правительствующимъ Сенатомъ. Спрашивается, кто же и какъ созоветъ Думу на второй и третій день, и какъ оповѣстить объ этомъ ея членовъ?

Въ виду изложенныхъ соображеній приходится допустить, что правила 18 Сентября не предусматриваютъ избранія Предсѣдателя не абсолютнымъ большинствомъ, и что, если бы Государственная Дума въ первый день открытія, при отсутствіи Наказа, не нашла бы большинства для его избранія, то и открывающее ее лицо и она сама были бы въ безвыходномъ положеніи.

Этотъ пробѣлъ нынѣ пополненъ Наказомъ и необходимость такого пополненія ясна сама собою. Однако, невольно являлся вопросъ, законно ли постановленіе Наказа, которымъ допущено избраніе президіума Думы относительнымъ большинствомъ (§ 24)? Если правила 18 Сентября, какъ было указано выше, разрѣшаютъ этотъ вопросъ безусловно въ отрицательномъ смыслѣ, то необходимо сознаться, что и Учрежденіе Государственной Думы не даетъ ясныхъ указаній возможности противоположнаго рѣшенія. Нельзя закрыть глазъ на то, что ст. 48 Учр. Гос. Думы говоритъ опредѣленно, что постановленіемъ Государственной Думы считается мнѣніе, принятое большинствомъ голосовъ; въ той же ст. 48 указаны и случаи необходимости квалифицированнаго большинства. Спрашивается: гдѣ же указаніе возможности считать избранникомъ Думы того, кто получитъ больше черныхъ, чѣмъ бѣлыхъ шаровъ? И не болѣе ли сообразно съ смысломъ закона, чтобы при такомъ голосованіи должностное лицо считалось неизбраннымъ, и чтобы переизбраніе продолжалось до тѣхъ поръ, пока, наконецъ, согласно ст. 48, не получится требуемаго закономъ большинства.

Обсудивъ этотъ вопросъ, комиссія все-таки пришла къ противоположному выводу. Во-первыхъ, не лишнее имѣть въ виду, что формальныхъ препятствій къ принятію такого взгляда нѣтъ; Сенатъ дважды признавалъ его законнымъ, и нѣтъ основанія думать, что это мнѣніе онъ перемѣнитъ. Но и по существу компетенція Наказа опредѣляется § 55 правилъ 18 Сентября, въ которомъ порядокъ выбора должностныхъ лицъ устанавливается этими правилами «только до составленія Наказа», такъ что сами правила, такимъ образомъ, какъ будто бы предоставляютъ Наказу исправить и дополнить все то, что въ нихъ не досказано. Наконецъ, и это самое важное, ст. 48 Учр. Гос. Думы не имѣетъ безусловнаго значенія, которое можно приписать ей съ перваго взгляда. Значеніе этой статьи въ значительной степени ослабляется тѣмъ, что она говоритъ о «постановленіи Государственной Думы по разсматриваемымъ ею дѣламъ, каковымъ почитается мнѣніе» и т. д.; подъ этими словами «мнѣніе по разсматриваемымъ ею дѣламъ» трудно видѣть выборы. И это становится еще труднѣе, если обратить вниманіе на слѣдующія слова статьи, которыя говорятъ, что при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ Предсѣдателя,—положеніе, которое никоимъ образомъ не можетъ быть примѣнено къ самымъ выборамъ Предсѣдателя и вообще къ закрытымъ баллотировкамъ. Такимъ образомъ, приходится заключить, что ст. 48 говоритъ не о выборахъ, и что, выставляя безусловное требованіе, что постановленіемъ Государственной Думы можетъ быть только то мнѣніе, которое собрало большинство голосовъ или по крайней мѣрѣ равное число голосовъ съ мнѣніемъ противоположнымъ, Учрежденіе Государственной Думы не распространяетъ этого на избраніе должностныхъ лицъ; а тогда позволительно, аналогично со всѣми положеніями о выборахъ, допустить избраніе должностныхъ лицъ относительнымъ большинствомъ. По этимъ соображеніямъ комиссія и думала, что принятый ею порядокъ допущенія выборовъ президіума относительнымъ большинствомъ нельзя считать противозаконнымъ.

Но, съ другой стороны, его надо признать желательнымъ; какъ ни ненормально то положеніе, при которомъ Предсѣдатель выбирается относительнымъ большинствомъ, оно, конечно, все-таки лучше, нежели безконечное повтореніе выборовъ до образованія, наконецъ, какого бы то ни было большинства. Предсѣдатель, за которымъ нѣтъ думскаго большинства, конечно, едва ли вполнѣ пригоденъ для несенія своихъ трудныхъ обязанностей, какъ и самая Дума, въ которой не нашлось большинства даже для выбора Предсѣдателя, едва ли жизнеспособное учрежденіе. Такіе выборы относительнымъ большинствомъ, роняя моральный авторитетъ

избраннаго Предсѣдателя, въ несравненно большей степени роняютъ авторитетъ и самой Думы. Но какъ ни печально это явленіе, оно не можетъ быть поправлено тѣмъ, что Дума будетъ до безконечности, уподобляясь дворянскимъ собраніямъ въ поискахъ предводителя, пробовать найти соглашеніе на какомъ-нибудь новомъ кандидатѣ, въ теченіе ряда дней занимая общественное вниманіе доказательствомъ своего безсилія. Установленный Наказомъ порядокъ, при которомъ выборы Предсѣдателя производятся не экспромптомъ, не въ первый день сессіи, а по прошествіи нѣсколькихъ дней, посвященныхъ провѣркѣ полномочій, послѣ взаимнаго ознакомленія, даетъ полную возможность предварительнаго соглашенія, и, если его за это время не состоялось, безплодно пытать его дальше, и остается перейти къ тому печальному исходу, который, какъ онъ ни печаленъ, соотвѣтствуетъ въ сущности положенію вещей, т. е. къ избранію Предсѣдателя наиболѣе плотнымъ меньшинствомъ. Таковы соображенія, по которымъ комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы осталась при принятомъ третьею Думою порядкѣ.

ГЛАВА III.

Глава III Наказа посвящена одному изъ самыхъ важныхъ отдѣловъ парламентской дѣятельности—организаціи и дѣятельности думскихъ комиссій (§§ 27—57). Но она озаглавлена «Отдѣлы и комиссіи Государственной Думы», а не просто комиссіи, не только потому, что дѣятельность отдѣловъ, какъ это уже было указано, въ значительной мѣрѣ регулируется тѣми же самыми правилами, такъ что многіе параграфы третьей главы всецѣло относятся и къ первой, но также и потому, что самая роль отдѣловъ не можетъ считаться вполнѣ установленною, и ихъ дѣятельность еще не вылилась въ окончательную форму.

Главная функція отдѣловъ, провѣрка полномочій, была изложена въ I главѣ, и къ ней мы болѣе не возвращаемся; но въ Наказѣ третьей Государственной Думы, въ главѣ III, были два параграфа, указывающіе на другую роль отдѣловъ: § 30, гдѣ говорилось о томъ, что, сверхъ повѣрки полномочій, на отдѣлы, по постановленію Думы, можетъ быть возложено и разсмотрѣніе *другихъ* дѣлъ, и § 31, гдѣ указывалось на избраніе комиссій отдѣлами.

Эти два параграфа, эти двѣ возможныхъ функціи отдѣловъ, существовали еще въ Наказѣ первой Думы и сохранялись неизмѣнно до настоящаго времени; всѣмъ извѣстно, что практика ими не пользовалась, и что никакой жизни въ отдѣлахъ не наблюдается. Ни одна Дума не сдѣлала ни разу попытки поручить отдѣламъ разсмотрѣніе какого бы то ни было дѣла, согласно § 30 Наказа. Комиссія по Наказу второй Государственной Думы внесла проектъ сосредоточить въ отдѣлахъ разработку дѣлъ о временно устраняемыхъ депутатахъ, но этотъ проектъ не былъ разсмотрѣнъ Государственною Думою, и комиссія по Наказу третьей Думы сама отъ него отказалась.

Не болѣе удачнымъ оказался и порядокъ избранія комиссій по отдѣламъ. Въ первой Государственной Думѣ были сторонники такого способа избранія для весьма важныхъ законодательныхъ комиссій, но и тамъ они не получили большинства. А во второй и въ третьей Государственной Думѣ ни разу не было сдѣлано даже предложенія о выборѣ какой-либо новой комиссіи по отдѣламъ. Такимъ образомъ, этимъ порядкомъ выбиралась только та комиссія, которая указана въ Наказѣ, а именно—комиссія распорядительная. Наказъ устанавливалъ для нея обязательность этого порядка, во-первыхъ, потому, что эта комиссія, какъ лишенная всякаго политическаго значенія, могла быть лишена и характера партійнаго, что всего легче достигалось бы избраніемъ и переизбраніемъ по отдѣламъ; во-вторыхъ, потому, что обязанности комиссіи распорядительной такъ далеки отъ обычнаго и нормальнаго круга думскихъ дѣлъ и интересовъ, что, казалось, не могли быть возложены на спеціально и надолго приставленныхъ къ этому людей и должны были бы, какъ общая натуральная повинность, возможно чаще чередоваться между всѣми членами Думы. Однако и эти соображенія въ значительной части не оправдались. Распорядительная комиссія, какъ разъ по роду своихъ занятій, потребовала наибольшей спеціализа-

ціи, и, по иниціативѣ ея самой, комиссія по Наказу третьей Думы внесла проектъ о выборѣ этой комиссіи почти на все время думскихъ полномочій.

По мѣрѣ того, какъ возлагаемыя на отдѣлы обязанности все сокращались, они сами, по своей внѣшней структурѣ, все больше превращались въ мертвое учрежденіе. По Наказу первой Государственной Думы, которымъ впервые были заложены основы отдѣловъ, способъ ихъ составленія и самое ихъ число (11), они должны были переизбираться ежегодно въ началѣ каждой сессіи. И даже такое ежегодное обновленіе представлялось слишкомъ медленнымъ сравнительно, напримѣръ, съ ежемѣсячнымъ переизбраніемъ отдѣловъ французскимъ парламентомъ. Только такая частая перетасовка всѣхъ членовъ парламента не можетъ не повести къ весьма желательному большему ознакомленію и сближенію всѣхъ депутатовъ, конечно, при условіи, что у отдѣловъ будетъ какая-либо работа кромѣ номинальнаго существованія. И именно потому, что для нашихъ отдѣловъ не нашлось никакой работы, частое переизбраніе ихъ скоро было признано лишнимъ, и уже комиссія по Наказу третьей Государственной Думы проектировала, чтобы отдѣлы избирались на все время думскихъ полномочій.

Такая явная мертворожденность отдѣловъ навела комиссію на иной вопросъ: не слѣдуетъ ли признать опытъ достаточнымъ и санкціонировать то, что есть, вовсе упразднивъ институтъ думскихъ отдѣловъ? Однако комиссія не сочла нужнымъ становиться на путь такой радикальной расправы. Не говоря уже о томъ, что практика повѣрки полномочій отдѣлами не вызывала нареканій, и что эту ихъ функцію можно считать удавшеюся, комиссія не видѣла основаній насильственно закрывать путь къ дальнѣйшему развитію отдѣловъ. Пусть возможность поручать отдѣламъ разсмотрѣніе дѣлъ будетъ nudum jus; этотъ nudum jus наполнится содержаніемъ, какъ только въ условіяхъ жизни будутъ къ этому данныя. Думскій Наказъ все время не столько сочинялся въ кабинетахъ политическихъ изобрѣтателей, сколь создавался напоромъ и опытомъ жизни; этому опыту надо предоставлять пути. Потому и отказъ въ возможности наполнить дѣловымъ содержаніемъ жизнь отдѣловъ былъ бы насиліемъ надъ жизнью, пока еще ничѣмъ не оправдываемымъ.

Но комиссія по Наказу четвертой Думы не сочла возможнымъ оставить упомянутые два параграфа Наказа въ прежнемъ видѣ.

Прежній § 30 исключенъ ею по тому соображенію, что онъ безъ особой нужды повторяетъ мысль, которая достаточно ясно выражена въ § 27; что же касается до § 31, п. б, то комиссія совершенно сознательно рѣшила покончить съ этимъ порядкомъ, сосредоточивъ отнынѣ всѣ выборы комиссій исключительно въ общемъ собраніи Думы.

Рѣшаясь на уничтоженіе выборовъ комиссій по отдѣламъ, комиссія по Наказу опиралась на указанія опыта; какъ уже было указано, эти выборы примѣнялись исключительно къ одной комиссіи—распорядительной. Однако и для нея они не представляли какого-либо преимущества. Мало того, въ подобномъ избраніи была и плохая сторона, именно та, что отдѣлы были ограничены возможностью выбирать членовъ изъ своей среды; это послѣднее требованіе безусловно, ибо въ немъ весь смыслъ выборовъ по отдѣламъ. Стоило поэтому, по капризу жребія, нѣсколькимъ общепризнаннымъ кандидатамъ на избираемую должность попасть въ одинъ и тотъ же отдѣлъ, въ числѣ большемъ, нежели на этотъ отдѣлъ приходилось избранниковъ, какъ кто-нибудь изъ нихъ лишался возможности быть избраннымъ. Для комиссіи распорядительной, функціи которой свободны отъ политики и вообще мало заманчивы, болѣе, чѣмъ для какой бы то ни было другой, необходима спеціализація, и кандидаты въ такую комиссію весьма скоро становятся общепризнанными. Возможно, что при выборѣ въ общемъ собраніи этой комиссіи партіи сумѣли бы отрѣшиться отъ завистливаго соревнованія о числѣ своихъ представителей и произвели бы выборы по общему списку, безъ всякой партійной окраски. И вотъ эта-то дорогая возможность уничтожается, если сосредоточить выборы въ отдѣлахъ, ибо нѣкоторые изъ тѣхъ кандидатовъ, на которыхъ сошлась бы безъ исключенія вся Дума, по капризу жребія, могли бы не попасть въ эту комиссію.

По этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу не сочла возможнымъ настаивать на сохраненіи прежняго порядка и выборы всѣхъ безъ исключенія комиссій передала общему собранію Думы, вычеркнувъ вовсе избраніе ихъ по отдѣламъ.

Слѣдующіе параграфы этой главы III говорятъ уже о комиссіяхъ въ тѣсномъ смыслѣ.

Сосредоточивая избраніе всѣхъ думскихъ комиссій въ общемъ собраніи, комиссія по Наказу не дѣлаетъ никакихъ указаній, кромѣ того, что всѣ члены комиссіи избираются посредствомъ подачи записокъ.

Но комиссія не можетъ умолчать, что за этою краткою формулою скрывается не только упорная и долгая борьба въ средѣ комиссіи, но и нѣсколько иное фактическое содержаніе.

При обсужденіи параграфа, устанавливающаго способъ избранія комиссій, неоднократно дѣлалась безуспѣшная попытка ввести въ практику Государственной Думы пропорціональную систему выборовъ, вполнѣ удачно дѣйствующую въ Государственномъ Совѣтѣ. Сторонники этой системы оказались въ большинствѣ въ комиссіи третьей Думы и ввели ее въ проектъ Наказа. Однако, въ общемъ собраніи Государственной Думы (засѣд. 24 Января 1909 г.) она была отвергнута и, слѣдовательно, въ третьей Государственной Думѣ не примѣнялась. Теперь, при обсужденіи того же вопроса въ комиссіи четвертой Государственной Думы, въ большинствѣ были ея противники, и она въ Наказъ потому не вносится. Такъ какъ это одинъ изъ тѣхъ вопросовъ, которые постоянно будутъ ставиться жизнью, комиссія по Наказу считаетъ не лишнимъ вкратцѣ сгруппировать тѣ доводы, которые были выставлены какъ сторонниками, такъ и противниками этой системы.

И здѣсь, прежде всего, надо имѣть въ виду, что, предлагая пропорціональную систему, какъ общее правило, ея сторонники допускаютъ полную возможность отступленія отъ этого общаго правила всякій разъ, когда большинство Государственной Думы, по тѣмъ или другимъ соображеніямъ, пожелаетъ составить комиссію на иныхъ началахъ. Этою оговоркою устраняются всѣ возраженія противъ пропорціональной системы, исходящія изъ непризнанія самаго начала пропорціональности; пропорціональная система могла бы примѣняться только къ тѣмъ случаямъ, когда въ принципѣ вся Дума была бы согласна образовать комиссіи именно на этихъ началахъ.

Для этихъ комиссій пропорціональная система существуетъ и нынѣ, если не de jure, то de facto. Хотя выборы происходили въ общемъ собраніи Думы и выбирало большинство, однако и въ Государственной Думѣ всѣхъ созывовъ это большинство добровольно себя ограничивало, распредѣляя мѣста по взаимному соглашенію, основываясь на подсчетѣ численности отдѣльныхъ фракцій. Поэтому первымъ, самъ собой, ставится вопросъ: требуетъ ли эта система измѣненія?

Отвѣчая на этотъ вопросъ, сторонники пропорціональной системы замѣчаютъ прежде всего, что практикующаяся нынѣ система межпартійнаго соглашенія, по существу своему, не можетъ быть нормирована Наказомъ; Наказъ не можетъ устанавливать добровольнаго соглашенія, не можетъ санкціонировать бытія фракцій. Если признать, что существующая система въ общемъ правильна и требуетъ лишь частичныхъ улучшеній, то тѣмъ самымъ признается, что и самыя основанія системы и желательныя улучшенія должны вырабатываться самою практикою, помимо и даже вопреки Наказа. Тамъ, гдѣ Наказъ попрежнему будетъ говорить о выборахъ простымъ большинствомъ, на дѣлѣ, вопреки этому, будетъ существовать ничѣмъ не регулированная система партійнаго соглашенія. Нельзя не признать, что такой порядокъ былъ бы рѣзкимъ противорѣчіемъ съ явнымъ стремленіемъ, проявляемымъ всѣми органами Думы, возможно точнѣе устанавливать именно въ Наказѣ, въ ясной и обязательной формѣ, всѣ детали общей работы.

Но и помимо этого общаго соображенія должно признать, что опытъ всѣхъ Думъ, несмотря на свою кратковременность, уже наглядно обнаружилъ многіе недостатки существующей системы, и эти недостатки одинаково касаются какъ ея принципа, такъ и выполненія.

Съ точки зрѣнія принципа опытъ показалъ, что такъ называемое добровольное распредѣленіе мѣстъ по фракціямъ можетъ быть

названо добровольнымъ лишь очень условно. Число членовъ по фракціямъ не является достовѣрнымъ; кромѣ членовъ, дѣйствительно составляющихъ фракціи, есть очень значительныя группы, скрывающіяся подъ именемъ «примыкающихъ», связь коихъ съ фракціями совершенно случайна и искусственна; бываетъ, что подобные примыкающіе одновременно числятся въ разныхъ фракціяхъ. Присчитывая ихъ къ той или другой фракціи для опредѣленія числа мѣстъ отъ нея, система соглашенія, въ сущности, лишаетъ ихъ всякаго голоса, увеличивая за ихъ счетъ число фракціонныхъ кандидатовъ. Потому окончательное распредѣленіе числа кандидатовъ между фракціями дѣлается не математически яснымъ расчетомъ, а большинствомъ голосовъ, т. е. побѣдою большинства, и потому думское меньшинство, на какихъ бы скамьяхъ оно ни сидѣло, не безъ основанія считаетъ себя обойденнымъ.

Но и выполненіе принятаго соглашенія не происходитъ безъ затрудненій. При отсутствіи регулярнаго и правильнаго сношенія между фракціями, при партійной нетерпимости и отчужденности, весьма часто не всѣ, намѣченные по партіямъ, кандидаты попадаютъ въ комиссіи. Весьма часто это происходитъ безъ всякаго умысла, по простому недоразумѣнію, быть можетъ, по винѣ самихъ непопавшихъ или ихъ партійныхъ лидеровъ, которые вовремя не сообщили своихъ списковъ другимъ. И, однако, чья бы ни была вина, отвѣтственность, естественно, возлагается на думское большинство и является почвою для самыхъ нежелательныхъ нареканій.

Опытъ показалъ также и то, что большинство, добровольно соглашаясь уступить часть мѣстъ меньшинству, не всегда отказывалось отъ нѣкотораго контроля за выборами меньшинства; несмотря на соглашенія, нѣкоторыя лица никогда въ комиссіи не попадали, ибо большинство не хотѣло писать ихъ фамиліи. И хотя это нарушало принципъ соглашенія, однако, это было вполнѣ понятно и естественно до тѣхъ поръ, пока комиссія избиралась общимъ собраніемъ Думы и номинально считалась выбранною большинствомъ. Такимъ образомъ, хотя соглашеніе между фракціями исходило изъ желанія оградить права меньшинства, поставить выборы на начала пропорціональнаго представительства, однако, въ своемъ осуществленіи оно вылилось въ форму хаотическую, не устраняющую не только возможность ошибокъ, но и прямо произвола со стороны большинства, и ничѣмъ не гарантирующую меньшинство. Отказаться регулировать принятое Наказомъ начало, предоставить этой системѣ самой совершенствоваться—значило бы отказаться внести порядокъ въ самую запутанную и щекотливую часть думскаго обихода.

Принятая Государственнымъ Совѣтомъ система свободна отъ всѣхъ описанныхъ выше недостатковъ; она основана, какъ и существующая, на признаніи пропорціональнаго представительства; но меньшинство по ней можетъ проводить своихъ кандидатовъ собственными силами, безъ помощи большинства; число проведенныхъ въ комиссіи человѣкъ будетъ зависѣть не отъ фиктивнаго количества членовъ фракцій, а отъ дѣйствительнаго сочувствія членовъ Думы тому или другому партійному списку; своихъ кандидатовъ можетъ выставлять и проводить и не партія, а отдѣльные члены, и слѣдовательно насильственное загоняніе членовъ Думы во фракціи устраняется; наконецъ, всякій недоборъ причитающихся членовъ можетъ быть результатомъ только небрежности самой фракціи и потому винить за это она можетъ только себя.

Противъ этихъ соображеній противники пропорціональной системы выставили рядъ доводовъ, подробно изложенныхъ въ особомъ мнѣніи, приложенномъ къ докладу комиссій по Наказу третьей Государственной Думы (печ. мат. № 17 III/2). Чтобы быть вполнѣ объективнымъ, я привожу ихъ потому цѣликомъ.

«1) Принятая комиссіею система выборовъ обязываетъ каждаго члена Думы голосовать только за списки, предложенные не менѣе, чѣмъ 20 членами Думы, не производя никакихъ поправокъ, ни измѣненій. Ясно, что этотъ способъ избранія членовъ комиссій стѣсняетъ, и притомъ весьма существенно, свободу мнѣнія и голосованія отдѣльныхъ членовъ, въ нарушеніе ст. 14 «Учрежденія Государственной Думы», гласящей: «члены Государственной Думы пользуются *полною свободою* сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы». Избраніе же комис-

сій, по статьѣ 5 «Учрежденія», входитъ въ кругъ вѣдѣнія Думы, а потому стѣсненіе мнѣнія отдѣльнаго члена Думы обязательствомъ избирать только внесенныхъ въ тѣ или иные списки, скрѣпленные, вдобавокъ, подписями не менѣе 20 лицъ, является важнымъ умаленіемъ дарованныхъ Высочайшею волею правъ членовъ Думы.

2) Такимъ образомъ, пропорціональная система дѣлитъ всѣхъ членовъ Думы на полноправныхъ и неполноправныхъ, создавая, по справедливому замѣчанію В. Гессена (журналъ Министерства Юстиціи 1896 г., № 4), «ничѣмъ необъяснимую привилегію для лицъ, принадлежащихъ къ партіи». Въ самомъ дѣлѣ, члены Думы, не попавшіе въ партійные списки крупныхъ партій или не предложенные 20 голосами, или даже предложенные 19 голосами, оказываются лишенными права на избраніе, хотя бы ихъ дѣятельность въ комиссіи являлась весьма желательною для большинства членовъ Думы, взятыхъ въ отдѣльности.

3) Пропорціональные выборы, создавая преимущества для членовъ партіи, должны неизбѣжно усилить вліяніе партіи на дѣятельность законодательнаго учрежденія въ ущербъ справедливости. Вѣдь членъ комиссіи, составленной по пропорціональной системѣ, представляетъ интересы и точку зрѣнія своей партіи, а потому онъ обязанъ, подавляя личное мнѣніе, руководиться не голосомъ своей совѣсти, не требованіемъ справедливости, не личными убѣжденіями, а прежде всего партійными соображеніями. Не подлежитъ сомнѣнію, что, чувствуя себя избранникомъ большинства свободно голосовавшей Думы, онъ всегда будетъ дѣйствовать въ комиссіи безпристрастнѣе, смѣлѣе и независимѣе, чѣмъ сознавая себя ставленникомъ только опредѣленной партіи. Подавленіе же личности партіею не можетъ дать благопріятныхъ результатовъ въ дѣлѣ общегосударственнаго законодательнаго строительства. Стало быть, пропорціональная система узаконяетъ въ жизни Думы партійность со всѣми ея темными и отрицательными сторонами.

4) На плодотворности думской работы не можетъ не отразиться неблагопріятнымъ образомъ усиленіе кружковщины, ибо внутри партіи пропорціональная система неизбѣжно увеличиваетъ вліяніе правящей кучки, которая и будетъ составлять списки по собственному усмотрѣнію, порождая недовольство отдѣльныхъ членовъ и попытки создать собственную группу. Подобное распыленіе многолюдныхъ, но еще несплоченныхъ желѣзными обручами партійной дисциплины сочетаній на небольшія группы, при расплывчатости нашихъ думскихъ «фракцій», отдаетъ преимущества уже сплотившимся и организованнымъ «партіямъ», которыя и будутъ проводить всяческими ухищреніями «своихъ», а не «лучшихъ».

5) Пропорціональные выборы не дадутъ даже точнаго пропорціональнаго представительства, ибо результатъ выборовъ зависитъ не отъ числа членовъ «партій», а отъ числа голосующихъ. Поэтому многолюдныя партіи могутъ получить меньшее количество мѣстъ въ комиссіи, чѣмъ этого требуетъ численный составъ «партіи».

6) Попирая права отдѣльныхъ членовъ, пропорціональная система, такимъ образомъ, нарушаетъ и права большинства, создавая въ комиссіяхъ излишнія тренія и пренія: задача комиссій, по моему убѣжденію, не разсуждать по поводу множества предметовъ, не вести академическіе споры, а вырабатывать законы, необходимые, по мнѣнію большинства, странѣ, разсматривать и подготовлять для сужденія Думы порученные ею опредѣленные вопросы. Обязательное присутствіе представителей всѣхъ мало-мальски многолюдныхъ «фракцій» во всѣхъ комиссіяхъ будетъ служить тормозомъ для успѣшнаго хода комиссіонныхъ работъ, открывая широкое поле для обструкціи, которую страна, не зная подробностей, вмѣнитъ въ вину «неработоспособности» самой Думы или ея большинства, ибо члены «оппозиціи» своими рѣчами будутъ мѣшать быстротѣ комиссіонныхъ работъ, поднимая въ печати одновременно бурю нареканій за медленность думскихъ занятій.

7) Наконецъ, надо принять во вниманіе, что пропорціональность не примѣняется старѣйшими представительными учрежденіями, понимающими, что «пропорціональность облегчаетъ возможность ошибки и сознательной фальсификаціи». Недаромъ мы видимъ постоян-

ное стремленіе ввести поправки въ дѣйствующіе способы пропорціональныхъ выборовъ или даже изобрѣтеніе новыхъ системъ, ибо общепризнанной и вполнѣ точной системы пропорціональныхъ выборовъ нѣтъ, ибо идея пропорціональности во всей полнотѣ не осуществляется ни одною изъ существующихъ системъ, и членъ Думы Милюковъ, заимствовавшій систему нашего Государственнаго Совѣта, вноситъ элементъ случайности, допуская жребій. Выборы же должны обезпечить за каждымъ возможность проявить свою рѣшающую волю. Разъ система вынуждена пополнять свои недочеты и коренные недостатки случайностью, то этимъ она сама сознается, что пропорціональные выборы существуютъ только на бумагѣ, въ области теоретическихъ построеній, а не въ дѣйствительности, ибо отвлеченныя числа и неодушевленные предметы можно дѣлить пропорціонально, живыхъ же и сознательно дѣйствующихъ, свободныхъ и равноправныхъ людей нельзя пропорціонально разсаживать по комиссіямъ,—остаются всегда дроби, которыя и подрываютъ всю умозрительную стройность системы».

Не трудно видѣть, что значительная часть этихъ аргументовъ основана на простомъ недоразумѣніи. Такъ, усматривать въ необходимости голосовать за записки, скрѣпленныя подписями не менѣе 20 членовъ Думы, нарушеніе свободы сужденій и мнѣній можно только при условіи, что такимъ же нарушеніемъ свободы будетъ считаться и требованіе Наказа о необходимости 30 подписей для внесенія цѣлаго ряда предложеній, напримѣръ, измѣненія повѣстокъ, сокращенія преній и т. д. Еще болѣе неосновательнымъ и даже прямо противорѣчащимъ дѣйствительности является утвержденіе, будто принятіе пропорціональной системы выборовъ поведетъ къ усиленію вліянія партій; напротивъ, можно съ увѣренностью утверждать, что отсутствіе этой системы, при фракціонныхъ соглашеніяхъ относительно членовъ комиссіи, создало для непартійныхъ членовъ и цѣлыхъ группъ безпартійныхъ полную невозможность быть выбраннымъ въ комиссіи, и потому насильственно загоняетъ въ партіи всѣхъ нежелающихъ. Но, съ другой стороны, авторы особаго мнѣнія указали и на вполнѣ реальную невыгодную сторону пропорціональной системы. Нѣтъ сомнѣнія, что при пропорціональной системѣ устойчивость числа представителей отъ каждой фракціи въ комиссіяхъ потерпитъ серьезный ущербъ. Число ихъ въ комиссіяхъ будетъ зависѣть не отъ предварительнаго соглашенія, не отъ численности фракцій, а отъ числа голосующихъ и даже отъ ихъ подчиненія дисциплинѣ при тайномъ голосованіи. Организованныя фракціи, особенно фракціи большинства, потеряютъ долю своего вліянія; это безспорное послѣдствіе введенія пропорціональной системы, но вопросъ о желательности или, наоборотъ, нежелательности его выходитъ уже за предѣлы соображеній парламентской техники и становится вопросомъ исключительно политическимъ внѣ компетенціи Наказа. Какъ бы то ни было, большинство комиссіи по Наказу не признало возможнымъ предлагать на утвержденіе Думы введеніе пропорціональной системы и осталось при прежнемъ порядкѣ, т. е. при номинальномъ выборѣ комиссій общимъ собраніемъ Думы и при фракціонномъ соглашеніи относительно ихъ состава на дѣлѣ.

Опытъ показалъ необходимость еще одного дополнительнаго параграфа (30) о томъ, какъ быть, если при выборахъ въ члены комиссіи абсолютнаго большинства не составится. Наказъ не давалъ на это никакихъ указаній, но жизнь уже установила прецедентъ, согласно которому въ такихъ случаяхъ предлагалось повторить избраніе недостающихъ членовъ комиссій, причемъ при вторичныхъ выборахъ они проходили уже относительнымъ большинствомъ. Примѣняя это начало, комиссія слѣдуетъ основному принципу выборовъ, проведенному и въ Положеніи о Выборахъ и въ самомъ Наказѣ при избраніи должностныхъ лицъ, и въ сущности только санкціонируетъ то, что уже дѣлается.

Параграфы 31 и 33 устанавливаютъ двоякій типъ думскихъ комиссій, т. е. временныя и постоянныя.

Государственной Думѣ извѣстно, что третья Государственная Дума въ своей дѣятельности шла путемъ созданія именно постоянныхъ комиссій, т. е. избираемыхъ не для разсмотрѣнія опредѣленнаго законопроекта, а цѣлой группы ихъ и даже, вѣрнѣе, всѣхъ относя-

щихся къ опредѣленной отрасли законодательства законопроектовъ. Первыя комиссіи, предложенныя и выбранныя ею, были именно такими постоянными комиссіями.

Даже многія изъ временныхъ, т. е. выбранныхъ для опредѣленной цѣли, комиссій сами собою превратились въ постоянныя, такъ какъ раньше, чѣмъ комиссія кончала съ заданнымъ ей дѣломъ, на нее возлагались другія. Эти порученія иногда бывали весьма мало связаны какою-либо внутреннею связью, относясь къ вопросамъ совершенно различныхъ категорій. Практика указала съ несомнѣнностью, что Государственная Дума неохотно идетъ на учрежденіе новыхъ комиссій, что весьма понятно при ихъ многочисленности, и предпочитаетъ пользоваться комиссіями уже существующими. Практика учитъ, съ другой стороны, что при многочисленности комиссій затрудненіе находить для ихъ засѣданій свободные часы такъ велико, что созданіе всякой новой комиссіи представляетъ, само по себѣ, громадное неудобство. Словомъ, сама жизнь натолкнула Государственную Думу на широкое пользованіе ея правомъ создавать не временныя, а постоянныя комиссіи, а комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы не видитъ никакихъ основаній отступать отъ этого порядка.

Ей пришлось только въ области временныхъ комиссій опредѣлить Наказомъ, съ какого момента временная комиссія можетъ считать свою задачу исполненною, и кто и въ какомъ порядкѣ констатируетъ ея закрытіе. Очевидно, что поскольку рѣчь идетъ объ исключительно временномъ порученіи, напримѣръ, порученіи составить всеподданнѣйшій адресъ, комиссія можетъ считать свою роль конченною съ момента принятія ея адреса Государственною Думою. Сложнѣе вопросъ въ томъ случаѣ, когда на разсмотрѣніе ея отдается законопроектъ. Съ принятіемъ его Государственною Думою роль комиссіи вовсе не кончена. Законопроектъ можетъ быть возвращенъ изъ Государственнаго Совѣта, и тогда, согласно послѣдующимъ параграфамъ Наказа, роль комиссіи вновь начинается. Словомъ, комиссія можетъ только тогда считать свою функцію законченною, когда самый законъ получитъ то или другое окончательное рѣшеніе, т. е. когда онъ будетъ или принятъ или отвергнутъ Государственнымъ Совѣтомъ. Очевидно, далѣе, что обязанность слѣдить за этимъ, какъ вообще за всѣмъ ходомъ думской работы, лежитъ не на самой комиссіи, а на Совѣщаніи Государственной Думы; только оно можетъ констатировать, что данное той или другой комиссіи порученіе кончено и комиссія свободна. Когда это констатируетъ Совѣщаніе, оно должно это констатировать официально; члены комиссіи должны знать, что они свободны; тѣмъ болѣе это долженъ знать предсѣдатель комиссіи, ибо это званіе лишаетъ его, пока онъ его еще несетъ, права предсѣдательствовать въ другихъ комиссіяхъ. Посему комиссія Наказа постановила, что о всякомъ окончаніи дѣятельности временной комиссіи Предсѣдатель докладываетъ Думѣ и особо извѣщаетъ предсѣдателя комиссіи (§ 32).

Что касается до комиссій постоянныхъ, то комиссія по Наказу сохранила почти безъ перемѣнъ прежнее ихъ перечисленіе въ § 33 Наказа. Она не могла не видѣть, конечно, что кромѣ нихъ есть много такихъ комиссій, которыя вполнѣ привились въ думскомъ обиходѣ, и необходимость въ коихъ едва ли въ комъ-либо встрѣтитъ сомнѣніе. Таковы комиссіи: по судебнымъ реформамъ, по народному образованію, по военнымъ и морскимъ дѣламъ, комиссія по направленію законодательныхъ предположеній и др. Тѣмъ не менѣе, открывая полный просторъ для созданія какъ этихъ, такъ и многихъ иныхъ постоянныхъ комиссій, комиссія по Наказу не сочла нужнымъ вводить ихъ теперь же въ Наказъ, и это не только потому, что необходимость существованія такихъ комиссій въ значительной степени зависитъ отъ свойства внесенныхъ на разсмотрѣніе Думы законопроектовъ, и что могутъ быть годы, когда въ этихъ комиссіяхъ надобности не представится. Комиссія по Наказу находила, кромѣ того, преждевременнымъ затруднять будущимъ Думамъ возможность легкаго перехода къ другой системѣ распредѣленія работъ между комиссіями, къ опыту иной подготовительной техники. Вѣдь система, принятая Государственною Думою третьяго и четвертаго созывовъ, несмотря на свое многолѣтнее существованіе, не свободна отъ недостатковъ; дозволительно

усумниться, напримѣръ, въ предпочтительности многолюдныхъ комиссій передъ немноголюдными; дозволительно усумниться въ необходимости одной большой комиссіи законодательныхъ предположеній, вмѣсто созданія нѣсколькихъ небольшихъ, съ болѣе узкою спеціализаціею. Недаромъ въ средѣ самихъ большихъ комиссій еще только нащупывается почва нормальныхъ отношеній между ними и ихъ подкомиссіями. Наконецъ, даже раздѣленіе матеріала между комиссіями не свободно отъ случайностей и непослѣдовательности. По этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу ограничилась перечисленіемъ въ Наказѣ только тѣхъ постоянныхъ комиссій, функціи коихъ либо упомянуты въ законѣ (бюджетная), или въ другихъ частяхъ Наказа (комиссія по запросамъ, личнаго состава, редакціонная), или стоятъ до нѣкоторой степени внѣ того, что можно назвать нормальною, повседневною парламентскою жизнью (библіотечная и распорядительная).

Комиссія внесла немного измѣненій въ прежній § 35 (§ 33 по новому проекту), перечисляющій эти комиссіи. Она установила, во-первыхъ, общимъ правиломъ, чтобы число членовъ въ этихъ комиссіяхъ опредѣлялось не Наказомъ, а постановленіемъ самой Думы (§ 34 по новому проекту), не желая ничѣмъ предрѣшать отношеніе Государственной Думы къ вопросу о многолюдствѣ комиссій и къ тому конкретному числу членовъ ея, которое окажется наиболѣе поддающимся равномѣрному партійному распредѣленію. Она далѣе, какъ было указано выше, измѣнила способъ избранія комиссіи распорядительной, уничтоживъ послѣднюю комиссію, избираемую по отдѣламъ. Въ томъ же § 33 опредѣляется и время самаго избранія комиссій; оно неодинаково для всѣхъ нихъ. Нормальнымъ временемъ для избранія комиссій является, конечно, начало сессіи, когда происходитъ обновленіе всего избираемаго персонала Думы; но изъ этого общаго начала допущено нѣсколько исключеній. Во-первыхъ, для комиссіи распорядительной установленъ своеобразный порядокъ, не имѣющій аналогіи ни съ какою другою комиссіею, а именно она избирается съ начала сессіи на одинъ только годъ, а затѣмъ, по прошествіи года, уже на все остальное время полномочій. Эта система явилась компромиссомъ между желаніемъ не смѣнять эту комиссію, обезпечить ея составу наибольшую устойчивость, ибо эта комиссія, больше чѣмъ какая-либо другая, требуетъ спеціализаціи, и между опасеніемъ, что въ первый годъ, когда члены Думы недостаточно знакомы другъ съ другомъ, когда еще не успѣли выясниться склонности и способности, первый выборъ можетъ быть неудаченъ.

Иной порядокъ установленъ для бюджетной и финансовой комиссій; обѣ избираются въ концѣ сессіи. Для бюджетной комиссіи это было вызвано указаніемъ самого закона, который требуетъ, чтобы разсмотрѣніе бюджета комиссіею начиналось раньше открытія думской сессіи. Затѣмъ тотъ же порядокъ былъ усвоенъ и финансовою комиссіею, въ виду значительнаго сходства обѣихъ комиссій, согласно представленію той же финансовой комиссіи третьей Государственной Думы.

Въ заключеніе комментарій объ избираемыхъ Государственною Думою комиссіяхъ остается упомянуть объ одномъ вопросѣ, который ставила сама практика Думы. Неоднократно возбуждался и даже дебатировался въ общихъ собраніяхъ Думы вопросъ о тѣхъ задачахъ, которыя можно возлагать на комиссію, въ частности о томъ, можно ли образовывать ее безъ передачи на ея разсмотрѣніе какого-либо конкретнаго предложенія. Можно ли, напримѣръ, дать комиссіи порученіе изслѣдовать необходимость измѣненія того или другого существующаго закона, хотя бы избирательнаго? Высказывалось мнѣніе, что такія порученія невозможны, что комиссія не можетъ брать на себя законодательной иниціативы, что она можетъ только разсматривать и давать заключеніе на тѣ конкретныя предложенія, которыя ей переданы.

Въ этомъ вопросѣ надо избѣгать смѣшенія понятій. Безспорно, что права законодательной иниціативы законъ не знаетъ за комиссіями, а только за отдѣльными членами Думы, въ количествѣ не менѣе 30 человѣкъ, или, точнѣе, какъ это будетъ показано ниже, даже не за отдѣльными членами Думы, а только за самою Думою по предложенію ея отдѣльныхъ членовъ. Но если поэтому Дума не можетъ поручать комиссіи взять на себя

законодательную инициативу, ибо это право членовъ Думы, какъ таковыхъ, а не какъ членовъ комиссій, и это право не передается, ибо оно имѣется у каждаго, самостоятельно, въ силу его званія члена Думы, а вовсе не въ силу даннаго ему въ общемъ собраніи Думы порученія, то, съ другой стороны, характеръ тѣхъ порученій, которыя можетъ давать Дума комиссіямъ, ничѣмъ не ограниченъ. Законъ въ этомъ отношеніи не знаетъ никакихъ исключеній; предметы вѣдомства комиссій, какъ говоритъ ст. 6 Учр. Гос. Думы, устанавливаются самою Думою. Съ этой точки зрѣнія законъ не ставитъ Думѣ ни малѣйшихъ препятствій поручить комиссіи изслѣдовать вопросъ хотя бы о несовершенствѣ существующаго закона и составить проектъ новаго. Дума можетъ это поручить, и комиссія можетъ это выполнить, если Дума нашла бы это цѣлесообразнымъ. Затрудненіе лежитъ только въ томъ, что такой докладъ, такое законодательное предположеніе комиссіи, какъ таковой, не можетъ получить никакого законодательнаго хода, ибо, согласно ст. 57 Учр. Гос. Думы, законодательный ходъ дается только тѣмъ законодательнымъ предположеніямъ, которыя вносятся въ Думу за подписью 30 человѣкъ. Но если, несмотря на это, Дума пожелаетъ поручить эту задачу комиссіи, ни законъ, ни Наказъ препятствій къ этому не дѣлаютъ; дѣло Думы давать такое порученіе и законодательствовать съ этого конца. Равнымъ образомъ, нѣтъ ни малѣйшихъ препятствій создавать и слѣдственныя, анкетныя комиссіи; это право было даже признано однажды Министромъ Финансовъ В. Н. Коковцовымъ при обсужденіи вопроса объ учрежденіи комиссіи для изслѣдованія желѣзнодорожнаго хозяйства. Правительствующій Сенатъ и правительство могутъ чинить препятствія работѣ подобныхъ комиссій, не допускать ихъ сношеній съ частными лицами, не сообщать имъ нужныхъ документовъ и т. д.; работа ихъ можетъ въ результатѣ оказаться безплодною, но сама по себѣ она вполнѣ законна, и если докладъ подобной комиссіи, констатирующей непорядокъ, злоупотребленіе и беззаконіе, не можетъ самъ по себѣ быть сочтенъ запросомъ правительству, или, во всякомъ случаѣ, даже по принятіи его Думою, правительство можетъ отказаться на него отвѣтить, какъ на запросъ, внесенный въ незаконномъ порядкѣ, тѣмъ не менѣе Государственная Дума можетъ, если захочетъ, такое порученіе комиссіи дать. Доклады всѣхъ подобныхъ комиссій, какъ законодательной, такъ и анкетной, могутъ быть и тѣмъ матеріаломъ, въ которомъ и отдѣльные члены Государственной Думы могутъ почерпнуть основанія для внесенія запросовъ или законопроектовъ, и вообще служить къ наибольшему освѣдомленію членовъ Государственной Думы съ положеніемъ даннаго вопроса. Небезынтересно отмѣтить, что, въ сущности, среди постоянныхъ думскихъ комиссій есть одна, роль которой сводится именно къ такому докладу безъ опредѣленныхъ послѣдствій; это — комиссія по исполненію государственной росписи расходовъ и доходовъ. Какъ будетъ указано дальше, въ главѣ IV, компетенція Думы относительно исполненія росписи состоитъ не въ правѣ ея утвержденія или неутвержденія,—роспись исполняется помимо Государственной Думы. Доклады, которые представляетъ комиссія по исполненію росписи, не могутъ имѣть дальнѣйшихъ послѣдствій, кромѣ сообщенія матеріала, который можетъ лечь въ основу будущихъ мѣропріятій Думы либо того или другого отношенія къ проекту слѣдующей росписи, либо къ внесенію въ порядкѣ, закономъ указанномъ, запросовъ о незакономѣрныхъ дѣйствіяхъ при исполненіи бюджета. Такимъ образомъ, среди постоянныхъ думскихъ комиссій есть одинъ прецедентъ, никѣмъ не оспариваемый, который устраняетъ всякія сомнѣнія въ возможности образованія комиссій этого типа. Думская жизнь знаетъ и другіе прецеденты въ родѣ комиссіи о мѣрахъ борьбы съ пьянствомъ, на долю которой выпало выработать рядъ различныхъ мѣръ, относящихся и къ законодательнымъ предположеніямъ и даже къ тѣмъ или другимъ пріемамъ управленія для достиженія одной общей цѣли. Можно поэтому считать установленнымъ, что если *цѣлесообразность* созданія комиссій не для разсмотрѣнія конкретныхъ предложеній, а для изученія того или другого вопроса, можно оспаривать, если можно считать болѣе правильнымъ, чтобы инициативу предложеній брала на себя не Дума, а отдѣльные ея члены,

а думскія комиссіи высказывались бы по готовому уже матеріалу, то *законность* созданія такихъ комиссій стоитъ внѣ сомнѣнія при условіи, что эти комиссіи не будутъ смѣшиваться съ тѣми, которыя установлены для законопроектовъ закономъ (ст. 5 Учр. Гос. Думы), а для запросовъ Наказомъ (§ 108 Наказа) и т. д. О роли этихъ спеціальныхъ комиссій рѣчь впереди, въ главѣ IV; пока же комиссія по Наказу считаетъ долгомъ отмѣтить, что Государственная Дума сохраняетъ полную и неограниченную свободу въ созданіи всякихъ комиссій, кромѣ тѣхъ, о которыхъ въ этой главѣ говорится, и характеръ возлагаемыхъ на нихъ порученій, насколько послѣднее остается въ предѣлахъ компетенціи Думы, вполнѣ зависитъ отъ ея усмотрѣнія.

Параграфы 35—52 устанавливаютъ порядокъ внутренней дѣятельности комиссій. Большинство этихъ параграфовъ не только совершенно понятно, но и прочно усвоено думскою практикою, почему особыхъ комментарій они не требуютъ. Остановлюсь только на нѣкоторыхъ вопросахъ.

Наказъ предоставляетъ членамъ Государственной Думы полную свободу для работы въ комиссіяхъ; она ни для кого необязательна, но и никакимъ ограниченіямъ не подлежитъ. Можно не принимать участія ни въ одной изъ нихъ, можно состоять въ любомъ ихъ числѣ, можно всегда отказаться послѣ состоявшагося избранія. Комиссія по Наказу, съ одной стороны, полагала, что какое бы то ни было принужденіе къ работѣ въ комиссіи, по существу, нецѣлесообразно; съ другой,—что излишняя обремененность комиссіями само собою приведетъ къ отказу отъ участія въ нѣкоторыхъ, и потому какая бы то ни было регламентація этого цѣли не достигаетъ. Единственное ограниченіе введено § 37, запрещающимъ совмѣстительство предсѣдательствованія или секретарства въ нѣсколькихъ комиссіяхъ; это вызвано тѣмъ, что это совмѣстительство сдѣлало бы невозможнымъ назначеніе одновременныхъ засѣданій этихъ комиссій и потому крайне затруднило бы распредѣленіе думскихъ работъ.

Комиссія по Наказу и въ настоящее время осталась при прежнемъ взглядѣ и никакихъ измѣненій въ эти основныя начала не вносить. Однако, нельзя закрывать глаза на то, что опытъ жизни настойчиво указываетъ на неправильность и опасность того пути, которымъ идетъ думская практика. Съ одной стороны, нѣкоторые члены Государственной Думы, состоящіе въ нѣсколькихъ комиссіяхъ, фактически не могутъ принимать участія въ нѣсколькихъ одновременныхъ засѣданіяхъ; между тѣмъ, несмотря на всѣ принимаемыя мѣры, оказывается абсолютно невозможнымъ не назначать одновременныхъ засѣданій, и абсентеизмъ комиссій, не говоря уже о дѣйствительномъ абсентеизмѣ, о нерадѣніи, станетъ неизбѣжнымъ явленіемъ. Съ другой стороны, на ряду съ этимъ абсентеизмомъ замѣчается другое явленіе; при многолюдности комиссій, при партійной развертклѣ, открывающей для каждой фракціи свободныя мѣста, для нихъ оказывается по нѣсколько вакансій, на которыхъ не имѣется серьезныхъ работниковъ, но на которыя всегда найдутся желающіе. Можно, конечно, только привѣтствовать желаніе членовъ Государственной Думы работать въ комиссіяхъ; трудно отрицать, что именно эта работа можетъ помочь многимъ изъ членовъ Думы освоиться съ тѣмъ вопросомъ, о которомъ они должны сказать въ пленумѣ Думы рѣшающее слово. Но невозможно закрывать глаза на то, что въ результатѣ этой партійной разверстки является участіе въ комиссіи лицъ, о которыхъ Дума не знаетъ, которымъ бы сознательно не поручила разработку вопросовъ, лицъ, абсолютно для этого дѣла не подготовленныхъ, которыя и не рѣшились бы принять на себя не только доклада, но даже самостоятельной предварительной разработки вопроса. Такъ какъ эти члены Государственной Думы, вошедшіе въ составъ комиссій по указанію фракцій, изъ-за похвальнаго желанія знакомиться съ дѣломъ, естественно обладаютъ большимъ досугомъ, то они присутствуютъ въ комиссіяхъ несравненно болѣе регулярно; ихъ голосъ часто рѣшаетъ вопросъ, часто не по сознательному отношенію къ вопросу, а по партійной солидарности съ фракціонными вожаками. Рѣшенія комиссіи въ этомъ случаѣ пріобрѣтаютъ случайный характеръ и ведутъ къ справедливымъ, но безполезнымъ жалобамъ на отсутствующихъ. Что это зло несомнѣнно и уже сознано многими, доказывается посту-

пающими въ Думу и въ комиссію по Наказу предложеніями о принятіи тѣхъ или другихъ мѣръ противъ него. Предлагалось и штрафовать членовъ комиссій за отсутствіе на засѣданіяхъ, запрещать участіе болѣе чѣмъ въ двухъ комиссіяхъ и т. д. Комиссія не сочла возможнымъ включать въ Наказъ какихъ бы то ни было изъ предлагаемыхъ мѣръ. Запрещеніе членамъ Государственной Думы участвовать въ слишкомъ большомъ числѣ комиссій легко могло бы быть примѣнено простымъ соглашеніемъ фракцій, отказомъ Думы выбирать въ новыя комиссіи тѣхъ, кто обремененъ участіемъ въ другихъ. Но, главное, комиссія по Наказу, вполнѣ соглашаясь съ ненормальностью установившагося порядка, не считаетъ возможнымъ принимать въ Наказѣ мѣры къ частичному улучшенію того порядка, порочность котораго, быть можетъ, лежитъ въ самой его основѣ. Для комиссіи не ясно, и едва ли можетъ быть ясно для кого бы то ни было, пока не опредѣлится съ достаточною полнотою контингентъ возможныхъ работниковъ Думы, найдется ли въ ней то количество силъ, чтобы имѣть возможность ихъ сокращать обязательствомъ не участвовать болѣе чѣмъ въ двухъ комиссіяхъ каждому. Для комиссіи не ясно, можно ли обойтись въ комиссіяхъ безъ безмолвно голосующихъ членовъ, если комиссіи будутъ попрежнему состоять изъ нѣсколькихъ десятковъ лицъ. Принятіе какихъ бы то ни было мѣръ, рекомендуемыхъ отдѣльными членами Думы въ ихъ предложеніяхъ, было бы равносильно предрѣшенію этихъ сложныхъ вопросовъ. На все это пока нѣтъ матеріала; упорядоченіе комиссіонныхъ работъ всецѣло въ рукахъ Думы, въ рукахъ представителей фракцій. Наказъ даетъ полную возможность измѣнить всѣ основанія комиссіонной разработки, перейти къ системѣ малочисленныхъ комиссій или, наоборотъ, къ уменьшенію ихъ общаго числа и т. д. Все это зависитъ пока отъ настроенія думскаго большинства, отъ политической «конъюнктуры», и закрѣплять то или другое разрѣшеніе этого вопроса Наказомъ было бы превышеніемъ предѣловъ его компетенціи.

Комиссія внесла дополненіе въ прежній § 38 (§ 36 по новому проекту) по вопросу о выборахъ президіума въ комиссіяхъ. Нельзя не сознаться, что положеніе такъ называемыхъ временныхъ комиссій на дѣлѣ получилось крайне своеобразное. Въ то время, какъ комиссіи постоянныя, несмотря на это названіе, ежегодно переизбирались, комиссіи временныя, выбираемыя исключительно для опредѣленнаго дѣла, оказывались выбранными на весь срокъ думскихъ полномочій. Въ Наказѣ ничего подобнаго не только не было сказано, но даже не предполагалось. Въ третьей Государственной Думѣ, въ началѣ второй сессіи, на обсужденіе думскихъ фракцій былъ поставленъ вопросъ, переизбирать ли всѣ комиссіи, и этотъ вопросъ былъ рѣшенъ отрицательно. Такимъ образомъ, комиссіи временныя превратились въ постоянныя, притомъ въ пятилѣтнія. Соотвѣтственно этому и всѣ должностныя лица въ комиссіяхъ оказались выбранными на всѣ пять лѣтъ. Но если третья Государственная Дума имѣла возможность и право принять такое постановленіе, продливъ до безконечности срокъ всѣхъ избранныхъ комиссій и лицъ, то едва ли основательно и осторожно было бы установить это на будущее время въ видѣ общаго правила. Если говорить о желательныхъ перемѣнахъ въ составѣ или числѣ самихъ комиссій, то не въ меньшей степени всѣ удобства этого относились бы и къ составу комиссіонныхъ президіумовъ. Они могли быть избраны неудачно исключительно по простому незнанію свойствъ тѣхъ лицъ, которыхъ избирали. Въ интересахъ комиссій, а, пожалуй, и избранныхъ ими лицъ, слѣдовало бы дать возможность обновлять ихъ составъ безъ громоздкихъ и часто обидныхъ комиссіонныхъ coups d'état. Комиссія по Наказу предположила поэтому постановить, чтобы въ комиссіяхъ, дѣятельность коихъ продолжается болѣе года, ежегодно всѣ должностныя лица переизбирались. Это предложеніе было принято ею въ первомъ чтеніи; однако, при второмъ чтеніи, большинство комиссіи, по недостаточно яснымъ мотивамъ, отмѣнило это свое постановленіе и остановилось на компромиссѣ,—на томъ, чтобы всѣ должностныя лица были сначала избраны на одинъ годъ, а по прошествіи этого года оставались бы уже на все время комиссіонныхъ полномочій. Это промежуточное предложеніе собрало большинство голосовъ комиссіи и включено въ Наказъ (§ 36).

Параграфы 39—43 касаются вопроса о доступности комиссіонныхъ занятій для лицъ, въ комиссіяхъ не участвующихъ. Какъ общее правило, наши комиссіи, въ отличіе отъ комиссій французскаго парламента, публичны. Комиссія по Наказу не находила, что присутствіе постороннихъ ей членовъ Государственной Думы могло въ чемъ-либо стѣснить ея занятія, при условіи, конечно, полнаго ихъ невмѣшательства; она видѣла, напротивъ, въ этомъ присутствіи хорошую сторону, такъ какъ оно не хуже самаго доклада комиссіи знакомило членовъ Государственной Думы съ подлежащимъ ихъ обсужденію вопросомъ. Наказъ пошелъ еще дальше и предоставилъ постороннимъ членамъ Государственной Думы даже право совѣщательнаго голоса, однако, не иначе, какъ съ особаго разрѣшенія комиссіи. Комиссія по Наказу полагала, что было бы и не логично и не практично не позволить комиссіи выслушать мнѣніе того члена Государственной Думы, котораго она сама хочетъ или согласна выслушать. Это и выражено въ § 39 Наказа.

Но это правило и публичность комиссіонныхъ занятій не безусловны.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ двери комиссіи могутъ быть закрываемы. Но въ виду того, что эта мѣра направлена противъ самой Думы, ограничиваетъ ея права, она и можетъ быть принята только по ея постановленію.

Очевидно, правительство не имѣетъ права настаивать на закрытіи дверей комиссіи, ибо право правительства въ этомъ отношеніи ограничено ст. 44 Учр. Гос. Думы, которая даетъ право закрывать двери для публики, а не для членовъ Государственной Думы. Только сама Дума, довѣряя подготовку какого-либо вопроса избранной ею самою комиссіи, можетъ ограничить свои собственныя права.

Комиссія по Наказу только внесла нѣкоторыя измѣненія въ редакцію прежняго § 41 (§ 39 по новому проекту), поставивъ внѣ спора право самой комиссіи, въ силу полученнаго ею отъ Думы полномочія, закрывать свои двери. Необходимость этого измѣненія доказана опытомъ той единственной комиссіи третьей Государственной Думы, которой приходилось прибѣгать къ этому средству, т. е. комиссіи по государственной оборонѣ. Эта послѣдняя обратилась къ Государственной Думѣ за разрѣшеніемъ закрывать двери именно въ такой формѣ, т. е. тогда, когда она, комиссія, сочтетъ это необходимымъ. При обсужденіи этого вопроса Государственною Думою было указано, будто текстъ Наказа не допускаетъ такого передовѣрія думскаго права о закрытіи дверей самой комиссіи, и что будто только сама Государственная Дума можетъ въ каждомъ опредѣленномъ случаѣ сдѣлать засѣданіе комиссіи закрытымъ. Неудобство такого порядка само собою очевидно, и во избѣжаніе недоразумѣній комиссіи по Наказу оставалось только ясно высказать то положеніе, что Государственная Дума можетъ какъ совершенно закрыть двери всѣхъ засѣданій комиссіи, такъ и предоставить ей самой право дѣлать это по ея усмотрѣнію; ибо, очевидно, никакая комиссія сама не можетъ этого сдѣлать, не получивъ предварительно на то разрѣшенія Государственной Думы.

Далѣе, могутъ быть комиссіи, гдѣ двери закрываются eo ipso, въ силу велѣнія Наказа; такою комиссіею пока является только одна—комиссія личнаго состава. Объясненія принимаемой мѣры изложены ниже въ комментаріяхъ по поводу дѣятельности этой комиссіи.

Параграфъ 42 оговариваетъ права «перваго подписавшагося». Онъ ipso jure имѣетъ совѣщательный голосъ въ комиссіи, которая разсматриваетъ его предложеніе безъ особаго о томъ постановленія комиссіи. Очевидно, что и закрытіе дверей, если бы таковое послѣдовало, его не касается, ибо въ предѣлахъ даннаго вопроса онъ является какъ бы членомъ комиссіи, хотя только съ совѣщательнымъ голосомъ, а не постороннимъ лицомъ. Комиссія по Наказу ввела только одно дополненіе, что это свое право первый подписавшій можетъ передавать любому изъ подписавшихъ,—принципъ, который послѣдовательно проводится во всѣхъ аналогичныхъ случаяхъ.

Параграфъ 43 касается того же вопроса о публичности комиссіонныхъ занятій, но, съ другой стороны, рѣчь идетъ здѣсь уже не о доступности для члена Думы ея засѣданій, но о доступности ея производства и всѣхъ сообщенныхъ ей документовъ и матеріаловъ.

Параграфъ 43 Наказа является аналогичнымъ § 39; § 39 говоритъ о правѣ не состоящихъ

въ комиссіи членовъ Государственной Думы посѣщать ея засѣданія, § 43—о правѣ ихъ обозрѣвать комиссіонное производство. Какъ въ первомъ, такъ и во второмъ отношеніи Наказъ стоитъ не на почвѣ французскаго регламента, признающаго комиссіи и ихъ производство закрытыми для всѣхъ, а на обратномъ принципѣ. Но если этотъ принципъ допускаетъ исключеніе въ одномъ отношеніи, въ отношеніи присутствія на засѣданіяхъ, то логика требуетъ, чтобы тѣ же исключенія допускались и въ другомъ. Если во имя свободы сужденій посторонніе члены Думы въ засѣданія комиссіи не допускаются, то было бы противорѣчіемъ предоставлять имъ читать журналы такихъ засѣданій; если дверь комиссій закрывается во имя государственной тайны даже для членовъ Государственной Думы, то, очевидно, не затѣмъ, чтобы эта тайна могла быть потомъ всѣмъ сообщена въ документальномъ видѣ. Потому § 43 является лишь естественнымъ дополненіемъ § 39.

Параграфъ 44 устанавливаетъ порядокъ сношеній комиссіи съ правительствомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда комиссія находитъ нужнымъ или обозрѣть какіе-либо имѣющіеся у правительства документы или выслушать словесныя объясненія его представителей.

Этотъ безобидный и, казалось бы, безспорный параграфъ имѣетъ однако длинную исторію.

Соотвѣтствующій ему § 43 Наказа первой Государственной Думы былъ изложенъ нѣсколько неудачно; онъ гласилъ: «Министры или замѣняющія ихъ должностныя лица, по желанію комиссіи или по собственному желанію, представляютъ словесныя объясненія въ засѣданіяхъ комиссіи». Правительствующій Сенатъ справедливо усмотрѣлъ въ немъ незаконный намекъ на обязанность министерства давать въ комиссіи объясненія. «Правительствующій Сенатъ не можетъ не усмотрѣть, — говорится въ опредѣленіи 12 Іюня 1906 г., — что независимо дѣйствительной цѣли, къ достиженію которой направленъ этотъ параграфъ, и сводящейся, повидимому, лишь къ предоставленію министрамъ участія въ работахъ думскихъ комиссій, правило, симъ параграфомъ устанавливаемое, поскольку оно, по крайней мѣрѣ, отразилось въ его редакціи, можетъ дать почву для истолкованія его въ томъ смыслѣ, что имъ устанавливается не только право, но и обязанность министровъ и лицъ ихъ замѣняющихъ представлять свои объясненія по требованію комиссій Государственной Думы. Возможность такого толкованія даетъ основаніе признать редакцію разсматриваемаго параграфа несогласованною съ ст. 33 Учр. Гос. Думы, по коей право предъявленія къ министрамъ и главноуправляющимъ запросовъ предоставлено только самой Государственной Думѣ, а не ея комиссіямъ».

Правительствующій Сенатъ былъ правъ въ своемъ толкованіи закона, и слѣдуетъ признать, что права запросовъ или вопросовъ, обязывающихъ правительство отвѣчать, комиссіямъ не предоставлено. Такимъ образомъ, то обращеніе, которое комиссія можетъ сдѣлать къ правительству въ порядкѣ § 44 (по проекту), ни къ чему правительство не обязываетъ, и оно можетъ отвѣтить отказомъ. Въ этомъ случаѣ, если комиссія настаиваетъ на необходимости получить требуемыя свѣдѣнія, у нея остается лишь одинъ путь, указанный въ ст. 40 Учр. Гос. Думы. Вопросъ, обращенный къ правительству уже не отъ имени комиссіи, а отъ имени Думы, обязываетъ правительство отвѣтить, и разсматриваемый примѣръ является классическимъ случаемъ его примѣненія.

Въ виду этихъ соображеній комиссія по Наказу третьей Государственной Думы измѣнила редакцію § 43 Наказа первой Государственной Думы такъ, что въ немъ исчезла всякая возможность предполагать, будто Наказъ считаетъ министерство обязаннымъ давать объясненія комиссіи; Наказъ устанавливаетъ не право, а только порядокъ сношенія комиссіи съ министерствомъ; это ясно изъ новой редакціи: «Если комиссіи признаютъ необходимымъ выслушать личныя объясненія должностныхъ лицъ или обозрѣть какіе-либо документы, то сообщаютъ о семъ, чрезъ Секретаря Государственной Думы, подлежащему министру или главноуправляющему (§ 46)».

Но тѣмъ не менѣе Правительствующій Сенатъ опротестовалъ и эту редакцію по прежнимъ основаніямъ. «Параграфъ 46 Наказа,—разъяснилъ Сенатъ,—долженъ быть согласованъ со ст. 40 Учр. Гос. Думы, такъ какъ

комиссіямъ, образуемымъ Думою, не можетъ быть предоставлено Наказомъ правъ, не присвоенныхъ закономъ самой Государственной Думѣ. Ни ст. 40 Учр. Гос. Думы, ни какой-либо иной законъ не дозволяютъ Государственной Думѣ требовать на ея обозрѣніе какіе-либо документы, а потому такое право не можетъ быть признано за думскими комиссіями».

Съ этими замѣчаніями Правительствующаго Сената комиссія ни въ какомъ отношеніи согласиться не могла. Комиссія прекрасно знаетъ, что законъ не даетъ ей права требовать какихъ бы то ни было справокъ или документовъ. Однако комиссія не знаетъ закона, который бы запрещалъ ей признать въ нѣкоторыхъ случаяхъ полученіе такихъ документовъ или справокъ для себя желательнымъ и даже необходимымъ; она равно не знаетъ закона, который запрещалъ бы правительству, въ томъ случаѣ, когда оно признаетъ возможнымъ, это ея желаніе удовлетворить. На практикѣ это и дѣлалось постоянно, не возбуждая никакихъ сомнѣній. Комиссія полагаетъ только, что для такого рода сношеній комиссіи и правительства необходимо установить опредѣленный порядокъ, въ интересахъ единообразія и даже удобства самого правительства.

Этотъ порядокъ, и ничего болѣе, Наказъ и установилъ со всѣми гарантіями для правительства. Возраженіе противъ него со стороны Правительствующаго Сената, какъ противъ незаконнаго требованія, представляется комиссіи простымъ недоразумѣніемъ.

По этимъ соображеніямъ комиссія не нашла нужнымъ внести какія-либо измѣненія въ редакцію § 46 Наказа (§ 44 проекта).

Въ существующемъ нынѣ Наказѣ третьей Государственной Думы здѣсь слѣдовалъ § 47, касавшійся остраго и нашумѣвшаго вопроса о правѣ комиссій выслушивать объясненія свѣдущихъ лицъ. Казалось бы, этотъ вопросъ не долженъ вызывать никакого сомнѣнія; онъ уже былъ на разсмотрѣніи Сената, который въ своемъ опредѣленіи отъ 12 Іюля 1906 г. высказалъ, что соотвѣтствующее постановленіе, изложенное въ § 44 Наказа [1]), несогласія съ закономъ не содержитъ и должно быть признано послѣдовавшимъ на точномъ основаніи ст. 62 Учр. Гос. Думы. Однако, и въ этомъ вопросѣ Министерство рѣшенію Сената не подчинилось и, вопреки его обязательнаго для правительства толкованія, утверждало, что комиссія не имѣетъ права пользоваться услугами свѣдущихъ лицъ иначе, какъ лицъ, состоящихъ на службѣ и командированныхъ Министерствомъ. Послѣ этого министерскаго выступленія и Сенатъ измѣнилъ свое мнѣніе и при разсмотрѣніи Наказа Государственнаго Совѣта утверждалъ уже обратное тому, что утверждалъ при разсмотрѣніи Наказа Государственной Думы. Въ виду двухъ противорѣчивыхъ мнѣній Сената, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы въ защиту своего положенія уже не могла ограничиться ссылкою на Сенатъ и принуждена была разобрать вопросъ по существу.

Для нея не представляло сомнѣнія, что законъ отнюдь не запрещаетъ комиссіи пользоваться услугами свѣдущихъ лицъ.

Она не могла не видѣть, что въ дѣйствующемъ законѣ нѣтъ запрещенія приглашать экспертовъ въ комиссіи. Это запрещеніе хотѣли видѣть въ ст. 42 Учр. Гос. Думы, запрещающей присутствіе въ нихъ «постороннихъ лицъ» и печати. Одно сопоставленіе «постороннихъ лицъ» и «печати» показываетъ ясно, что законъ разумѣетъ здѣсь публику, противополагая засѣданіе открытое и закрытое. Что терминъ «постороннія лица», употребленъ именно въ этомъ смыслѣ, становится совершенно очевиднымъ при сопоставленіи ст. 42 со ст. 43 того же Учрежденія, которая въ противоположность засѣданіямъ комиссіоннымъ, куда ни представители печати, ни постороннія лица не допускаются вовсе, устанавливаетъ, какимъ порядкомъ и представители печати и тѣ же «постороннія лица» допускаются въ пленарныя засѣданія Думы. Наконецъ, послѣдняя статья Учрежденія, ст. 63, указывающая, что правила о допущеніи «посторонихъ лицъ» и объ охраненіи въ помѣщеніяхъ Думы порядка составляются по соглашенію Предсѣдателя Думы съ Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ, окончательно устанавливаетъ смыслъ законодательнаго термина «посторон-

[1]) Первой Государственной Думы.

нихъ лицъ», какъ термина, употребляющагося для означенія публики.

Если такъ, то ссылка на ст. 42 падаетъ, ибо ясно, что экспертъ, приглашенный для работы, не есть публика, которая допускается ради любознательности, и всякій законодательный запретъ приглашать эксперта исчезаетъ.

Но если соображенія, основанныя на законѣ, неосновательны, то еще менѣе основательны возраженія по существу. Цѣлесообразность приглашенія свѣдущихъ лицъ для комиссіи по Наказу третьей Государственной Думы сомнѣнія не возбуждала.

Государственной Думѣ не разъ приходится сталкиваться съ вопросами, требующими для своего правильнаго разрѣшенія спеціальныхъ познаній, и выслушаніе людей, обладающихъ таковыми, можетъ быть только полезно для дѣла. Государственной Думѣ и ея комиссіямъ не можетъ быть отказано въ томъ, чѣмъ пользуются и мѣстныя самоуправленія, и судебныя мѣста, и правительственныя учрежденія, т. е. въ правѣ лично и непосредственно выслушивать тѣхъ, чей опытъ, практическія наблюденія или спеціальныя знанія могутъ помочь ей съ большею полнотою разобраться въ предложенномъ на ея разрѣшеніе дѣлѣ. Отъ комиссіи, занятой этимъ, будетъ зависѣть и опредѣленіе числа приглашаемыхъ ею лицъ и выборъ ихъ; ея такту, и только ему, подлежитъ забота, чтобы участіе въ ея работахъ приглашенныхъ лицъ не оказалось бы вреднымъ; признавая поэтому всякія постановленія Наказа, которыя должны были бы предупредить возможныя злоупотребленія этимъ правомъ, ненужными и безцѣльными, комиссія по Наказу третьей Думы для самаго способа вызова этихъ свѣдущихъ лицъ установила порядокъ, аналогичный установленному уже раньше для подобнаго случая (приглашеніе должностныхъ лицъ).

Если бы это было вполнѣ безполезно или если бы это не было совмѣстно съ задачами или достоинствомъ Думы, то комиссіи Думы не могли бы приглашать въ свои засѣданія и служащихъ должностныхъ лицъ, противъ чего, однако, министерство возраженій не встрѣчало и состоящихъ у него на службѣ лицъ въ комиссіи командировало. Комиссія по Наказу третьей Государственной Думы полагала, что интересъ дѣла только выиграетъ, если вопросъ получитъ въ комиссіи наиболѣе разностороннее освѣщеніе, и что какое бы то ни было искусственное отстраненіе отъ комиссіи интересующихъ ее по разрѣшаемому ею вопросу свѣдѣній является нежелательнымъ и незаконнымъ.

Въ виду этихъ соображеній комиссія по Наказу третьей Государственной Думы сохранила этотъ параграфъ, и онъ былъ Думою принятъ, несмотря на сдѣланныя въ ея засѣданіи возраженія; но, какъ можно было предполагать, Правительствующій Сенатъ на этотъ разъ послѣдовалъ за мнѣніемъ Министерства и, вопреки своему прежнему заключенію, нашелъ выслушиваніе объясненій свѣдущихъ лицъ незаконнымъ. Аргументы Сената, однако, поражаютъ столь же своимъ лаконизмомъ, какъ и неожиданностью. «Государственная Дума,—говоритъ Сенатъ, — не имѣетъ права приглашать и выслушивать въ своихъ засѣданіяхъ свѣдущихъ людей, а потому такое право не можетъ принадлежать и думскимъ комиссіямъ».

Комиссія по Наказу третьей Государственной Думы не могла согласиться и съ возраженіемъ Правительствующаго Сената; вопросъ этотъ былъ многократно разсмотрѣнъ съ точки зрѣнія какъ законности, такъ и цѣлесообразности вызова свѣдущихъ лицъ. Комиссія не видѣла ни малѣйшаго основанія къ измѣненію того взгляда, который былъ поддержанъ и Думою, тѣмъ болѣе, что никакихъ убѣдительныхъ доводовъ она не видѣла и въ опредѣленіи Сената.

Тотъ единственный аргументъ, который нынѣ выставленъ Правительствующимъ Сенатомъ, т. е. ссылка на отсутствіе этого права у Государственной Думы, основанъ на совершенно ошибочномъ предположеніи, что положеніе Государственной Думы и комиссій съ точки зрѣнія закона тождественны. Но это предположеніе не только не находитъ ни малѣйшей опоры въ законѣ, но ежедневно опровергается постоянными прецедентами. Возникало ли когда-либо сомнѣніе въ правѣ думскихъ комиссій выслушивать какое бы то ни было должностное лицо, командированное правительствомъ, хотя бы оно и не «завѣдывало» никакимъ дѣломъ, какъ это тре-

буетъ ст. 41 Учр. Гос. Думы для общаго собранія Думы? Возникали ли сомнѣнія въ правѣ выслушивать докладъ чиновника канцеляріи Государственной Думы о положеніи разсматриваемаго вопроса? Въ частности, для комиссіи по Наказу, выслушивать сомнѣнія начальника отдѣла канцеляріи Государственной Думы? Между тѣмъ, никто изъ этихъ лицъ не могъ бы выступить въ общемъ собраніи Думы; очевидно, аргументъ Сената несостоятеленъ въ самомъ основаніи.

Однако, принимая во вниманіе, что приглашеніе свѣдущихъ лицъ фактически невозможно, благодаря чисто внѣшнимъ препятствіямъ, которыя дѣлаетъ этому правительство, и что сохраненіе этого параграфа Наказа ни въ чемъ положенія не улучшило, ибо при противодѣйствіи со стороны правительства онъ остался бы мертвою буквою, комиссія нашла, что единственнымъ цѣлесообразнымъ средствомъ выхода изъ затрудненія было бы внесеніе соотвѣтственнаго законодательнаго предположенія. Въ ожиданіи же такового комиссія по Наказу нашла болѣе правильнымъ пока § 47 изъ Наказа исключить.

Параграфы 45—49, 51 и 52 обнимаютъ дѣлопроизводственные вопросы въ тѣсномъ смыслѣ, касаясь порядка веденія журналовъ, составленія докладовъ комиссій и т. д. Они давно усвоены практикою и вообще не представляютъ большихъ затрудненій. Тѣмъ не менѣе комиссія по Наказу не можетъ не сдѣлать нѣсколько замѣчаній.

Параграфъ 45 возлагаетъ веденіе журналовъ на секретаря комиссіи. На практикѣ этотъ параграфъ не только часто нарушался, но, можно сказать, систематически не исполнялся. Журналы засѣданій вели чины канцеляріи Государственной Думы. Бывало неоднократно, что засѣданія комиссій происходили въ отсутствіе секретарей, и не возникало даже вопроса, законно ли засѣданіе съ такимъ дефектомъ. Самъ Наказъ, устанавливая кворумъ для законности засѣданій комиссіи, не говоритъ о необходимости присутствія секретаря. Однимъ словомъ, практика жизни свела роль секретаря почти къ нулю, переложивъ его главнѣйшія функціи на канцелярію Государственной Думы. Въ связи съ этимъ несомнѣннымъ фактомъ въ комиссіи по Наказу возникъ даже вопросъ, не надлежитъ ли санкціонировать Наказомъ этотъ обычай, сложивъ съ секретарей тѣ обязанности, которыхъ они не несутъ, и возложивъ отвѣтственность за нихъ на тѣхъ, кто ихъ дѣйствительно исполняетъ. Но это предложеніе сочувствія комиссіи не встрѣтило не только потому, что комиссія по Наказу сочла неудобнымъ Наказомъ возлагать какія бы то ни было обязанности на канцелярію но и потому еще, что вся отвѣтственность за правильное и точное веденіе журнала ни при какихъ условіяхъ не можетъ быть снята съ избранныхъ на то самою комиссіею. Отъ самого секретаря, отъ его соглашенія съ канцеляріею, зависитъ оказываніе ему канцеляріею помощи, но отвѣтственность вся остается на немъ и только на немъ. Комиссія по Наказу не вводитъ правила, чтобы секретарь долженъ былъ непремѣнно присутствовать на засѣданіи; при ограниченности числа думскихъ работниковъ это являлось бы новымъ, едва ли желательнымъ, затрудненіемъ для благополучныхъ засѣданій комиссіи и могло бы повести къ неожиданному послѣдствію, избранію на роль секретарей наиболѣе свободныхъ и, что то же самое, наименѣе дѣятельныхъ членовъ Государственной Думы. Но былъ ли секретарь на засѣданіи или нѣтъ, онъ долженъ озаботиться изготовленіемъ журнала и всѣми доступными ему путями удостовѣриться въ его полнотѣ и точности. На стражѣ послѣднихъ стоитъ еще предсѣдатель и сама комиссія, но отвѣтственность за исправность этой функціи остается безраздѣльно на секретарѣ.

Параграфы 46, 49 и 51 излагаютъ нормы, регулирующія составленіе доклада и самую сущность доклада; они касаются новаго, весьма важнаго, временнаго должностного лица—докладчика комиссіи.

Работа комиссіи заканчивается докладомъ; это—исполненіе даннаго Думою порученія. § 46 указываетъ главную часть доклада: въ немъ долженъ содержаться проектъ будущаго постановленія Государственной Думы въ такомъ видѣ, чтобы Дума могла сказать да или нѣтъ. Этому проекту, какъ будетъ изложено ниже, присвоиваются нѣкоторыя преимущества; на голосованіе ставится именно

онъ, а не то первоначальное предложеніе, которое было на разсмотрѣніи комиссіи. Даже, если рѣчь идетъ о правительственномъ законопроектѣ, голосоваться будетъ не онъ, а проектъ комиссіи, и докладчикъ ея пользуется преимущественною возможностью отстаивать именно этотъ проектъ. Въ этомъ отношеніи роль комиссіи и ея преимущество громадны, и потому-то правильная постановка избранія и работъ комиссіи столь важна.

Однако, очевидно, что § 46 не обнимаетъ всѣхъ случаевъ комиссіонныхъ работъ или, вѣрнѣе, что не всегда порученіе, данное комиссіи, можетъ содержать проектъ постановленія Государственной Думы. Не говоря уже о такихъ комиссіяхъ, которыя могутъ быть избираемы въ порядкѣ ст. 5 Учр. Гос. Думы и которымъ могутъ быть даваемы самыя разнообразныя порученія, быть можетъ, и не требующія дальнѣйшаго постановленія Государственной Думы, есть одна постоянная комиссія, а именно комиссія по исполненію государственной росписи расходовъ и доходовъ, гдѣ въ сущности то или другое постановленіе Думы можетъ быть, но вовсе не обязательно. Докладъ комиссіи можетъ содержать разработку вопроса, давать то или другое освѣщеніе матеріала, но никакого проекта думскаго постановленія не предлагать. Докладъ комиссіи по исполненію росписи можетъ логически приводить къ выводу о необходимости на будущее время отказывать въ томъ или другомъ кредитѣ, но Государственная Дума, конечно, не можетъ принимать этого постановленія авансомъ; докладъ той же комиссіи можетъ повести къ необходимости запроса, но Государственная Дума не можетъ этотъ запросъ вотировать, пока онъ не внесенъ 30 членами Государственной Думы. Правда, комиссія по исполненію росписи можетъ предложить все это въ видѣ формулы перехода и этимъ, конечно, будетъ внесено отъ ея имени опредѣленное конкретное предложеніе; но если это ея право, то нельзя считать это ея обязанностью, и очевидно, что во всѣхъ подобныхъ случаяхъ центромъ доклада будетъ не проектъ предлагаемаго постановленія Государственной Думы, а самый докладъ и его мотивировка. Но допуская, такимъ образомъ, возможность комиссіонныхъ докладовъ безъ проекта постановленія, очевидно, столь же рѣдкихъ, какъ и заявленія члена Думы, не требующія постановленія, комиссія по Наказу не можетъ не указать, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда Государственная Дума поручаетъ комиссіи разсмотрѣть предварительно предложеніе, по которому ей придется принять то или другое рѣшеніе, комиссія не можетъ ограничиться критикою или разсужденіями, а непремѣнно обязана предложить на голосованіе Думы готовое опредѣленное постановленіе.

Кромѣ этого проекта постановленія докладъ долженъ содержать изложеніе обстоятельствъ дѣла и соображенія комиссіи, какъ говоритъ § 46 Наказа. Здѣсь можно указать одно: докладъ долженъ быть такъ составленъ, чтобы чтеніе его вводило членовъ Государственной Думы въ курсъ не только вопроса, но даже возможныхъ разногласій въ пленумѣ Думы. Докладъ и докладчикъ имѣютъ столько преимуществъ для защиты своихъ взглядовъ, что они не должны прибавлять къ нимъ еще одно, не предусмотрѣнное ни Наказомъ, ни добрыми нравами,—умолчаніе о мнѣніяхъ противника. Въ частности, при измѣненіи министерскаго текста, крайне желательно сохранить и этотъ текстъ въ докладѣ, дабы не заставлять членовъ Государственной Думы для пониманія вопроса справляться не только съ докладомъ, но и съ текстомъ министерскаго представленія. Въ идеалѣ, правда не всегда достижимомъ, докладъ комиссіи долженъ замѣнить для членовъ Государственной Думы весь тотъ матеріалъ, который имѣется по этому вопросу, долженъ представить возможность обойтись имъ однимъ для сознательнаго рѣшенія.

Обязанность составить докладъ, защищать его въ Государственной Думѣ Наказъ возлагаетъ на особое лицо, на докладчика: докладчикъ—довѣренное лицо комиссіи, его задача отстоять передъ Думою ея взгляды и заключеніе. Для этого онъ располагаетъ двумя преимуществами: правомъ и обязанностью письменной разработки вопроса и цѣлымъ рядомъ преимуществъ въ пользованіи словомъ въ засѣданіи Государственной Думы (первое и заключительное слово, слово не въ очередь, неограниченность времени рѣчей и т. д.). Эти

послѣднія преимущества стоятъ внѣ предѣловъ разсматриваемыхъ главою III Наказа вопросовъ и будутъ комментированы въ своемъ мѣстѣ; здѣсь необходимо коснуться только того, что относится къ порядку производства въ комиссіяхъ.

Итакъ, составленіе доклада возлагается на докладчика; докладъ—его созданіе, его отвѣтственность. Комиссіи по Наказу извѣстно, однако, что и эта важная функція часто перекладывается на канцелярію. Комиссія не можетъ сейчасъ судить о томъ, въ какой мѣрѣ это вызвано переобремененностью нѣкоторыхъ членовъ Государственной Думы докладами и, слѣдовательно, въ какой мѣрѣ это явленіе неустранимо. Но она не можетъ не высказать, что это во всякомъ случаѣ совершенно нежелательно. Если въ мелкихъ законопроектахъ, въ которыхъ весь докладъ сводится къ повторенію соображеній правительства, такой порядокъ составленія докладовъ можетъ быть терпимъ по своей безвредности, то въ мало-мальски отвѣтственныхъ и крупныхъ законопроектахъ роль докладчика настолько существенна и отвѣтственна, что переложеніе ея на канцелярію является совершенно недопустимымъ и не можетъ не быть признано уклоненіемъ докладчика отъ исполненія даннаго ему порученія. Потому-то Наказъ совершенно игнорируетъ возможность такой передачи и говоритъ опредѣленно, что докладчикъ избирается, между прочимъ, «для составленія письменнаго доклада».

Но, возлагая на докладчика отвѣтственность за докладъ, комиссія дѣлаетъ его и *единственнымъ* отвѣтственнымъ лицомъ; ни предсѣдатель, ни секретарь, ни комиссія за докладъ не отвѣтственны. Поскольку рѣчь идетъ о заключительной части доклада, о проектѣ постановленія, это созданіе коллективнаго органа—комиссіи. Но докладъ, хотя и вносится отъ имени комиссіи (§ 46) и, какъ таковой, скрѣпляется всѣми ея должностными лицами, есть все-таки произведеніе одного докладчика (§ 51). Это ясно изъ Наказа; въ полномъ соотвѣтствіи съ этимъ установилась и практика. Докладъ комиссіи никогда предварительно ей не сообщается и не голосуется. Подписи предсѣдателя и секретаря на докладѣ отнюдь не знаменуютъ согласія съ высказанными въ немъ положеніями. Предсѣдатель и секретарь могутъ по данному вопросу быть въ меньшинствѣ, даже подать особое мнѣніе, и все-таки докладъ комиссіи долженъ быть ими подписанъ. Отсюда ясно, что они не могутъ брать на себя цензуры, заставить докладчика перемѣнить аргументацію и т. п. Единственнымъ хозяиномъ доклада остается докладчикъ.

Но, конечно, это не равносильно полной его свободѣ отъ какихъ бы то ни было обязательствъ предъ комиссіею; докладъ, по необходимости, содержитъ въ себѣ элементъ субъективный въ формѣ и въ содержаніи; но такъ какъ этотъ докладъ есть все-таки докладъ комиссіи, такъ какъ соображенія доклада все-таки суть соображенія комиссіи, такъ какъ и самое преимущество докладчика только производное, ибо привилегія докладчика, въ сущности, привилегія не его, а комиссіи, то, хотя Наказъ оставляетъ за нимъ полную свободу въ изложеніи доказательствъ, но его собственный тактъ и добросовѣстность должны указать тѣ границы, за которыя не должны заходить его личные субъективные взгляды.

Параграфъ 49 Наказа является однимъ изъ огражденій правъ меньшинства, необходимымъ противовѣсомъ тѣмъ преимуществамъ, которыя Наказъ даетъ комиссіи и ея докладчику для возможности отстаивать свое мнѣніе. Меньшинство имѣетъ право изложить свое особое мнѣніе письменно, и тогда оно непремѣнно вмѣстѣ съ докладомъ вносится на обсужденіе Государственной Думы. Въ рукахъ самого меньшинства сдѣлать изъ особаго мнѣнія не отписку, не формальный протестъ, а средство убѣжденія Государственной Думы. Подача особаго мнѣнія, кромѣ того, какъ будетъ указано ниже, даетъ новыя преимущества послѣдняго слова послѣ прекращенія преній. Все это небольшой, но вполнѣ необходимый, коррективъ къ привилегіямъ комиссіоннаго большинства.

Два смежныхъ параграфа, 47 и 48, касаются вопроса, что считать мнѣніемъ или заключеніемъ комиссіи. § 47 устанавливаетъ обычное начало, что мнѣніемъ комиссіи считается мнѣніе ея большинства, а при равенствѣ голосовъ—то мнѣніе, къ которому присоединяется предсѣдательствующій. Комиссія

внесла въ редакцію только одно измѣненіе, что перевѣсъ даетъ голосъ не предсѣдателя, а предсѣдательствующаго въ засѣданіи. Очевидно, при отсутствіи предсѣдателя, замѣститель пользуется всѣми его преимуществами. Конечно, такое право создаетъ возможность конфликта, если предсѣдатель находится въ засѣданіи, не предсѣдательствуя. Комиссія по Наказу полагаетъ, тѣмъ не менѣе, что и въ этомъ случаѣ перевѣсъ голоса даетъ все-таки не предсѣдатель, а предсѣдательствующій, и что уже отъ предсѣдателя зависитъ, буде онъ того пожелаетъ, для того, чтобы воспользоваться своимъ преимуществомъ, принять предсѣдательствованіе. Если же онъ этого не сдѣлалъ, то этимъ самымъ онъ по своей доброй волѣ отъ своей привилегіи отказался.

Но если § 47 содержитъ банальную норму, то § 48 является рѣдкимъ исключеніемъ изъ обычной практики; онъ приводитъ къ тому, что и мнѣніе комиссіи можетъ быть принято «относительнымъ большинствомъ», начало, которое недопустимо въ общемъ собраніи Государственной Думы въ силу ст. 48 Учр. Гос. Думы. Но такъ какъ комиссія не имѣетъ рѣшающаго голоса, такъ какъ ея роль только подготовить рѣшеніе, то, при отсутствіи большинства въ пользу того или другого мнѣнія, было бы нелогично считать, что комиссія никакого мнѣнія не имѣетъ и никакого предложенія Думѣ сдѣлать не можетъ; въ этихъ случаяхъ Думѣ на равныхъ правахъ представляются два неодинаковыхъ мнѣнія, собравшихъ относительное большинство.

Этотъ параграфъ Наказа въ неизмѣненномъ видѣ существовалъ въ первой Думѣ, и, тѣмъ не менѣе, къ нему едва ли когда прибѣгали. Я думаю, что не ошибаюсь въ своемъ предположеніи, что онъ ни разу ни одною комиссіею не былъ использованъ; думаю такъ потому, что къ нему не прибѣгали и въ тѣхъ случаяхъ, когда это было вполнѣ возможно и естественно.

Нѣтъ сомнѣнія, что въ рядѣ случаевъ пользованіе этимъ параграфомъ не только можетъ быть обойдено, но представляется, пожалуй, излишнимъ. Это почти всегда является въ тѣхъ случаяхъ, когда комиссія даетъ заключеніе по чьему-либо опредѣленному предложенію. Если само предложеніе и какая бы то ни было его разновидность большинства не собираютъ, то, казалось бы, выводъ одинъ,—все предложеніе отвергнуть, и нѣтъ надобности представлять на усмотрѣніе Думы тѣ два конкретныя предложенія, которыя собрали относительное большинство голосовъ. Отсутствіе большинства для конкретнаго положительнаго предложенія равносильно его отверженію.

Однако, этотъ выводъ грѣшилъ бы излишнимъ радикализмомъ и могъ бы вести къ такимъ же неяснымъ, нелогичнымъ обсужденіямъ, какое было, напримѣръ, при разсмотрѣніи законопроекта о введеніи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ въ шести губерніяхъ юго-западнаго края. Комиссія вовсе не отвергала необходимости введенія земства въ этихъ губерніяхъ, что ясно выразилось въ переходѣ къ постатейному чтенію, и лишь потому, что рядъ статей прошелъ коалиціоннымъ и неоднороднымъ большинствомъ, при окончательномъ голосованіи всѣ недовольные, соединившись, отвергли весь законопроектъ. Создалась невѣроятная путаница; комиссія и докладчикъ, въ силу этого послѣдняго вотума, предлагали отвергнуть законопроектъ, хотя признавали его желательнымъ. Въ Государственной Думѣ обсуждался текстъ правительственнаго законопроекта, хотя комиссія въ рядѣ статей его измѣнила. Положеніе докладчика было фальшивое и неискреннее, ибо для всѣхъ было ясно, что комиссія вовсе не хотѣла отвергнуть законопроекта, что отверженіе его было лишь результатомъ нѣсколькихъ случайныхъ голосованій.

Конечно, въ данномъ случаѣ, едва ли можно было бы исправить что-либо примѣненіемъ § 48 Наказа. Здѣсь, въ комиссіи, большинство имѣлось, ибо была примѣнена та парламентская тактика, при которой враги законопроекта сознательно его не отвергаютъ, а искажаютъ въ томъ смыслѣ, чтобы сдѣлать его непріемлемымъ для его сторонниковъ. Никакимъ Наказомъ нельзя помѣшать пользоваться этою тактикою. Наказъ долженъ давать выходъ изъ затрудненія тѣмъ, кто вовсе не хочетъ придти къ такому аномальному результату. Этотъ выходъ дается, во-первыхъ, правомъ подачи особаго мнѣнія, при которомъ частичныя несогласія съ важными статьями проекта комис-

сіи еще не обязываютъ голосовать противъ всего проекта, ибо къ каждой статьѣ можетъ быть приложено особое мнѣніе; другой выходъ изъ того же затрудненія дается § 48. Легко представить себѣ случай, когда при обсужденіи закона, желательнаго для всѣхъ, тѣ или иныя изъ его важныхъ статей въ предложенной редакціи большинства не найдутъ; всѣ редакціи будутъ отвергнуты; значитъ ли это, что слѣдуетъ считать эти статьи отклоненными, что въ иныхъ случаяхъ равносильно отклоненію самаго закона? Хотя большинство здѣсь и несомнѣнно, т. е. большинство противъ всѣхъ предложенныхъ статей, однако, поскольку всѣ голосующіе имѣли свои положительныя предложенія, поскольку они не были противъ всего закона, а только противъ данной статьи или редакціи, необходимо признать, что здѣсь какъ разъ тотъ случай, для котораго написанъ § 48 Наказа. Представимъ себѣ, напримѣръ, что при обсужденіи указаннаго выше законопроекта о введеніи земства въ юго-западномъ краѣ были бы послѣдовательно отвергнуты и система національнаго равноправія, и система куріальная, и система пропорціональная и еще другія. Если бы это произошло въ Государственной Думѣ при окончательномъ голосованіи, то законопроектъ пришлось бы считать отвергнутымъ, ибо эта статья ни въ одной редакціи большинства не собрала и не могла бы считаться признанною. Но пока законопроектъ разрабатывается въ комиссіи, такое голосованіе обязывало бы ее только къ одному—къ представленію двухъ системъ на равныхъ правахъ для выбора между ними Государственною Думою. Это становится еще яснѣе и обязательнѣе въ тѣхъ случаяхъ, когда Дума даетъ комиссіи самостоятельное порученіе, а не дачу заключенія по чьему-либо готовому предложенію. Пусть комиссіи поручено выработать проектъ всеподданнѣйшаго адреса. Она не можетъ придумать ни одного текста, который собралъ бы большинство голосовъ; всѣ предложенныя редакціи отвергаются. Это, конечно, никоимъ образомъ не значило бы, что комиссія рѣшила не подавать адреса Государю или что она его составить не можетъ. Ей оставалось бы поступить по § 48, приложить два текста, предоставивъ желающимъ дать еще третій и четвертый въ ихъ особыхъ мнѣніяхъ.

Таковы случаи, когда пользованіе этимъ параграфомъ Наказа не только возможно, но и спасительно; очевидно при этомъ, что когда мнѣнія большинства нѣтъ, и вмѣсто него представляются два предложенія меньшинства, то они пользуются оба совершенно одинаковыми правами, и каждый изъ нихъ долженъ имѣть своего особаго докладчика, съ правами докладчика комиссіи, согласно § 51.

Параграфы 40, 41 и 50 указываютъ на нѣкоторыя спеціальныя нормы, касающіяся одной комиссіи—личнаго состава. Это—комиссія, созданная исключительно для одного рода дѣлъ: о непріятностяхъ, происшедшихъ съ членами Государственной Думы и предусмотрѣнныхъ ст. 16, 20 и 21 Учр. Гос. Думы.

Постановка вопроса о дѣлахъ, касающихся лично членовъ Государственной Думы, претерпѣла значительную и небезынтересную эволюцію.

Наказъ первой Государственной Думы, создавая впервые комиссію распорядительную, всѣ дѣла этого рода, повидимому, относилъ къ ея компетенціи. На это указываютъ слова, коими опредѣлялись предѣлы вѣдомства распорядительной комиссіи, а именно: «для разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся отдѣльныхъ членовъ Государственной Думы». Однако, несмотря на эти слова, практика пошла инымъ путемъ, и при первой же встрѣчѣ съ соотвѣтствующимъ жизненнымъ фактомъ, а именно съ привлеченіемъ къ слѣдствію депутата Лукьянова, Государственная Дума перваго созыва въ засѣданіи 1 Іюля 1906 г. разрѣшила вопросъ о примѣненіи ст. 21 Учр. Гос. Думы простымъ мотивированнымъ переходомъ къ очереднымъ дѣламъ, принявъ ее сразу, въ пленумѣ Думы, безъ предварительнаго разсмотрѣнія не только распорядительною, но какою бы то ни было другою комиссіею. Въ матеріалахъ, оставленныхъ покойнымъ С. А. Муромцевымъ, былъ проектированъ другой порядокъ, а именно созданіе для этихъ случаевъ всякій разъ особой спеціальной комиссіи (§ 67). Этотъ параграфъ и былъ перенесенъ комиссіею по Наказу второй Государственной Думы въ главу IV Наказа и въ такомъ видѣ, безъ всякаго измѣненія, принятъ Государственною Думою въ засѣданіи 8 Мая 1907 г., какъ § 80 Наказа.

Между тѣмъ, когда и Государственная Дума второго созыва встрѣтилась съ этимъ вопросомъ, при привлеченіи къ слѣдствію членовъ Государственной Думы Геруса, Купстаса, вопросъ сразу принялъ болѣе широкіе размѣры.

Правительство, въ лицѣ Министра Юстиціи, выступило съ разъясненіемъ, что устраненіе привлеченнаго къ слѣдствію члена составляетъ не право, а обязанность Думы. Происходившія по этому вопросу весьма продолжительныя и горячія пренія закончились постановленіемъ: передать всѣ эти дѣла въ комиссію по разработкѣ Наказа для представленія Государственной Думѣ заключенія. Занятая неотложными дѣлами комиссія не имѣла времени заняться порученнымъ ей спеціальнымъ дѣломъ, и въ то время, какъ въ ея производствѣ накопилось нѣсколько дѣлъ, аналогичныхъ дѣлу Геруса и Купстаса, она не только не внесла на разсмотрѣніе Думы, но и не выработала еще сама никакого порядка разсмотрѣнія этого рода дѣлъ, ограничившись предложеніемъ принять заимствованный изъ Наказа С. А. Муромцева § 67, приведенный выше § 80. Какъ было уже указано, 8 Мая этотъ параграфъ былъ принятъ безъ всякихъ добавленій и преній. Между тѣмъ съ 21 Мая 1907 г. дѣло получило новый толчокъ; нѣкоторые изъ членовъ Думы стали предъявлять Предсѣдателю требованія о скорѣйшемъ разсмотрѣніи всѣхъ дѣлъ о привлеченныхъ членахъ. Въ виду того, что это разсмотрѣніе задерживалось комиссіею по Наказу, комиссія постановила немедленно, въ экстренномъ засѣданіи, покончить съ этимъ порученіемъ и представить Думѣ проектъ параграфовъ Наказа, опредѣляющихъ порядокъ разрѣшенія этого рода дѣлъ. Объ этомъ постановленіи комиссіи предсѣдатель ея сообщилъ Думѣ въ засѣданіи 24 Мая. Въ исполненіе этого постановленія, 2 Іюня въ Думу было внесено шесть параграфовъ Наказа, съ объяснительною запискою, которыми, во-первыхъ, разрѣшенъ вопросъ о правахъ членовъ Государственной Думы и, во-вторыхъ, опредѣленъ порядокъ разсмотрѣнія этихъ дѣлъ, и которыми, по мысли комиссіи, высказанной въ объяснительной запискѣ, долженъ былъ быть замѣненъ § 80 Наказа. Но въ тотъ же день Предсѣдатель Совѣта Министровъ заявилъ требованіе объ устраненіи 55 членовъ Государственной Думы, кончившееся роспускомъ Думы.

Такимъ образомъ, проектъ комиссіи по Наказу второй Государственной Думы былъ уже законченъ, но еще не принятъ. Разрѣшивъ общій вопросъ о правахъ Думы въ томъ смыслѣ, что устраненіе депутата составляетъ ея право и отнюдь не обязанность, комиссія по Наказу остановилась на процессуальномъ вопросѣ, какая инстанція обсуждаетъ этого рода дѣла и, въ частности, какой именно комиссіи поручить ихъ предварительную разработку.

Обсуждая этотъ вопросъ, комиссія отнеслась отрицательно къ мысли образовать ее путемъ выборовъ. Было ясно, что, по характеру своихъ функцій, эти комиссіи больше всего подходятъ къ *судебнымъ комиссіямъ*. Было бы неправильно теоретически избирать судей спеціально для даннаго дѣла, такъ какъ выборъ предрѣшалъ бы исходъ. А при партійномъ составѣ Думы ни одни выборы не были бы свободны отъ упрековъ въ пристрастности и давали бы всегда поводъ къ самымъ многочисленнымъ нареканіямъ. Не меньше неудобствъ, по мнѣнію комиссіи, представляло бы избраніе одной общей, *постоянной* комиссіи для этого рода дѣлъ. Не говоря уже о ненормальности созданія «постоянной» комиссіи для разбора дѣлъ о привлеченіи членовъ Думы, какъ будто такое явленіе можно считать естественнымъ и обычнымъ, не говоря объ исключительно тяжеломъ и щекотливомъ положеніи членовъ, избранныхъ въ эту комиссію и ставшихъ постоянными судьями надъ своими товарищами, комиссія думала, что всѣ неудобства избранія, всѣ тренія между фракціями, все недовольство результатомъ и упреки въ пристрастности и партійности не только не въ меньшей, но скорѣе въ большей степени, имѣли бы мѣсто при избраніи подобной постоянной комиссіи. Исходя изъ этихъ соображеній, комиссія пришла къ выводу, что самымъ удобнымъ и справедливымъ была бы передача всѣхъ этихъ дѣлъ въ отдѣлы, такъ какъ способъ образованія послѣднихъ избавляетъ ихъ отъ упрека въ тенденціозности состава, а возложенныя на нихъ Наказомъ обязанности повѣрки полномочій и по существу приближаются къ тому дѣлу, которое комиссія

предлагаетъ имъ поручить. Вполнѣ согласно съ началомъ жеребьевки, лежащей въ основѣ образованія отдѣловъ, комиссія полагала по жребію же распредѣлять между отдѣлами и самыя производства, наблюдая при этомъ, чтобы дѣло не попадало въ отдѣлъ, къ которому принадлежитъ привлеченный.

Таковъ былъ порядокъ, предположенный комиссіею второй Думы; но комиссія на Наказу третьей Думы его не сохранила.

Большинствомъ голосовъ она отвергла передачу этихъ вопросовъ въ отдѣлы. Соглашаясь съ доводами о щекотливости роли избранной комиссіи, о возможности самыхъ нежелательныхъ упрековъ въ партійной несправедливости, комиссія полагала, что передача вопроса въ отдѣлы страдаетъ недостатками столь серьезными, что они не окупаются представляемыми этою передачею выгодами. Какъ бы ни смотрѣть на задачу подготовительной комиссіи,—видѣть ли ее въ принятіи того или другого рѣшенія или только мотивировкѣ мнѣній,—и для той и для другой цѣли отдѣлъ является неудобнымъ органомъ. Если интересъ въ рѣшеніи, въ выводѣ, то случайность состава отдѣла и ихъ сравнительная неоднородность лишаютъ мнѣніе отдѣла какого бы то ни было авторитета. Если интересъ въ мотивахъ, то наилучшая и наиболѣе яркая разработка различныхъ точекъ зрѣнія на вопросъ отнюдь не гарантирована составомъ отдѣловъ. Если отдѣлъ успѣшно справлялся съ повѣркою полномочій членовъ Государственной Думы, то это не значитъ, что онъ такъ же справится съ несравненно болѣе трудною и щекотливою задачею суда надъ поступками своихъ сотоварищей. Большинство комиссіи полагало поэтому, что съ упреками въ партійности должно бороться инымъ путемъ, а не передачею вопроса въ отдѣлъ.

Такъ же отрицательно отнеслась комиссія къ мысли и о передачѣ этихъ дѣлъ въ комиссію распорядительную. Первая и вторая Государственная Дума, устанавливая этотъ порядокъ, исходили изъ предположенія о сравнительной *простотѣ* этого рода дѣлъ за исключеніемъ временнаго устраненія по ст. 20 Учр. Гос. Думы, которое и было ими выдѣлено въ особую группу. Комиссія третьей Думы этого предположенія не раздѣляла. Она не предрѣшала вопроса о предѣлахъ разсмотрѣнія министерскихъ представленій о привлеченіи членовъ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 20 Учр. Гос. Думы, такъ какъ докладъ по этому поводу былъ порученъ Государственною Думою особой комиссіи изъ 11 лицъ. Но даже простѣйшій, повидимому, вопросъ о выбытіи членовъ Государственной Думы изъ ея состава въ порядкѣ ст. 18 Учр. Гос. Думы, вызываемомъ исключительно формальными причинами, является тѣмъ не менѣе въ рядѣ случаевъ, благодаря неясности и даже двусмысленности закона, настолько спорнымъ, что подготовка его требуетъ весьма тщательнаго разсмотрѣнія спеціалистами. Достаточно указать на пунктъ 2 ст. 18, связывающій выбытіе изъ состава Думы съ утратою служебнаго или квартирнаго ценза, чтобы оцѣнить всю трудность юридически правильнаго и въ то же время отвѣчающаго смыслу закона разрѣшенія этого вопроса. Распорядительная комиссія, по роду своей дѣятельности, не предназначена для разрѣшенія подобныхъ затрудненій, а потому, по справедливости, можетъ требовать, чтобы ее этимъ не обременяли. Такимъ образомъ, изъ всѣхъ подлежавшихъ, согласно Наказа второй Государственной Думы, разсмотрѣнію распорядительной комиссіи статей (ст. 17, 18, 19 и п. 2 ст. 20) только одна ст. 17—объ отказѣ въ званіи, по своей несомнѣнной простотѣ—могла бы остаться въ вѣдѣніи распорядительной комиссіи, если бы вообще было нужно разсмотрѣніе этого случая какою-либо комиссіею. Остальныя же статьи, а именно ст. 16, 18, 19 и 20, подлежатъ, по мнѣнію комиссіи по Наказу, разработкѣ въ одной спеціальной комиссіи.

Подобное разрѣшеніе стоявшаго предъ комиссіею по Наказу третьей Государственной Думы вопроса побудило ее ввести соотвѣтствующіе параграфы въ главу о комиссіяхъ и отдѣлахъ. Такъ, во-первыхъ, перечисленіе постоянныхъ комиссій необходимо было пополнить указанною комиссіею изъ 11 лицъ, которую для удобства комиссія предлагала именовать комиссіею личнаго состава. Надо было, далѣе, установить и нѣкоторыя особенности дѣлопроизводства въ этой комиссіи. Первая особенность заключалась въ абсолютномъ закрытіи дверей этой комиссіи. Комиссія по Наказу

полагала, что эта мѣра, притомъ какъ мѣра, разъ навсегда Наказомъ установленная, необходима какъ для обезпеченія наибольшей свободы сужденій членовъ комиссій, такъ и для огражденія ихъ отъ возможныхъ по поводу этихъ сужденій нареканій. Далѣе, практика комиссіи 11-ти третьей Государственной Думы обнаружила необходимость въ нѣкоторыхъ болѣе детальныхъ опредѣленіяхъ какъ задачи, такъ и порядка работъ этой комиссіи. Такъ было постановлено, что комиссія обязана раньше постановки своего рѣшенія пригласить для объясненія заинтересованнаго члена Государственной Думы, но что обсужденіе происходитъ въ его отсутствіе и вопросъ рѣшается закрытымъ голосованіемъ. Большіе споры въ комиссіи возбудилъ вопросъ о содержаніи вносимаго на разсмотрѣніе Государственной Думы доклада. Первый вопросъ, подлежавшій ея разрѣшенію, заключался въ томъ, должна ли комиссія представить Думѣ только свое окончательное заключеніе или также его мотивировку? Комиссія признала, что въ комиссіонныхъ работахъ цѣнною является именно мотивировка, а не результатъ голосованія, и что если комиссіи поручено не разрѣшеніе, а только подготовка вопроса, то отсутствіе мотивировки въ письменномъ докладѣ лишило бы его всякаго значенія. Признавая, что въ дѣлахъ спорныхъ и острыхъ для Государственной Думы для составленія ея окончательнаго сужденія крайне полезно знать всѣ оттѣнки различныхъ высказанныхъ въ комиссіи точекъ зрѣнія на разсматриваемый вопросъ, комиссія полагала, что въ интересахъ дѣла слѣдуетъ возможно шире пользоваться правомъ подачи особыхъ мнѣній и что ихъ разнообразіе и разработанность лучше всего помогутъ Государственной Думѣ составить по дѣлу всесторонне обдуманное заключеніе. Не безынтересно отмѣтить, что по этому принятому комиссіею по Наказу пути, послѣ нѣкоторыхъ колебаній, пошла въ своей дѣятельности и комиссія 11-ти третьей Государственной Думы (протоколы комиссіи 11-ти). Но эти одобренныя комиссіею по Наказу положенія не нашли себѣ мѣста въ особыхъ параграфахъ, такъ какъ они составляли лишь примѣненіе къ частному случаю общихъ началъ комиссіонной работы.

Нѣкоторыми членами комиссій былъ возбужденъ вопросъ о возможности соединить требованія мотивировки сужденій съ требованіемъ закрытаго голосованія. Большинство комиссіи не раздѣлило сомнѣній меньшинства. Не безполезно отмѣтить, во-первыхъ, что практика этотъ вопросъ уже разрѣшила въ положительномъ смыслѣ. Оба эти требованія предъявляются и къ отдѣламъ, дающимъ свое заключеніе объ отмѣнѣ выборовъ; они предъявлялись и были выполнены и въ комиссіи 11-ти. И не трудно представить себѣ возможность этого. Нѣтъ сомнѣнія, что всякому голосованію предшествуетъ обмѣнъ мнѣній, тѣмъ болѣе свободный, что двери комиссіи закрыты. Такимъ образомъ, разновидность взглядовъ на подлежащій разрѣшенію вопросъ становится ясною еще ранѣе того, какъ голосованіе укажетъ, на сторонѣ какихъ изъ нихъ сосредоточено большинство. Поэтому даже самъ докладчикъ имѣетъ возможность въ своемъ докладѣ изложить не одну, а нѣсколько точекъ зрѣнія, какъ это и сдѣлано, напримѣръ, въ докладѣ комиссіи 11-ти по дѣлу Косоротова. Но если по тѣмъ или другимъ причинамъ предварительный обмѣнъ взглядовъ вышелъ неполнымъ или недостаточно яркимъ или не былъ надлежащимъ образомъ усвоенъ докладчикомъ, то каждый изъ членовъ комиссіи, который не увидалъ бы въ докладѣ удовлетворительнаго изложенія своего взгляда, можетъ сдѣлать это въ видѣ особаго мнѣнія; если онъ не подаетъ такового, то тѣмъ самымъ добровольно подчиняется аргументаціи докладчика. Volenti non fit injuria. Но, придавая рѣшающее значеніе логической силѣ доводовъ, а не числу лицъ, ихъ принявшихъ, и всемѣрно заботясь о сохраненіи тайны совѣщаній, проектъ Наказа дополнялъ главу III Наказа параграфомъ, требующимъ, чтобы въ докладѣ этихъ комиссій не означалось не только именъ авторовъ особаго мнѣнія, но даже и количества голосовъ, ими собранныхъ.

Таковы были соображенія комиссіи по Наказу третьей Государственной Думы. Съ ними согласилась комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы и соотвѣтствующія положенія изложены въ §§ 40, 41 и 50.

Этимъ ограничиваются тѣ правила, которыя Наказъ преподаетъ комиссіямъ для ихъ внутренней работы, для веденія ихъ засѣданій. Не трудно видѣть, что эти правила касаются

лишь очень немногихъ дѣлопроизводственныхъ вопросовъ, оставляя безъ отвѣта рядъ другихъ не только важныхъ, но и острыхъ. Наказъ не даетъ указаній, какимъ порядкомъ назначаются засѣданія, какъ объ этомъ оповѣщаются члены, какъ прекращаются пренія, какъ происходитъ голосованіе и т. д., и т. д.; все то, что для общихъ собраній Государственной Думы составляетъ содержаніе главъ IV и V Наказа, все это для комиссіи осталось безъ какой бы то ни было регламентаціи. Въ проектѣ Наказа нѣтъ даже параграфа, аналогичнаго § 46 Наказа Государственнаго Совѣта, по которому къ работамъ комиссіи примѣняются и всѣ неоговоренныя правила, опредѣляющія порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта. А между тѣмъ есть вопросы, которые, казалось бы, заслуживали вниманія и требовали единообразнаго рѣшенія; напримѣръ, небезразличный вопросъ о томъ, имѣетъ ли комиссія право перерѣшать принятое однажды рѣшеніе, и если да, то при какихъ условіяхъ, различными комиссіями рѣшается различно, и, при свойственной нашему парламенту тенденціи искать въ Наказѣ отвѣта на всѣ недоумѣнія, комиссія не разъ приглашалась пополнить подобные пробѣлы Наказа.

Однако комиссія по Наказу вполнѣ сознательно отстранялась отъ исполненія этихъ желаній; нашъ Наказъ и безъ того, сравнительно съ регламентами всѣхъ законодательныхъ учрежденій, является наиболѣе детально разработаннымъ и потому самымъ длиннымъ. Быть можетъ, и такъ слишкомъ много опредѣлено письменными правилами, а предсѣдательской интерпретаціи и обычному праву оставлено слишкомъ мало. Въ объясненіе этого факта и отчасти въ его оправданіе комиссія по Наказу можетъ сказать, что такова была общая тенденція Думы, и что сами предсѣдатели жаловались не столько на излишества, сколько на недостаточность правилъ. Однако, распространеніе этого свойства Наказа и на производство въ комиссіяхъ показалось комиссіи по Наказу не только ненужнымъ, но и положительно вреднымъ.

Оно, во-первыхъ, не нужно. Не надо забывать ни на минуту условнаго значенія всѣхъ рѣшеній комиссіи. Она ничего не рѣшаетъ, она только предлагаетъ. Сила ея рѣшенія только моральная, только въ авторитетѣ комиссіи передъ Государственною Думою. Это обстоятельство, въ связи съ широкимъ правомъ представлять и защищать передъ Государственною Думою мнѣнія меньшинства, есть лучшая гарантія того, что комиссія соблюдетъ всѣ требованія справедливости, и что никто не пожелаетъ купить тріумфа своего мнѣнія въ комиссіи цѣною его явнаго фіаско въ Государственной Думѣ. Допустимъ, напримѣръ, что случайный составъ даннаго засѣданія позволилъ бы меньшинству принять именемъ комиссіи рѣшеніе, которое явно бы разошлось съ большинствомъ; цѣна этого рѣшенія была бы лишь отрицательна, ибо вся искусственность, все самозванство такого рѣшенія было бы обнаружено въ Думѣ и моральнаго авторитета рѣшенія не увеличило бы. Допустимъ, что большинство комиссіи не захотѣло бы выслушать оппозицію; оно принуждено было бы ее выслушать въ Думѣ и было бы только уже приготовлено къ преніямъ. При этихъ условіяхъ, когда существо дѣла, обоюдные интересы стоятъ на стражѣ наиболѣе правильнаго разрѣшенія всѣхъ недоумѣній, попытка разъ навсегда опредѣлить его писаннымъ Наказомъ представляется совершенно излишнею.

Но она была бы не только излишнею, но и положительно вредною. Существо, цѣли, составъ комиссій настолько различны, что по многимъ вопросамъ дѣлопроизводства вызываютъ неодинаковыя рѣшенія. Нельзя установить общей нормы, не подвергая комиссій совершенно непонятнымъ и ненужнымъ стѣсненіямъ. Такъ, напримѣръ, глава V Наказа опредѣляетъ очень точными и строгими правилами порядокъ веденія преній, запись ораторовъ, сокращеніе преній и т. п. Если подобная строгость могла оказаться умѣстною въ многолюдной комиссіи изъ 67 человѣкъ, напримѣръ, комиссіи бюджетной, то она была бы просто комичною въ комиссіи редакціонной, гдѣ пленумъ—11, а кворумъ—4 человѣка. Торжественное чередованіе «рѣчами», неизбѣжное въ общихъ собраніяхъ Государственной Думы, ибо иначе Дума превратилась бы въ ярмарку, въ комиссіи было бы зломъ, которое только мѣшало бы успѣшному ходу работы, и оно тѣмъ

болѣе не нужно, чѣмъ менѣе числененъ и болѣе дѣловитъ составъ данной комиссіи. Форма обмѣна рѣчами часто весьма успѣшно и съ большею пользою для дѣла можетъ замѣняться діалогами; отъ предсѣдательскаго такта или чутья зависитъ найти ту пограничную линію, которая раздѣляетъ безыскусственность комиссіонной работы отъ ея безпорядочности, и никакія правила Наказа этого чутья ему не дадутъ. Даже упомянутый выше вопросъ о перерѣшеніи принятыхъ рѣшеній не требуетъ единообразнаго толкованія: существо дѣла заставитъ рѣшать его по разному въ различныхъ комиссіяхъ. Комиссія по Наказу первая давала примѣръ весьма частаго перерѣшенія однажды принятаго; новыми обстоятельствами, требовавшими этого, бывали и обнаруженіе практикою недостатка того, что было принято, и редакція послѣдующихъ главъ Наказа, и даже просто впервые пришедшее въ голову, не предусмотрѣнное раньше, соображеніе. Было бы пендантизмомъ, не только ничѣмъ не объяснимымъ, но и прямо вреднымъ для дѣла, если бы комиссія отказалась отъ пересмотра и исправленія своего рѣшенія только потому, что оно уже было принято. Но какъ ни несомнѣнно это, такъ же несомнѣнно и то, что, принявъ, напримѣръ, въ судебной комиссіи систему выборныхъ судей и на этомъ началѣ построивъ весь законопроектъ, комиссія не можетъ въ концѣ или даже въ серединѣ занятій, въ виду какихъ-либо новыхъ соображеній, вновь пересматривать и перерѣшать уже принятый ею принципъ. Всякое правило Наказа по этому вопросу останется мертвою буквою; прямое чутье дѣйствительности, дѣловой тактъ не только предсѣдателя, но болѣе всего самой же комиссіи, лучше Наказа укажетъ въ каждомъ случаѣ, что надо сдѣлать, и Наказъ считалъ, что его единственною обязанностью въ этомъ отношеніи было ничѣмъ не стѣснять свободы комиссіи.

Параграфы 53—57 содержатъ правила о порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ въ нѣсколькихъ комиссіяхъ. Они были выработаны въ соединенномъ засѣданіи комиссіи по Наказу третьей Государственной Думы съ предсѣдателями отдѣльныхъ комиссій. Необходимость ихъ была вызвана установившимися особенностями думскаго производства.

Какъ уже выше было указано, третья Государственная Дума пошла путемъ созданія «постоянныхъ» комиссій для разсмотрѣнія не опредѣленныхъ законопроектовъ, а цѣлой группы однородныхъ. Въ силу этого, при направленіи новаго законопроекта, весьма часто оказывалось, что онъ относится либо весь въ совокупности, либо отдѣльными своими частями, къ предметамъ вѣдѣнія различныхъ комиссій; необходимо было поэтому установить порядокъ, въ которомъ должно было разсматривать подобные, затрогивающіе нѣсколько комиссій, законопроекты.

На происходившемъ по этому вопросу совѣщаніи были установлены слѣдующія основныя начала:

1. Было признано недопустимымъ направленіе одного закона въ нѣсколько комиссій для самостоятельнаго разсмотрѣнія и представленія нѣсколькихъ параллельныхъ докладовъ.

2. Было признано, что, въ видѣ исключенія, могутъ быть случаи, когда желательно совмѣстно разсмотрѣть законопроектъ въ нѣсколькихъ комиссіяхъ; въ этомъ случаѣ нѣсколько комиссій какъ бы превращаются въ одну съ общимъ предсѣдателемъ и общимъ докладчикомъ.

3. Самымъ нормальнымъ порядкомъ разсмотрѣнія дѣлъ нѣсколькими комиссіями является тотъ, когда признается желательнымъ спеціальное заключеніе какой-либо комиссіи по опредѣленному вопросу ея спеціальной компетенціи. Какъ на типичный примѣръ подобнаго случая можно указать на законопроекты, связанные съ финансовыми ассигновками, которые поэтому, по вопросу ассигновки, всѣ подлежатъ непремѣнно разсмотрѣнію въ бюджетной комиссіи. Въ этомъ случаѣ было признано желательнымъ, чтобы заключеніе комиссіи по спеціальнымъ вопросамъ помѣщалось въ докладѣ той комиссіи, которой поручено общее разсмотрѣніе дѣла; конечно, комиссія эта можетъ не согласиться съ заключеніемъ той, которая разсматриваетъ вопросъ съ одной точки зрѣнія, и предложить Думѣ принять противорѣчащее этому спеціальному заключенію рѣшеніе. Но, чтобы предоставить этой комиссіи, заключеніе которой докладомъ не принято, возможность съ

бо̀льшимъ удобствомъ защищать его въ Думѣ, было признано желательнымъ дать ея представителю привилегію докладчика. Но при установленіи этихъ общихъ началъ комиссіямъ предоставлена самая широкая и безусловная свобода для всякихъ сношеній между собою и взаимной помощи въ дѣлѣ совмѣстнаго разсмотрѣнія законопроекта. Всякое же несогласіе между ними разрѣшается Думою по докладу и заключенію Совѣщанія (ст. 12 Учр. Гос. Думы).

Всѣ эти начала, выработанныя совѣщаніемъ, нашли себѣ выраженіе въ §§ 53—57 проекта.

Комиссія внесла только одно дополненіе въ § 57, вызванное указаніемъ практики.

Параграфъ 57 устанавливаетъ, какъ общее правило, что всякое несогласіе между комиссіями при разсмотрѣніи одного и того же дѣла, а также всякое измѣненіе въ данномъ Государственною Думою направленіи дѣла, разрѣшается Думою по заключенію Совѣщанія Государственной Думы. Но въ числѣ тѣхъ случаевъ, когда необходимо соблюденіе этого порядка, не была упомянута та возможная комбинація, когда комиссія, коей было поручено дѣло, пожелаетъ отъ него отказаться. Такой фактъ имѣлъ мѣсто при обсужденіи законопроекта объ образованіи Холмской губерніи. Разсмотрѣніе законопроекта было поручено двумъ комиссіямъ—по направленію законодательныхъ предположеній и по мѣстному самоуправленію. Однако, по соображеніямъ, въ оцѣнку коихъ теперь излишне входить, одна изъ этихъ двухъ комиссій, именно комиссія по мѣстному самоуправленію, пожелала уклониться отъ этого порученія. Оставимъ въ сторонѣ, для простоты аргументаціи, сдѣланное указаніе, что самое желаніе это не было предметомъ обсужденія и постановленія комиссіи, а исходило только отъ ея предсѣдателя. Вопросъ былъ разрѣшенъ тѣмъ, что предсѣдатель комиссіи по мѣстному самоуправленію въ началѣ засѣданія, безъ постановки этого вопроса на повѣстку, доложилъ это Государственной Думѣ, которая постановила отмѣнить данное комиссіи порученіе.

Не касаясь политической стороны этого эпизода, нельзя не указать, что онъ былъ глубоко неправильнымъ съ точки зрѣнія парламентской техники. Дума не лишена права перерѣшать свое опредѣленіе о направленіи дѣлъ, но нельзя забывать основного принципа: перерѣшеніе всякаго дѣла должно происходить въ томъ же порядкѣ, какъ и его рѣшеніе. А такъ какъ всякое направленіе закона опредѣляется Государственною Думою не иначе, какъ по предложенію Совѣщанія, то и для измѣненія его необходимо было соблюсти тотъ же порядокъ, т. е. войти въ Государственную Думу съ предложеніемъ объ этомъ чрезъ Совѣщаніе съ его заключеніемъ, чего не было сдѣлано. Съ другой стороны, хотя вопросъ о направленіи законопроекта и рѣшается безъ постановки его на повѣстку, но въ данномъ случаѣ рѣчь шла не о направленіи дѣла, а объ измѣненіи состоявшагося постановленія Думы, т. е. рѣчь шла о предложеніи, лишь по внѣшности аналогичномъ съ вопросомъ о направленіи, который поэтому и не могъ разрѣшаться безъ постановки его на повѣстку. Въ виду всѣхъ этихъ соображеній и для предотвращенія на будущее время повторенія такихъ же случаевъ, комиссія по Наказу пополнила § 57 Наказа словами «или когда комиссія пожелаетъ уклониться отъ даннаго ей Государственною Думою порученія.....».

Заканчивая главу III, комиссія по Наказу не можетъ не остановиться на одномъ вопросѣ, который былъ самою жизнью поставленъ. Этотъ вопросъ—объ апелляціонной инстанціи надъ комиссіями, о возможности кассировать ея постановленія. Какъ уже было указано, существо комиссіонной задачи таково, что такая кассація обыкновенно безполезна, такъ какъ и безъ того всякое рѣшеніе комиссіи свободно перерѣшается въ Думѣ. Однако жизнь показала, что этого соображенія недостаточно. Въ практикѣ третьей Государственной Думы былъ, напримѣръ, такой случай. При выборахъ въ распорядительную комиссію одинъ изъ отдѣловъ выбралъ номера. Однако, нѣкоторые члены отдѣла подали Предсѣдателю Государственной Думы заявленіе, что считаютъ выборы неправильными, ибо повѣстки на засѣданіе не получили. Это заявленіе было обсуждено въ Совѣщаніи, и было постановлено по содержанію заявленія потребовать отъ предсѣдателя отдѣла объясненія. Такимъ образомъ, создался вопросъ о правѣ обжалованія рѣше-

ній отдѣла или, что безразлично, комиссіи на предметъ ихъ отмѣны.

Въ связи съ этимъ же инцидентомъ возникъ другой. Распорядительная комиссія, раздѣляя протестъ, поданный на выборъ отдѣла, не признала выбраннаго отдѣломъ члена, не посылала ему повѣстокъ и не допускала его въ засѣданія. Возникъ вопросъ и о томъ, кто долженъ былъ возстановить право избраннаго отдѣломъ? Это ставитъ общій вопросъ о порядкѣ возстановленія закона, въ комиссіи нарушеннаго, о порядкѣ и предѣлахъ обжалованія ея рѣшеній. На вопросъ этотъ, относящійся по содержанію къ главѣ III, отвѣтъ дается въ главѣ о Совѣщаніи.

ГЛАВА IV.

Глава IV Наказа озаглавлена «Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ Государственной Думѣ» и обнимаетъ совокупность правилъ, регулирующихъ порядокъ разсмотрѣнія Государственною Думою различныхъ родовъ предоставленныхъ ея вѣдѣнію дѣлъ. Существованіе этой главы обусловливается не только необходимостью установить нормальный порядокъ движенія всякаго разсматриваемаго Думою дѣла съ момента его внесенія въ Думу до момента его окончательнаго разрѣшенія; эта глава необходима еще и потому, что этотъ порядокъ неодинаковъ въ зависимости отъ свойства и рода разсматриваемаго дѣла. Въ виду послѣдняго обстоятельства самая глава, естественно, распадается на три раздѣла: I) порядокъ производства по дѣламъ законодательнымъ, II) порядокъ разсмотрѣнія бюджета и III) порядокъ производства по другимъ дѣламъ.

I.

Параграфы 58—87 посвящены изложенію правилъ, регулирующихъ разсмотрѣніе «дѣлъ законодательныхъ». Комиссія умышленно употребила терминъ «дѣлъ законодательныхъ», а не просто законовъ. Первое понятіе шире второго; оно обнимаетъ не только случай изданія новаго закона, но и всякое велѣніе государственной власти, которое, въ силу Учрежденія Государственной Думы, требуетъ ея согласія. Подъ него подходятъ поэтому не только п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы, говорящій объ изданіи законовъ и штатовъ, но и всѣ тѣ остальные пункты той же ст. 31, которые для разрѣшенія упомянутыхъ въ нихъ дѣлъ требуютъ одобренія Государственной Думы. Изъ него изъемлется поэтому только п. 2, предусматривающій разсмотрѣніе бюджета, ибо порядокъ этого разсмотрѣнія изложенъ особо въ раздѣлѣ второмъ главы IV, и въ п.п. 3 и 7; п. 3 «разсмотрѣніе отчета Государственнаго Контроля по исполненію росписи»—потому, что это разсмотрѣніе не требуетъ никакого рѣшенія со стороны Государственной Думы и можетъ быть только или матеріаломъ для принятія соотвѣтственныхъ рѣшеній при разсмотрѣніи новаго бюджета или поводомъ для осуществленія права думскаго запроса; п. 7—потому, что характеръ дѣлъ, вносимыхъ на разсмотрѣніе Государственной Думы внѣ обычнаго порядка, по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, можетъ быть такъ безконечно разнообразенъ, что не поддается предвидѣнію и не допускаетъ предварительнаго установленія соотвѣтственной процедуры. Но за этими изъятіями можно сказать, что правила раздѣла перваго главы IV Наказа, т. е. §§ 58—87, примѣняются къ разсмотрѣнію всякаго вопроса, разрѣшаемаго Государственною Думою на основаніи ст. 31 ея Учрежденія. Терминъ «законодательныхъ дѣлъ» употребленъ лишь для простоты и заимствованъ изъ научной терминологіи, сводящей функціи законодательныхъ собраній къ двумъ главнымъ категоріямъ: функція законодательная и функція контроля.

Переходя къ изложенію самаго порядка движенія законодательныхъ дѣлъ, необходимо, прежде всего, строго различать двѣ стадіи этого движенія: стадію подготовительную—между поступленіемъ законопроекта въ Государственную Думу и его разсмотрѣніемъ въ ней—и стадію окончательную, т. е. порядокъ самаго разсмотрѣнія въ Государственной Думѣ.

Остановимся сначала на первой.

Параграфъ 58 устанавливаетъ одно незыблемое правило, общее для всѣхъ законодательныхъ дѣлъ, отличающее порядокъ разсмотрѣнія ихъ отъ порядка разсмотрѣнія иныхъ дѣлъ; ни одно законодательное предложеніе не

можетъ обсуждаться по существу, пока оно не было разсмотрѣно въ подготовительной комиссіи и пока эта комиссія не представитъ доклада. Это правило не знаетъ исключенія. Ни самый разумный и очевидный законъ, ни самый нелѣпый и фантастичный не могутъ быть на разсмотрѣніи Думы, если они не были на разсмотрѣніи комиссіи. Комиссія по Наказу, устанавливая это правило, исходила изъ мысли, что дѣла законодательныя по своей важности не должны подвергаться случайностямъ и неудобствамъ импровизированнаго обсужденія въ многолюдномъ собраніи; она находила, что если нѣкоторыя дѣла по своей очевидности и могли бы, быть можетъ, безъ ущерба для дѣла избѣжать комиссіонной подготовки, то тѣмъ не менѣе допущеніе подобнаго изъятія открыло бы широкій просторъ злоупотребленіямъ или просто легкомыслію. Наконецъ, для случаевъ совершенно исключительныхъ, притомъ такихъ, когда особая поспѣшность вызывалась бы обстоятельствами дѣла, въ рукахъ Государственной Думы остается все же могущественное средство ускоренія; для законовъ, которые она считаетъ желательными, она можетъ при передачѣ ихъ въ комиссію назначить опредѣленный и притомъ весьма краткій срокъ разсмотрѣнія; примѣръ этого былъ данъ первою Государственною Думою при разсмотрѣніи законопроекта о смертной казни. Напротивъ, при внесеніи законопроектовъ, очевидно непріемлемыхъ, Дума можетъ примѣнять предварительный вопросъ (question préalable) и, не входя въ разсмотрѣніе закона по существу, вовсе отказаться отъ его обсужденія. Но какъ общее правило, притомъ не вызывающее сколько-нибудь серьезныхъ возраженій, остается требованіе о непремѣнной комиссіонной подготовкѣ.

Благодаря этому безусловному требованію, первая стадія движенія законопроекта сводится къ разсмотрѣнію вопроса о томъ, какимъ порядкомъ законъ вносится въ Государственную Думу и сдается на разработку въ комиссію. Здѣсь надо строго различать два порядка: одинъ для законопроектовъ правительственныхъ, другой для законопроектовъ частной иниціативы.

Различіе между обоими коренится въ самомъ законѣ.

Правительство имѣетъ безусловное право законодательной иниціативы, и всякій законопроектъ, вносимый правительствомъ, долженъ быть обсужденъ по существу; онъ можетъ быть отклоненъ или принятъ, но долженъ быть обсужденъ. Самое право предварительнаго вопроса, какъ будетъ показано ниже, едва ли примѣнимо къ правительственнымъ законопроектамъ; потому каждый правительственный законопроектъ, за силою § 58 Наказа, долженъ быть непремѣнно сданъ въ комиссію и ею разработанъ. Такимъ образомъ, для движенія правительственныхъ законопроектовъ Наказу не приходилось устанавливать никакихъ особыхъ правилъ; они очень просты, совершенно единообразны и предуказаны самимъ закономъ.

Единственный вопросъ, который остается открытымъ, есть вопросъ о томъ, на какомъ думскомъ органѣ лежитъ забота, чтобы каждый изъ внесенныхъ правительствомъ законопроектовъ былъ поставленъ на думское обсужденіе и затѣмъ направленъ въ комиссію. По мнѣнію комиссіи по Наказу, этимъ органомъ, естественно, является Совѣщаніе. Еще въ объяснительной запискѣ къ Наказу, внесенной во вторую Государственную Думу, было указано, что органомъ, завѣдывающимъ планомѣрностью думской работы, должно быть Совѣщаніе; тогда же было высказано (матеріалы, стр. 62), что самымъ желательнымъ разрѣшеніемъ этого вопроса было бы совмѣстное распредѣленіе думскихъ занятій Совѣщаніемъ съ представителями фракцій. Практика третьей Государственной Думы пошла именно по этому пути, и установленіе общаго плана думскихъ работъ было все время дѣломъ рукъ Совѣщанія съ представителями фракцій. Комиссія полагаетъ, что этотъ порядокъ, какъ уже освященный опытомъ, долженъ быть признанъ наилучшимъ.

На Совѣщаніи Государственной Думы такимъ образомъ должна лежать забота о выработкѣ общаго плана думской работы въ предстоящую сессію, т. е. выдѣленіе тѣхъ законопроектовъ, которые предположены къ непремѣнному разсмотрѣнію въ теченіе ея. Этотъ планъ, какъ таковой, едва ли нуждается въ думскомъ одобреніи, въ обсужденіи и принятіи in pleno. Соглашеніе senioren-convent'а является достаточною гарантіею его обоснованности, и трата

думскаго времени на его обсужденіе, а слѣдовательно и на обсужденіе каждаго измѣненія въ немъ, если таковое по обстоятельствамъ дѣла оказалось бы необходимымъ, не представляется ни цѣлесообразною, ни необходимою. Поэтому, не участвуя непосредственно въ выработкѣ плана, Государственная Дума высказываетъ свое сужденіе о немъ лишь примѣнительно къ конкретнымъ случаямъ. По основному правилу, не Совѣщаніе, а лишь сама Дума можетъ дать каждому дѣлу то или другое движеніе, и, слѣдовательно, всѣ предположенія Совѣщанія нуждаются въ одобреніи Думы.

Эти предположенія и доходятъ до Думы въ двоякой формѣ: во-первыхъ, въ формѣ заключенія Совѣщанія о направленіи внесеннаго въ Государственную Думу законопроекта (§ 59), а во-вторыхъ, въ формѣ проекта повѣстки ближайшаго засѣданія (§ 116). Согласіе Государственной Думы съ выработаннымъ Совѣщаніемъ планомъ и высказывается по этимъ поводамъ.

Параграфъ 59 проекта Наказа требуетъ отъ Предсѣдателя, чтобы обо всѣхъ внесенныхъ въ Государственную Думу законопроектахъ онъ въ одномъ изъ ближайшихъ засѣданій докладывалъ Государственной Думѣ съ заключеніемъ Совѣщанія объ ихъ направленіи. Комиссія по Наказу въ этотъ параграфъ внесла нѣкоторое измѣненіе сравнительно съ текстомъ второй Думы, замѣнивъ слова «въ ближайшемъ засѣданіи» словами «въ одномъ изъ ближайшихъ». Требованіе Наказа второй Думы было, очевидно, неисполнимо, ибо Совѣщаніе не можетъ засѣдать ежедневно, и излишне, такъ какъ подобнаго рода поспѣшность обстоятельствами дѣла и не требовалась. Слова «въ одно изъ ближайшихъ» хотя и страдаютъ неопредѣленностью, но все же налагаютъ на Предсѣдателя моральную обязанность не откладывать разсмотрѣнія и доклада поступающихъ дѣлъ.

Наказъ требуетъ «заключенія Совѣщанія о дальнѣйшемъ направленіи законопроектовъ». Этими словами на Совѣщаніе отнюдь не возлагается обязанности въ ближайшемъ засѣданіи предложить передать внесенный законопроектъ въ ту или другую комиссію. Комиссія по Наказу вовсе не считаетъ успѣхомъ думской работы ни созданіе безчисленнаго количества комиссій, ни загроможденіе ихъ непосильною работою. Комиссіямъ нѣтъ надобности ни работать про запасъ, ни работать быстрѣе Думы. Нѣтъ необходимости сдавать на разработку комиссій больше законопроектовъ, чѣмъ ихъ можетъ быть въ теченіе сессіи разсмотрѣно Думою; тѣмъ болѣе нѣтъ необходимости сдавать въ одну и ту же комиссію болѣе работы, чѣмъ она физически можетъ исполнить. Составленный Совѣщаніемъ планъ думской работы, естественно, обрекаетъ нѣкоторые законопроекты на временное оставленіе безъ движенія. На обязанности Совѣщанія будетъ открыто заявить объ этомъ Думѣ и, не направляя этихъ законопроектовъ ни въ какую комиссію, доложить только объ ихъ поступленіи и о рѣшеніи Совѣщанія *пока* оставить ихъ безъ движенія въ канцеляріи. На его же обязанности будетъ, очевидно, лежать и забота о томъ, чтобы при первой возможности дать ходъ этимъ законопроектамъ. Совѣщаніе должно имѣть у себя наглядную таблицу хода не только думскихъ, но и комиссіонныхъ работъ; оно должно всегда видѣть степень загроможденности работами той или другой комиссіи и имѣть возможность судить о томъ, когда комиссія можетъ въ ближайшемъ времени заняться новою работою.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда Совѣщаніе находитъ возможнымъ дать ходъ законопроекту, оно, согласно § 59, предлагаетъ о передачѣ его въ комиссію.

Здѣсь Совѣщаніе должно рѣшить, удобнѣе ли передать законопроектъ въ какую-либо изъ существующихъ уже комиссій или предложить избрать для этого новую, слѣдуетъ ли подвергнуть его разсмотрѣнію въ одной или нѣсколькихъ комиссіяхъ, не надлежитъ ли передать его въ одну, истребовавъ заключенія другихъ по опредѣленнымъ вопросамъ, и т. д.

Свое предложеніе по всѣмъ этимъ вопросамъ Совѣщаніе вноситъ на одобреніе Думы; нельзя не привѣтствовать при этомъ введеннаго имъ обычая сообщать ихъ предварительно въ письменномъ видѣ, безъ чего выслушиваніе и одобреніе ихъ сводилось къ простой формальности.

При внимательномъ отношеніи Государственной Думы къ предложеніямъ Совѣщанія, они могутъ вызвать возраженія и пренія.

Комиссія по Наказу не ограничивала числа рѣчей по этому вопросу. Комиссія по Наказу второй Государственной Думы, въ своемъ стремленіи къ прегражденію всякихъ путей къ митингованію, ввела драконовскія правила, ограничивъ всѣ пренія однимъ возраженіемъ. Комиссія по Наказу третьей Думы, а согласно съ ней и четвертой, вычеркнула это правило Наказа второй Думы.

Это требованіе имѣло свой смыслъ, какъ способъ борьбы противъ весьма вреднаго обычая, укоренившагося какъ въ первой, такъ и во второй Думѣ, открывать пренія по существу законопроектовъ подъ видомъ преній о его направленіи (напримѣръ пренія по проекту о всеобщемъ обученіи и др.). Однако, не говоря о томъ, что этой опасности болѣе не существуетъ фактически, нельзя не сознаться, что принятое Наказомъ средство било дальше цѣли; стремясь помѣшать злоупотребленію, Наказъ отнималъ возможность вполнѣ обоснованныхъ и часто весьма полезныхъ возраженій по самому вопросу, т. е. именно по вопросу о направленіи.

До сихъ поръ предложенія Совѣщанія вызывали пренія весьма рѣдко и по формѣ своей сообщались скорѣе къ свѣдѣнію, чѣмъ къ одобренію. Это въ равной степени можно объяснить какъ основательностью дѣлаемыхъ Совѣщаніемъ предложеній или довѣріемъ Думы къ своему органу, такъ и сравнительно небольшимъ интересомъ, который Дума проявляла къ общему плану думской работы. Однако, это положеніе не можетъ быть признано необходимымъ. Когда думская работа войдетъ въ колею, заключеніе Совѣщанія о направленіи можетъ всегда давать поводъ къ возраженіямъ какъ техническимъ, такъ и политическимъ. Техническія возраженія могутъ быть дѣлаемы представителями заинтересованныхъ комиссій какъ тѣхъ, куда Совѣщаніе предполагаетъ направить законопроектъ, такъ и тѣхъ, которыя оно предполагаетъ обойти. Такъ въ третьей Государственной Думѣ, въ первой ея сессіи, былъ прецедентъ весьма настойчивыхъ, хотя и нѣсколько запоздалыхъ, возраженій со стороны финансовой комиссіи по поводу передачи дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ въ комиссію путей сообщенія. Такъ въ четвертой Государственной Думѣ возникъ весьма острый вопросъ, оставшійся внѣ какихъ-либо дебатовъ въ общемъ собраніи, но бывшій предметомъ даже газетной полемики, о томъ, какой комиссіи—по судебнымъ реформамъ или о торговлѣ и промышленности—надлежитъ разсматривать законопроектъ о торговыхъ администраціяхъ.

Всѣ эти возраженія при нормальномъ ходѣ думской работы, естественно, должны были бы сосредоточиться къ моменту первоначальнаго распредѣленія дѣлъ между комиссіями. Но кромѣ этихъ техническихъ возраженій можно ожидать и возраженій политическихъ. Планъ работъ, выработанный Совѣщаніемъ и вызывающій при своемъ исполненіи оставленіе нѣкоторыхъ законопроектовъ безъ немедленнаго движенія, можетъ быть оспариваемъ несогласными съ нимъ членами Думы какъ разъ при выполненіи Предсѣдателемъ § 59 Наказа. Этимъ косвеннымъ путемъ планъ Совѣщанія можетъ или получить одобреніе Думы или быть ею видоизмѣненъ. Комиссія увѣрена, что при участіи представителей фракцій въ выработкѣ плана, возраженія противъ него въ засѣданіи Думы будутъ крайне рѣдки по своей очевидной безрезультатности; однако, она не можетъ не признать, что при отсутствіи единогласія въ выработкѣ этого плана отвѣтственность за него не должна лежать ни на Совѣщаніи, ни на таинственномъ seniorenconvent'ѣ, а потому публичное обсужденіе его въ Государственной Думѣ съ выясненіемъ всѣхъ мотивовъ «за» или «противъ» явится крайне нежелательнымъ.

Но, очевидно, что, если такое разномысліе дойдетъ до обсужденія общаго собранія, то всѣ возможныя возраженія и особенно предложенія не могутъ быть исчерпаны не только одною, но даже и вообще установленнымъ заранѣе числомъ рѣчей «за» или «противъ». Какъ нормальное явленіе, въ этотъ моментъ никакихъ преній не будетъ, но если они возникнутъ, то стѣснять ихъ невозможно. Потому-то § 59 Наказа ничѣмъ и не ограничиваетъ преній по этому поводу.

Этимъ ограничивается все, что Наказъ нашелъ нужнымъ установить для первой стадіи движенія министерскихъ законопроектовъ.

Совсѣмъ иные вопросы возбуждаетъ судьба законопроектовъ думской иниціативы. Если для министерскихъ законопроектовъ, обязательныхъ для думскаго разсмотрѣнія, рѣчь могла идти только объ очереди, моментѣ этого разсмотрѣнія, то первый вопросъ, который ставится для законопроектовъ частной иниціативы, идетъ о томъ, будетъ ли законопроектъ вообще разсматриваться Думою. По нашему Учрежденію Государственной Думы законодательная иниціатива не принадлежитъ членамъ Государственной Думы,—она принадлежитъ только самой Думѣ; для осуществленія ея необходимъ особый актъ, указанный ст. 55 Учр. Гос. Думы, обставленный извѣстными условіями (сообщеніе законодательныхъ предположеній министрамъ) и сроками и кончающійся признаніемъ законодательнаго предположенія желательнымъ; этимъ актомъ Государственная Дума беретъ на себя иниціативу законопроекта. На обязанности Наказа и лежитъ, прежде всего, установить формальную процедуру такого признанія. § 60 устанавливаетъ, какъ общее и безусловное правило, что, при поступленіи законодательнаго предположенія за нужнымъ числомъ подписей, Предсѣдатель обязанъ въ ближайшемъ засѣданіи доложить Государственной Думѣ о такомъ поступленіи и затѣмъ распорядиться немедленно объ его отпечатаніи и раздачѣ членамъ Государственной Думы и о такой же немедленной отсылкѣ его подлежащимъ министрамъ.

Изъ этого параграфа усматривается, что не только отпечатаніе и раздача внесеннаго законопроекта членамъ Думы, но и отсылка его министрамъ совершается властью Предсѣдателя или Совѣщанія, безъ особаго постановленія Думы. А отсюда вытекаютъ два послѣдствія: въ этой стадіи нѣтъ мѣста рѣчамъ, ибо нѣтъ мѣста какимъ бы то ни было постановленіямъ Думы. Всѣ сужденія о желательности или о полной негодности внесеннаго законодательнаго предположенія откладываются до истеченія законнаго срока и до постановки предположенія на повѣстку на предметъ сужденія о его желательности, т. е. до согласія Думы взять на себя законодательную иниціативу. Поэтому никакихъ рѣчей о направленіи законодательнаго предположенія и тѣмъ болѣе рѣчей по существу по поводу направленія не можетъ быть; этимъ постановленіемъ разъ навсегда устраняются рѣчи, которыя были, напримѣръ, произнесены во второй Государственной Думѣ по поводу законопроекта аграрнаго и объ отмѣнѣ военно-полевыхъ судовъ; всѣ подобныя рѣчи отнынѣ найдутъ свое мѣсто лишь въ законный моментъ, т. е. при сужденіи о желательности; до этого никакого обсужденія въ Государственной Думѣ о внесенномъ предположеніи не происходитъ.

Засимъ изъ установленнаго § 60 порядка слѣдуетъ, что отсылка законопроектовъ министрамъ есть актъ исключительно формальный, который не содержитъ въ себѣ никакого даже косвеннаго одобренія внесеннаго законодательнаго предположенія. Отсылаетъ не Дума, отсылаетъ Совѣщаніе, по обязанности, исключительно для свѣдѣнія министровъ о томъ, *что* въ Думу вносится. Присланный министру законопроектъ можетъ не только не быть одобренъ Думою по существу, но можетъ даже никакому обсужденію не подвергаться; онъ до истеченія срока можетъ быть снятъ съ очереди предварительнымъ вопросомъ.

Очевидно поэтому, что Совѣщаніе, распоряжаясь объ отпечатаніи и раздачѣ законопроекта и объ отсылкѣ его министрамъ, не должно входить въ его разсмотрѣніе по существу. Какъ бы очевидно, по настроенію Думы, ни былъ непріемлемъ, безнадеженъ и прямо несерьезенъ внесенный законопроектъ, Предсѣдатель и Совѣщаніе по этому поводу не имѣютъ права останавливать его законнаго теченія. Во второй Государственной Думѣ были сдѣланы возраженія противъ нѣкоторыхъ внесенныхъ законодательныхъ предположеній (польская автономія и аграрный законопроектъ партіи с.-р.), исходившія изъ взгляда о противорѣчіи ихъ Основнымъ Законамъ. Авторы этихъ возраженій находили, что эти предположенія, по ихъ незаконности, не должны были быть и печатаемы. Съ такимъ мнѣніемъ нельзя согласиться. Возраженіе о противорѣчіи законопроекта Основнымъ Законамъ—возраженіе серьезное, съ которымъ при обсужденіи законопроекта нельзя не считаться; однако, сужденіе объ этомъ нельзя предоставить Совѣщанію, ибо вопросъ о противорѣчіи въ высшей степени споренъ.

Законопроектъ, не пріемлемый по его противорѣчію съ Основными Законами, долженъ быть все-таки отпечатанъ и посланъ министрамъ, ибо это отпечатаніе и отсылка отнюдь не означаютъ, что такого противорѣчія не усматривается. Утвержденіе, что законопроектъ противорѣчитъ Основнымъ Законамъ,—утвержденіе ходячее и нѣкоторыми вѣдомствами излюбленное: достаточно припомнить, какое употребленіе изъ ст. 62 Осн. Зак. дѣлаютъ представители Святѣйшаго Синода въ комиссіяхъ, чтобы признать, что разрѣшеніе этого вопроса такъ субъективно, что не можетъ быть предоставлено сужденію Совѣщанія Думы.

Но вопросъ о предѣлахъ правъ Совѣщанія будетъ детальнѣе разсмотрѣнъ въ главѣ о Совѣщаніи.

Отсылка законодательныхъ предположеній министрамъ, указанная въ § 60 Наказа, является формальнымъ моментомъ, съ котораго начинается теченіе предписаннаго ст. 56 Учр. Гос. Думы срока. По истеченіи этого срока законодательное предположеніе можетъ подлежать обсужденію Государственной Думы, что и выражено въ § 63 Наказа. Очевидно при этомъ, что такъ какъ мѣсячный срокъ установленъ закономъ исключительно для того, чтобы дать правительству время подготовиться къ предстоящему обсужденію, то этотъ срокъ при ихъ согласіи можетъ быть сокращенъ ad libitum.

Далѣе, не менѣе очевидно, что ни Предсѣдатель, ни Дума вовсе не обязаны по истеченіи мѣсяца непремѣнно ставить внесенное законодательное предположеніе на повѣстку; съ этого момента наступаетъ лишь то право это сдѣлать, которымъ они пользуются лишь въ соотвѣтствіи съ установленнымъ ими же общимъ планомъ думскихъ работъ.

Наконецъ, § 63 содержитъ еще постановленіе о томъ, чтобы о днѣ слушанія министры извѣщались не менѣе какъ за два дня; никакой законъ этого отъ Думы не требуетъ, и Наказъ вводитъ это лишь для удобства правительства, которое въ данномъ случаѣ вполнѣ совпадаетъ съ интересами Думы.

Поставленное на повѣстку обсужденіе вопроса о желательности законодательныхъ предположеній можетъ окончиться двояко: или Государственная Дума не признаетъ его желательнымъ, откажется поддержать законодательную инициативу авторовъ предположенія,—и тогда оно падаетъ, отъ него не остается ничего,—или Дума признаетъ его желательнымъ, беретъ на себя инициативу, и тогда законопроектъ получаетъ дальнѣйшее теченіе, указанное въ ст. 57 Учр. Гос. Думы и развитое въ §§ 64 и 65 Наказа. Но, прежде чѣмъ перейти къ изложенію послѣдняго, остановимся еще на только что разсмотрѣнной стадіи законодательнаго процесса.

Хотя по закону (ст. 57 Учр. Гос. Думы) сдача законодательнаго предположенія въ комиссію наступаетъ только съ признанія желательности законопроекта, однако, Наказъ (§§ 61 и 62) устанавливаетъ кромѣ того порядокъ разсмотрѣнія законопроекта въ комиссіи еще до сужденія о его желательности, а слѣдовательно, при желаніи Государственной Думы, и до истеченія мѣсячнаго срока. Цѣль этой комиссіи, предварительной, совершенно отлична отъ комиссіи, въ которую передается законопроектъ, признанный желательнымъ; задача этой послѣдней комиссіи—выработать законопроектъ, желательность коего Думою уже признана, и, слѣдовательно, сомнѣнію не подлежитъ. Задача комиссіи предварительной—дать заключеніе о томъ, представляется ли желательнымъ или нѣтъ внесенное членами Государственной Думы законодательное предположеніе. Сдача въ первую комиссію есть уже разрѣшеніе вопроса о желательности; сдача во вторую—ничего не предрѣшаетъ и ничего не означаетъ; комиссія можетъ совершенно свободно и совершенно одинаково дать заключеніе какъ о желательности, такъ и о полной ненужности предположеннаго законопроекта. Это не комиссія, установленная ст. 57 Учр. Гос. Думы, потому-то и при сужденіи о ея образованіи не требуется ни участія, ни извѣщенія правительства и не имѣетъ примѣненія постановленіе закона о срокахъ. Это спеціальная, такъ сказать, домашняя комиссія. Государственная Дума образуетъ ее не въ силу ст. 57, а въ силу ст. 5 и 6 Учр. Гос. Думы, которыя даютъ Думѣ право, по своему усмотрѣнію, и создавать комиссіи и опредѣлять предметъ ихъ занятій.

Разнообразныя соображенія побудили комиссію по Наказу настаивать на возможности

образованія подобной предварительной комиссіи.

Нельзя не согласиться, что постановленіе Государственной Думы о признаніи законопроекта желательнымъ въ порядкѣ ст. 57 Учр. Гос. Думы есть актъ въ высшей степени важный; судьба законопроекта имъ до извѣстной степени предрѣшается, и часть членовъ Государственной Думы, въ лицѣ создаваемой для этого комиссіи, съ этихъ поръ привлекается къ спеціальному труду выработки окончательнаго законопроекта. Если Наказъ призналъ, что ни одинъ законопроектъ, даже самый простой, не можетъ подлежать обсужденію Государственной Думы по существу, пока онъ не разсмотрѣнъ въ комиссіи, то не требуетъ ли простая послѣдовательность, чтобы и сужденіе о желательности новаго законопроекта было поставлено въ тѣ же условія. Вѣдь это сужденіе сразу in pleno Государственной Думы сопряжено со всѣми тѣми же неудобствами, которыхъ Наказъ стремится избѣжать, требуя до обсужденія законопроекта по существу непремѣнно предварительной комиссіонной разработки. Мы получимъ ту же партійную предвзятость критики, упорство въ недоразумѣніи, излишество непопадающихъ въ цѣль аргументовъ и расплывчатость аргументаціи, которыя устраняются межпартійнымъ комиссіоннымъ обсужденіемъ, концентрирующимъ пункты разномыслія. Сужденіе о желательности законодательнаго предположенія, при подготовкѣ его комиссіонною разработкою, настолько упростилось бы и облегчилось, что, казалось бы, эту разработку, допускаемую § 61 проекта Наказа, слѣдовало сдѣлать не факультативною, а обязательною.

Но кромѣ этого главнаго соображенія о желательности комиссіонной подготовки для основательности и зрѣлости послѣдующаго рѣшенія, за то же говорятъ соображенія другого порядка. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ созданіе подобной предварительной комиссіи могло бы повести и къ весьма ощутительному сокращенію безполезныхъ преній. Ни для кого не тайна, что нѣкоторыя законопредположенія обладаютъ свойствомъ вызывать самыя острыя пренія, и не столько въ смыслѣ ихъ дѣлового обсужденія, сколько въ смыслѣ принциціальнаго освѣщенія. Между тѣмъ самое требованіе ст. 57 Учр. Гос. Думы, по которой Дума принимаетъ не тотъ или другой реальный законопроектъ, а лишь высказывается за его общую желательность, само по себѣ располагаетъ къ такимъ совершенно принципіальнымъ идеологическимъ разсужденіямъ. Сколь безграничное поле для недоразумѣній, для отвлеченностей представляетъ туманное понятіе «желательность основныхъ положеній» новаго закона, можно видѣть хотя бы изъ весьма поучительныхъ съ этой точки зрѣній преній, которыя происходили въ третьей Государственной Думѣ по поводу внесеннаго партіею народной свободы законопроекта о расширеніи бюджетныхъ правъ. Изъ этихъ преній можно было видѣть, что лица, очень энергично возражавшія противъ главнаго пункта законопроекта объ отмѣнѣ ст. 9 бюджетныхъ правилъ, въ то же самое время голосовали за его «желательность». Отсюда ясно, какъ субъективно у каждаго лица и его пониманіе вносимаго законопроекта и его взглядъ на желательность. Нельзя сомнѣваться, что если бы внесенный законопроектъ, прежде чѣмъ предстать на обсужденіе Думы, былъ разсмотрѣнъ комиссіею, если бы обмѣнъ взглядовъ различныхъ партій устранилъ недоразумѣніе и конкретизировалъ главные пункты разногласія, если бы все это было освѣщено въ заключеніи комиссіи, то пренія пошли бы не по высотамъ принципіальнаго взгляда на желательность, а по почвѣ вполнѣ реальнаго спора о существѣ вносимаго законопроекта, а это сберегло бы немало думскаго времени.

Наконецъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ вносимыя законопредположенія возбуждаютъ нѣкоторыя частныя сомнѣнія, разобраться въ которыхъ сколько-нибудь серьезно невозможно въ plenum'ѣ Думы. Такъ, хотя бы внесенный во вторую Думу законопроектъ объ амнистіи возбуждалъ весьма основательное сомнѣніе въ его законности, въ компетентности Думы вотировать амнистію законодательнымъ порядкомъ. Однако, какъ ни очевидно для многихъ было это сомнѣніе, самое свойство вопросовъ, какъ основанное, съ одной стороны, на толкованіи ст. 23 Осн. Зак., а съ другой — на юридической природѣ самаго понятія «амнистія»,—самое свойство вопроса требовало того метода доказательствъ, того характера спора, который не благопріятствуетъ обстановкѣ дум-

скихъ пленарныхъ собраній. Рѣшать подобный вопросъ сразу въ plenum'ѣ значило юридическіе аргументы замѣнить политическими. Вопросъ о противорѣчіи закона Основнымъ Законамъ, вопросъ о компетентности Думы, о толкованіи ея правъ и т. п.—суть вопросы, которые одинаково невозможно какъ разрѣшить единоличною властью Предсѣдателя, такъ и обсуждать сразу въ общемъ собраніи. И предварительная комиссія для разработки этихъ сомнѣній представляется совершенно необходимою.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу полагала, что создаваемый ею институтъ предварительной комиссіи будетъ институтомъ жизненнымъ.

Исторія этой комиссіи весьма поучительна и, какъ нельзя лучше, доказываетъ правильность той мысли, которая была положена въ ея основаніе.

Долгое время эта комиссія не получала признанія; встрѣченная весьма суровою критикою при обсужденіи Наказа во второй Государственной Думѣ, эта комиссія и на практикѣ, на первыхъ порахъ, не получала развитія, а первые опыты ея примѣненія какъ во второй, такъ и въ третьей Государственной Думѣ не обходились безъ прискорбныхъ инцидентовъ. Причиною послѣднихъ была, однако, нѣсколько неудачная постановка института, данная Наказомъ второй Государственной Думы, допускавшимъ только одну рѣчь за и одну противъ предложенія,—неудобство, которое было устранено Наказомъ уже въ третьей Думѣ. Послѣ этого, мало-помалу, созданіе подобныхъ комиссій входило въ обиходъ думской жизни и вскорѣ стало почти общимъ правиломъ. И, конечно, если не злоупотреблять созданіемъ такихъ комиссій, не видѣть въ нихъ похоронъ по первому разряду для законопроектовъ, стараться использовать ихъ не во вредъ, а въ пользу думской инициативы, то не только необходимость этихъ комиссій нужно признать подкрѣпленною опытомъ жизни, но самый объемъ ихъ задачи тѣмъ же опытомъ жизни нужно признать значительно увеличеннымъ. Мы подходимъ здѣсь къ одному изъ самыхъ интересныхъ и неясныхъ вопросовъ—о правахъ Государственной Думы въ области законодательной инициативы. Комиссія по Наказу принуждена расширить рамки разсматриваемаго вопроса и забѣжать нѣсколько впередъ, ибо все это тѣсно связано съ значеніемъ той комиссіи, на которую выше указывалось.

Эта предварительная комиссія должна подготовить будущее постановленіе Государственной Думы; но въ чемъ же состоитъ это послѣднее? Отвѣтъ на это даетъ ст. 57 Учр. Гос. Думы:

«Если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ либо главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, Думою можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды».

Итакъ, Государственная Дума должна вынести вотумъ о желательности изложенныхъ въ заявленіи соображеній или, употребляя установившуюся въ нашей парламентской практикѣ упрощенную терминологію, она должна признать законодательное предположеніе «желательнымъ» и этимъ вотумомъ взять на себя законодательную инициативу.

Не трудно видѣть, что эта важнѣйшая по послѣдствіямъ статья закона, а за нимъ и практика были до нельзя неясны. Возьмемъ практику, уже имѣвшую мѣсто въ четвертой Государственной Думѣ на протяженіи всего нѣсколькихъ дней. Партіею народной свободы были внесены законодательныя предположенія о свободѣ печати и о всеобщемъ избирательномъ правѣ. Первое законодательное предположеніе признано желательнымъ почти единогласно, хотя не было никакого сомнѣнія (и это обнаружилось въ первыхъ же засѣданіяхъ комиссіи о печати), что вотировавшіе за желательность законодательнаго предположенія тѣмъ самымъ еще не высказали ни малѣйшаго сочувствія тѣмъ основнымъ началамъ этого законодательнаго предположенія, которыя въ немъ заключались. По этому вотуму Государственной Думы и по комментаріямъ, даннымъ ему комиссіею,

было ясно, что Государственная Дума не только себя ничѣмъ не связывала, но, въ сущности, никакихъ основныхъ положеній и не вотировала; ея вотумъ заключался исключительно въ признаніи необходимости *какого-то* пересмотра существующаго закона о печати и не болѣе.

И однако, когда черезъ нѣсколько дней голосовалось законодательное предположеніе о всеобщемъ избирательномъ правѣ, то многіе изъ ораторовъ, признававшіе желательность и необходимость пересмотра дѣйствующаго закона 3 Іюня, не рѣшались голосовать за внесенное законодательное предположеніе только потому, что въ этомъ вотумѣ усматривали выраженіе солидарности съ тѣми именно основными началами, на которыхъ партія народной свободы предполагала перестроить избирательный законъ. И что эти соображенія не были соображеніями отдѣльныхъ членовъ, а и думскаго большинства, видно изъ того, что то самое большинство, которое отказалось признать желательность законодательной разработки избирательнаго закона *на этихъ началахъ*, тутъ же рядомъ вотировало формулу перехода къ очереднымъ дѣламъ, которая какъ разъ *это* признала желательнымъ. Очевидно, что вся Государственная Дума въ этомъ вотумѣ по поводу избирательнаго закона стояла на точкѣ зрѣнія діаметрально противоположной той, на которой она стояла при обсужденіи желательности закона о печати.

Является поэтому вопросъ, какая же точка зрѣнія правильна, и что именно должна вотировать Дума въ порядкѣ ст. 57 Учр Гос. Думы?

Нельзя не согласиться, что текстъ Учрежденія Государственной Думы, несмотря на исключительную важность вопроса, является крайне неяснымъ и двусмысленнымъ.

Съ одной стороны, ст. 57 не только не говоритъ о томъ, что Государственная Дума вотируетъ за заявленныя въ законодательномъ предположеніи основныя положенія, но выражается крайне неопредѣленнымъ языкомъ: «если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя соображенія...». Можно, какъ будто, думать, и это высказывалось въ комиссіи о печати, что Государственная Дума не только не предрѣшаетъ своего отношенія къ основнымъ положеніямъ предполагаемаго закона, но что ея вотумъ не идетъ дальше согласія съ доводами о необходимости измѣнить законъ. Вопросъ же о томъ, въ какомъ направленіи и смыслѣ онъ долженъ быть измѣненъ, не только не предрѣшается, но даже и не ставится. При такомъ взглядѣ на смыслъ вотума можно было не только вотировать кадетское законодательное предположеніе о печати, имѣя въ виду провести проектъ дворянскаго съѣзда, но и за необходимость всеобщаго избирательнаго права, при затаенномъ желаніи вернуться къ выборамъ исключительно по сословіямъ.

Однако ни текстъ, ни смыслъ закона не позволяютъ присоединиться къ подобному толкованію.

Оно, прежде всего, противорѣчитъ тексту ст. 55 Учр. Гос. Думы. Законодательное предположеніе, о которомъ говоритъ эта статья, должно содержать въ себѣ не одну критику, не одни соображенія о необходимости новаго закона, но и нѣчто положительное: «проектъ основныхъ положеній предполагаемаго измѣненія въ законѣ» или даже «новаго закона». Къ этому проекту обязательно прикладывается и «объяснительная записка». Ст. 55 Учр. Гос. Думы говоритъ опредѣленно, что объяснительная записка относится къ проекту, т. е. не къ критикѣ существующаго, а къ *положительному предложенію* новаго. Итакъ, если стоять на точной буквѣ ст. 55, то мы видимъ необходимость слѣдующихъ основныхъ частей законодательнаго предположенія: должно быть *заявленіе объ измѣненіи или изданіи закона* (о необходимости мотивовъ къ нему не говорится) и при этомъ заявленіи *мотивированный* (объяснительная записка) *проектъ основныхъ положеній будущаго закона.* Ничто не возбраняетъ, конечно, авторамъ законодательнаго предположенія въ своемъ письменномъ представленіи Думѣ пойти гораздо дальше этихъ минимальныхъ требованій, представить подробно мотивированное доказательство необходимости отмѣны закона, но это будетъ дѣломъ личнаго желанія авторовъ, но не требованіемъ, которое ставитъ законъ.

Въ связи съ этимъ получаетъ иной смыслъ и ст. 57 Учр. Гос. Думы. Она, дѣйствительно,

чѣмъ и пользуются противники защищаемаго взгляда, говоритъ о согласіи Думы не съ основными положеніями, а съ соображеніями; но, какъ это показываетъ предыдущая статья, соображенія авторовъ законодательнаго предположенія обязательны только какъ объясненія къ предлагаемому *проекту*, т. е. къ *положительному предложенію*, слѣдовательно, и ст. 57 можетъ имѣть въ виду только *ихъ*. Отсюда ясно, что вотумъ Думы не можетъ имѣть значенія безразличнаго одобренія всякаго законодательнаго предположенія, не знаменуетъ желанія Думы только *что-то* въ дѣйствующемъ законѣ измѣнить; согласіе Государственной Думы съ указанными въ ст. 57 «соображеніями» не можетъ означать ничего иного, какъ согласія Думы съ сущностью предложенныхъ основныхъ положеній будущаго закона. На это указываютъ и дальнѣйшія слова статьи о томъ, что, при признаніи желательности, «соотвѣтствующій законъ» вырабатывается и вносится министромъ. Что можетъ значить слово «соотвѣтствующій» и чему онъ долженъ «соотвѣтствовать», если это не значитъ, что будущій законъ долженъ соотвѣтствовать *тѣмъ соображеніямъ, которыми мотивировались внесенныя въ Государственную Думу основныя положенія?* Все сказанное приводитъ къ выводу, что Государственная Дума, вотируя желательность предположеннаго законопроекта въ порядкѣ ст. 57, соглашается, въ сущности, съ тѣми основными положеніями, которыя были приложены къ заявленію. Такимъ образомъ, изъ двухъ противорѣчивыхъ вотумовъ Государственной Думы—по законопроекту о печати и законопроекту о всеобщемъ избирательномъ правѣ—надо считать болѣе соотвѣтствующимъ закону второй, отрицательный вотумъ, если, конечно, не предполагать, что четвертая Государственная Дума стояла за всеобщее избирательное право.

Однако, высказываясь за такое толкованіе, какъ вытекающее не только изъ сущности дѣла, но и изъ текста закона, комиссія не можетъ не обратить вниманія на то, что и при этомъ пониманіи значеніе вотума Государственной Думы все-таки очень условно и очень ограничено. Недаромъ ст. 57 Учр. Гос. Думы говоритъ о согласіи Государственной Думы не съ основными положеніями, а только съ соображеніями, которыми они мотивируются, что не одно и то же. Государственная Дума своимъ вотумомъ безспорно указываетъ нѣкоторое направленіе при разрѣшеніи вопроса, но не болѣе того; основныя положенія все-таки остаются непринятыми и неголосованными. Недаромъ и практика ни разу не дѣлала попытокъ подвергнуть эти положенія голосованію. Такимъ образомъ, если Государственная Дума своимъ вотумомъ выражаетъ свое общее политическое міросозерцаніе по данному вопросу, то юридически она себя все-таки ничѣмъ не связываетъ; разъ нѣтъ проголосованныхъ основныхъ положеній, то и будущія комиссіи Думы и она сама свободны при составленіи закона, и если при принятіи, при выработкѣ закона, онъ окажется противорѣчащимъ первоначально одобреннымъ законодательнымъ предположеніямъ, то Государственная Дума и ея комиссія могутъ, конечно, по справедливости заслужить упрекъ въ политической непослѣдовательности, но останутся свободны отъ упрека въ незаконности. Таковы границы юридическаго значенія голосованія Думы по ст. 57.

Мы и подходимъ здѣсь къ выясненію сугубой необходимости комиссіи предварительной, созданной § 61 Наказа. Она можетъ предохранить Думу и авторовъ законодательнаго предположенія отъ недоразумѣній и затрудненій при голосованіи. Въ законодательной жизни на каждомъ шагу встрѣчаются случаи, когда вся Дума можетъ желать не только измѣненія существующаго и устарѣлаго закона, но и измѣненія его въ томъ именно смыслѣ, въ какомъ это предполагается иниціаторами, и тѣмъ не менѣе можетъ не желать идти такъ быстро и далеко, какъ этого хотѣли бы они.

Это создаетъ иногда неразрѣшимый конфликтъ между противоположными стремленіями и опасеніями. Иниціаторы не могутъ отказаться отъ своего крайняго мнѣнія, ибо оно — ихъ программа, долгъ передъ избирателями, и они вносятъ его хотя бы безъ надежды на успѣхъ. Если Государственная Дума вотируетъ его желательность въ томъ видѣ, въ какомъ оно было предложено, въ расчетѣ на коренную переработку этого законодательнаго предположенія въ комиссіи, то создается эки-

вокъ, получается иллюзія сочувствія тому, чему Государственная Дума не сочувствуетъ, и такой вотумъ былъ бы неискреннъ. Если, поддавшись этому опасенію, Государственная Дума вотируетъ противъ желательности предложеннаго законодательнаго предположенія, создается другой экивокъ, другая видимость—несочувствіе не только конкретному предложенію, но и самой необходимости законодательнаго пересмотра. Создается такое положеніе, при которомъ всякій вотумъ будетъ полуправдою, всякій вотумъ дастъ поводъ къ кривотолкамъ, а иниціаторы законодательнаго предположенія, завѣдомо его создавшіе, даже при желаніи не имѣютъ возможности избѣжать его безъ ущерба для своей политической репутаціи. Нормальнымъ и простымъ выходомъ изъ такого положенія и является проектированная Наказомъ комиссія; она представитъ свой докладъ о желательности, установитъ maximum пріемлемыхъ для Государственной Думы измѣненій въ законѣ, предложитъ свои собственныя основныя положенія. Государственная Дума будетъ голосовать свое согласіе съ ними, а не съ первоначальными основными положеніями иниціаторовъ, и ея вотумъ не породитъ ни недоумѣній, ни двусмысленностей.

Справедливость этихъ соображеній какъ нельзя лучше иллюстрируется практикою четвертой Государственной Думы въ вопросѣ о введеніи всеобщаго избирательнаго права, эпизодъ, который можетъ служить классическимъ примѣромъ того, къ какимъ печальнымъ послѣдствіямъ приводитъ уклоненіе отъ здоровыхъ правилъ парламентской техники.

Поскольку можно судить о Государственной Думѣ по ея вотуму, она была склонна къ измѣненію избирательнаго закона. Мало того, принятая ею формула перехода показываетъ, что измѣненіе это она понимала не какъ шагъ назадъ, а какъ «расширеніе избирательнаго права и устраненіе административнаго произвола». Иниціаторамъ законодательнаго предположенія оставалось только использовать это настроеніе Государственной Думы, понудить ее сдѣлать хоть одинъ шагъ въ сторону исправленія акта 3 Іюня.

Но сами иниціаторы были связаны партійною программою и потому выступили съ проектомъ послѣдняго слова демократическаго избирательнаго закона, на успѣхъ котораго въ Государственной Думѣ они, конечно, не имѣли ни малѣйшаго права разсчитывать. Было совершенно очевидно, что недовольство актомъ 3 Іюня вовсе не предполагаетъ сочувствія четырехвосткѣ, и что, если сама Государственная Дума могла пожелать измѣнить въ хорошую сторону этотъ актъ, то она, конечно, не пожелаетъ все-таки вотировать за немедленное введеніе всеобщаго избирательнаго права безъ различія пола. Внося свое законодательное предположеніе на этой основѣ, иниціаторы законопроекта поставили предъ Государственною Думою дилемму: или сказать неправду, слукавить, признать желательность такихъ основаній для реформы, которыхъ она не хотѣла, и потомъ, признавъ *ихъ*, выработать законопроектъ на *иныхъ* основаніяхъ или отвергнуть все предположеніе и оставить въ силѣ тотъ актъ 3 Іюня, негодность котораго она сознавала. Спасительный выходъ изъ этой дилеммы былъ найденъ тѣми, кто предложилъ передать законодательное предположеніе на предварительное разсмотрѣніе комиссіи. Она, согласно съ настроеніемъ думскаго большинства, признала бы, что пересмотръ закона 3 Іюня желателенъ, но на нѣсколько иныхъ основаніяхъ, чѣмъ тѣ, которыя предложены иниціаторами; эти основанія были бы ею выработаны и представлены на утвержденіе Думы, и Дума могла ихъ вотировать, не подвергаясь упреку въ неискренности. Иниціаторы законодательнаго предположенія сохранили бы за собою въ этомъ случаѣ и заслугу почина разумной и желательной реформы и всю выгоду незапятнанной политической репутаціи. Съ точки зрѣнія Наказа не могло быть большей ошибки, какъ та, въ которую впали иниціаторы законодательнаго предположенія, отвергая передачу своего заявленія въ такую комиссію. Что противъ этой передачи голосовали и противники избирательной реформы—послѣдовательно и логично; но что противъ нея голосовали сами иниціаторы, можно оправдать и объяснить только опасеніемъ, что передача законодательнаго предположенія въ комиссію равносильна помѣщенію его подъ сукно. И результатъ этой

ошибки немедленно обнаружился. Когда дѣло дошло до голосованія по существу, Государственная Дума не рѣшилась принять основныхъ положеній реформы на началахъ всеобщаго избирательнаго права; тщетно иниціаторы законодательнаго предположенія убѣждали ее, что признаніе этого предположенія желательнымъ не помѣшаетъ разработать законопроектъ на совершенно *иныхъ* основаніяхъ: Государственная Дума инстинктивно понимала, что въ этомъ кроется противорѣчіе, что отъ нея требуютъ вотума, который будетъ значить не то, что ему теперь приписываютъ, что, вотируя за внесенное законодательное предположеніе, она вотируетъ принципіально не за пересмотръ избирательнаго закона, а за *всеобщее избирательное право*,— и въ этомъ она была права. Въ этой стадіи дѣла хорошаго исхода уже быть не могло; онъ былъ уничтоженъ тѣми, кто отвергнулъ спасительный мостъ, который давала установленная Наказомъ предварительная комиссія. И послѣ опыта второй Государственной Думы, послѣ ряда противорѣчивыхъ прецедентовъ, которые объясняются весьма часто недостаточнымъ знакомствомъ ни съ Наказомъ, ни съ Учрежденіемъ Государственной Думы, можно придти къ слѣдующему выводу: во всѣхъ случаяхъ, подобныхъ описанному, т. е. тогда, когда основныя положенія законодательнаго предположенія соотвѣтствуютъ партійной программѣ ея авторовъ, но не настроенію Государственной Думы, т. е. во всѣхъ случаяхъ, когда авторы предположенія разсчитываютъ провести его не иначе, какъ при условіи измѣненія его основъ, у нихъ нѣтъ иного исхода, какъ созданіе комиссіи предварительной. Внѣ этого возможны только либо экивоки, сюрпризомъ выхваченныя и необдуманныя постановленія Государственной Думы, какъ, напримѣръ, законодательное предположеніе о печати, либо полное фіаско того, въ чемъ *кое-что* можно было провести, какъ въ законопроектѣ о всеобщемъ избирательномъ правѣ. И если цѣль иниціаторовъ законодательнаго предположенія не только демонстрировать, если ими руководитъ не желаніе доказать, что ихъ проектъ будетъ отвергнутъ, если они хотятъ спасти изъ него то, что можно спасти, имъ надо избѣгать риска пленарнаго сужденія Государственной Думы объ ихъ предположеніи, непремѣнно отдавая его въ предварительную комиссію для разработки. Только такая комиссія можетъ создать и выработать тотъ необходимый компромиссъ, на которомъ можно найти большинство; и необходимость этой комиссіи стала еще яснѣе и нагляднѣе послѣ опыта жизни.

Комиссія по Наказу большинствомъ голосовъ внесла только одно измѣненіе въ прежнюю постановку этого института, а именно она уменьшила время рѣчей по этому вопросу до десяти минутъ. Въ этомъ сказалась общая тенденція, проведенная черезъ весь Наказъ четвертой Думы, елико возможно сокращать и число и время рѣчей, тенденція, которая иногда едва ли не проведена черезъ край. Такъ и въ этомъ параграфѣ дѣлалось предложеніе ограничиться не четырьмя, а двумя рѣчами, одною—за, а другою—противъ предложенія. Но эта мысль была оставлена, ибо опытъ достаточно доказалъ невозможность этого порядка. Соотвѣтствующій параграфъ Наказа второй Государственной Думы ограничивалъ пренія однимъ возраженіемъ; но онъ оказался неудобнымъ уже потому, что возраженія противъ комиссіи почти всегда вытекаютъ изъ двухъ діаметрально противоположныхъ точекъ зрѣнія: изъ утвержденія явной негодности и изъ утвержденія столь же явной полезности предложеннаго законопроекта; покрыть эти точки зрѣнія однимъ возраженіемъ невозможно. Комиссія по Наказу согласилась съ этими соображеніями, и система четырехъ рѣчей, двухъ—*за* и двухъ—*противъ* предложенія, проведена повсюду. Но зато комиссія большинствомъ голосовъ приравняла эти пренія о передачѣ въ предварительную комиссію къ обыкновеннымъ преніямъ о перемѣнѣ повѣстки, объ отдачѣ обсуждаемаго предложенія вновь въ комиссію и т. д., и сообразно этому ограничила ихъ десятью минутами. Нѣтъ сомнѣнія, что принятіе подобной мѣры уничтожитъ всякое значеніе рѣчей въ этой стадіи дѣла. Достаточно вспомнить тѣ рѣчи, которыя были сказаны въ аналогичныхъ случаяхъ—съ самаго момента созданія этой предварительной комиссіи—во второй Государственной Думѣ по поводу законопроекта объ амнистіи, ради котораго въ сущности эта комиссія и была создана, въ третьей Государственной Думѣ по

вопросу объ уничтоженіи черты еврейской осѣдлости, въ четвертой Думѣ по законодательнымъ предположеніямъ о печати и объ измѣненіи избирательнаго закона,—чтобы понять, что рѣчи о политическомъ значеніи и политической необходимости реформы въ десятиминутныхъ рамкахъ сказать нельзя. Однако, нельзя не сознаться, что при нормальномъ ходѣ думской работы эти рѣчи и не вызывались необходимостью и въ сущности всѣ шли нѣсколько дальше вопроса. Моментъ выясненія политической необходимости или политическаго вреда реформы еще не выступаетъ въ преніяхъ о передачѣ въ комиссію; объ этомъ рѣчь должна идти послѣ обсужденія доклада комиссіи по существу. Какъ я уже указывалъ раньше, сдача законопроекта въ предварительную комиссію является настолько нормальнымъ и для всѣхъ желательнымъ явленіемъ, что, казалось бы, по этому поводу спорить нечего. И я едва ли ошибаюсь, что самое желаніе сосредоточить пренія по существу около этого момента и опасеніе лишиться этой возможности введеніемъ десятиминутнаго срока вытекаютъ изъ того печальнаго факта, что весьма часто сдача въ такую комиссію законопроекта есть не что иное, какъ знаменитые «похороны по первому разряду». Сдача въ комиссію можетъ превратиться въ простое отверженіе законопроекта втихомолку, и въ этомъ случаѣ драконовское правило о десятиминутныхъ рѣчахъ не только несправедливо, ибо равносильно отверженію законопроекта безъ преній, но и неминуемо поведетъ къ ухудшенію думскихъ отношеній. Практика доказала, что въ тѣхъ случаяхъ, когда передача въ комиссію имѣетъ исключительно дѣловой характеръ, самыхъ преній вовсе не происходитъ, а потому введеніе десятиминутнаго срока можетъ имѣть какое-либо практическое значеніе исключительно въ тѣхъ случаяхъ, когда оно нежелательно.

Переходимъ теперь къ моменту признанія законопредположенія желательнымъ въ порядкѣ ст. 57 Учр. Гос. Думы.

Что происходитъ за этимъ? Текстъ закона, по своей неудовлетворительности, даетъ поводъ не только къ недоразумѣніямъ, но и къ такому толкованію, которое могло въ корнѣ уничтожить всякое право думской иниціативы.

Законъ (ст. 57 Учр. Гос. Думы) знаетъ два случая и, сообразно имъ, указываетъ два пути: если законодательное предположеніе признано желательнымъ, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается министромъ; при отказѣ министра для его выработки можетъ быть избрана особая комиссія.

Вотъ все, что говоритъ законъ. Буквальный текстъ статьи, какъ будто, устанавливаетъ, что комиссія для выработки законопроекта можетъ быть выбрана только при отказѣ министра. И, вводя столь важное по послѣдствіямъ ограниченіе думскихъ правъ, законъ, если только его понимать такимъ образомъ, все-таки не указываетъ ни въ чемъ выражается отказъ министра, ни въ какомъ порядкѣ, въ какой срокъ онъ долженъ быть данъ, и, наконецъ,—это самое главное,—сколько времени слѣдуетъ выжидать исполненія, если министръ согласіе дастъ. Что значитъ «отказъ министра»? Долженъ ли онъ быть данъ expressis verbis или можетъ быть подразумѣваемъ? Равносильны ли отказу представленныя министромъ возраженія? И, наконецъ, какое возраженіе равносильно отказу, направленное ли противъ всего законопредположенія или даже противъ его частности? Наконецъ, какъ должно понимать уклоненіе министра отъ участія въ обсужденіи желательности законопредположенія?

Но еще большее недоумѣніе возбуждается, если министръ свое согласіе дастъ; сколько времени обязана выжидать Государственная Дума его исполненія? Должна ли она считать свою задачу оконченною и согласіе министра равнозначащимъ съ самымъ закономъ?

Вопросъ объ этомъ былъ поднятъ впервые еще Государственнымъ Совѣтомъ, который, при составленіи своего Наказа, ввелъ въ него ст. 79, которою устанавливался для министра весьма короткій срокъ, именно шесть мѣсяцевъ, въ теченіе которыхъ министръ долженъ свое обѣщаніе выполнить и представить на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій соотвѣтствующій законопроектъ. Государственный Совѣтъ какъ будто предполагалъ, такимъ образомъ, что право самостоятельной выработки законопроекта принадлежитъ законодательнымъ палатамъ только въ случаѣ отказа министра, и, такъ какъ такое пониманіе за-

кона вело къ явному абсурду, онъ и исправилъ его установленіемъ срока.

При обсужденіи этого параграфа Наказа въ Государственномъ Совѣтѣ, а именно 4 Іюля 1906 г., правительство выступило съ возраженіями. Трудно понять, въ какомъ порядкѣ и по какому праву правительство вообще выступало въ этомъ вопросѣ, который представляется исключительно на разрѣшеніе самой палаты, но тѣмъ не менѣе правительство выступило. Оно нашло, что такая статья Наказа и незаконна и безцѣльна. Это «постановленіе, — говорилъ Товарищъ Министра Юстиціи,—не вноситъ ровно ничего полезнаго, а, наоборотъ, скорѣе только вредитъ дѣлу. Подкладка этого постановленія заключается въ томъ, что, можетъ быть, министръ, желая не допустить выработки несимпатичнаго ему законопроекта, заявитъ Государственному Совѣту: «Я его выработаю», а самъ этотъ законопроектъ положитъ подъ сукно и вырабатывать не будетъ. Такимъ образомъ, законопроектъ не будетъ осуществленъ, а время пройдетъ. Вотъ опасеніе, которое высказывается. Я лично всею душою отвергаю подобное предположеніе. Этого не можетъ быть, съ одной стороны, въ виду того глубокаго уваженія, которымъ пользуется Государственный Совѣтъ и которое не допускаетъ возможности такого отношенія къ нему министровъ, а съ другой,—въ виду того высокаго положенія, которое занимаютъ министры и которое исключаетъ возможность подобнаго двоедушія съ ихъ стороны».

При опубликованіи Наказа Правительствующій Сенатъ послѣдовалъ за мнѣніемъ, высказаннымъ Министромъ Юстиціи, и § 79 Наказа признанъ незаконнымъ.

Правительствующій Сенатъ отвергъ за Государственнымъ Совѣтомъ право назначать министрамъ сроки. Въ этомъ отношеніи Сенатъ былъ правъ, ибо, по существу отношеній Государственнаго Совѣта и правительства, Совѣтъ не можетъ назначать сроковъ органу, Совѣту не подчиненному и предъ Совѣтомъ непосредственно не отвѣтственному. Но слѣдуетъ ли засимъ другая крайность и значитъ ли это, что мы обязаны понимать ст. 57 Учр. Гос. Думы въ смыслѣ не только абсурдномъ, но и представляющемъ явное издѣвательство надъ правами и рѣшеніями законодательныхъ учрежденій, т. е. въ томъ смыслѣ, что согласіе министра на выработку законопроекта парализуетъ право Думы заниматься тѣмъ же и обрекаетъ ее на бездѣйствіе до того самаго дня, когда министерство займется исполненіемъ своего обѣщанія?

Такое толкованіе не можетъ быть принято, и правительство не разъ само давало доказательство того, что *такъ* оно ст. 57 не понимаетъ. Такъ министерство изъявило согласіе на выработку законопроектовъ объ отмѣнѣ чиншевого права, но тутъ же въ засѣданіи заявило, что ничего не имѣетъ и противъ того, чтобы соотвѣтственный законопроектъ немедленно вырабатывался и думскою комиссіею.

Можно ли видѣть въ этомъ согласіе министерства на нарушеніе закона (ст. 57 Учр. Гос. Думы), можно ли думать далѣе, что ст. 57 надо понимать такъ, что право Думы работать или не работать надъ выработкою самостоятельнаго законопроекта опредѣляется даже не закономъ, а просто согласіемъ министра? Очевидно нѣтъ. Это согласіе министра было лишь разумнымъ признаніемъ съ его стороны истиннаго смысла закона. Что право Государственной Думы въ этомъ случаѣ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ согласія министра, ясно уже изъ того, что это право Думы ничѣмъ не ограничиваетъ и не стѣсняетъ правъ министерства. Министръ всегда можетъ, по своему усмотрѣнію, внести любой законопроектъ и никакимъ срокомъ онъ не ограниченъ. Что теряетъ министерство, если Государственная Дума исполнитъ работу за него, если въ Государственной Думѣ будетъ обсуждаться законопроектъ, съ которымъ министерство не соглашается? Вѣдь въ этомъ, въ сущности, ничего ненормальнаго нѣтъ. Законъ ясно говоритъ (ст. 57), что при отказѣ министра законопроектъ вырабатывается Думою. Слѣдовательно, разработка законопроекта помимо министерства, вопреки его желанію, вполнѣ допустима съ точки зрѣнія нашего закона. Что же потеряетъ правительство, если, и при его согласіи, часть работы будетъ сдѣлана за него, и Дума будетъ обсуждать законопроектъ, съ которымъ правительство, въ сущности, согласно? Вѣдь оно не лишается

чрезъ это права участвовать въ обсужденіи, вносить свои поправки, наконецъ, если оно не будетъ довольно всѣмъ законопроектомъ, то настаивать и предъ Государственнымъ Совѣтомъ и предъ Короною на его отклоненіи. Всѣ права министерства сохранены; спрашивается: ради чего можетъ оно возражать?

Министерство усматривало нѣкоторое умаленіе своего права въ назначеніи ему срока, и въ этомъ есть доля справедливаго. Это, какъ будто бы, ставило министерство въ подчиненное положеніе къ палатамъ. Но комиссія по Наказу третьей Государственной Думы на этотъ путь и не встала; она утверждала только, что согласіе министра не лишаетъ Думу права, не выжидая исполненія обѣщанія, заняться выработкою своего законопроекта; она такъ думала хотя бы потому, что вѣдь ст. 6 Учр. Гос. Думы предоставила на полное усмотрѣніе Государственной Думы выборъ той задачи, которую она поручаетъ комиссіямъ.

Смыслъ ст. 57 Учр. Гос. Думы не тотъ, который ему приписываютъ. Эта статья не ограничиваетъ, а расширяетъ права Думы. Она хочетъ сказать не болѣе того, что несогласіе министерства не можетъ *помѣшать* Думѣ выработать и принять *свой* законопроектъ, что даже при отказѣ министерства Дума можетъ обойтись безъ него. Такъ же естественно законъ указываетъ, что, при согласіи министерства, на него, какъ на лицо, наиболѣе компетентное и подготовленное, падетъ и первая забота о выработкѣ законопроекта. Но законъ не хочетъ expressis verbis дать министерству возможность свести къ нулю постановленіе Думы.

Вѣдь даже въ томъ случаѣ, когда министръ изъявитъ согласіе на выработку закона, когда Дума, положившись на него, своего закона не выработаетъ, и когда министръ, исполнивъ обѣщаніе, законъ представитъ,—даже и въ этомъ случаѣ министерскій законопроектъ находится въ иномъ юридическомъ положеніи, чѣмъ законъ, внесенный по его почину. Вѣдь этотъ законъ, хотя бы и представленный министромъ, не есть его собственность; имъ онъ уже не располагаетъ, его взять назадъ онъ уже не можетъ. Потому и ст. 57 Учр. Гос. Думы нельзя толковать въ томъ смыслѣ, будто ею отстаивается прерогатива министра вносить свои законопроекты и стѣсняется инициатива Государственной Думы.

Но если таковъ смыслъ закона, если онъ ясно показываетъ, что несогласіе правительства необязательно для Думы, что у министерства права veto не имѣется, то можно ли допустить, что законъ въ слѣдующей строкѣ возстанавливаетъ это veto и притомъ въ недопустимой, неискренней формѣ,—въ формѣ притворнаго согласія?

Комиссія готова согласиться съ протестомъ Правительствующаго Сената противъ Наказа Государственнаго Совѣта о назначеніи срока министрамъ; она думаетъ, что право такого назначенія, хотя бы и въ замаскированномъ видѣ, все-таки предполагало бы, что палата имѣетъ право давать министрамъ срочныя порученія; но, отказавшись отъ этого, комиссія тѣмъ болѣе считала себя въ правѣ поставить, что дѣятельность обоихъ органовъ власти, исполнительной и законодательной, можетъ идти параллельно, ни въ чемъ не стѣсняя другъ друга, что они могли бы, каждый съ своей стороны, дѣлать то же самое дѣло, съ которымъ оба согласны, т. е. трудиться надъ выработкою закона.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу третьей Государственной Думы предложила формулировать то, что уже существовало, что являлось не чѣмъ инымъ, какъ развитіемъ истиннаго смысла ст. 57 Учр. Гос. Думы, а именно, что согласіе министра на выработку законопроекта не препятствуетъ ей немедленно же избрать *свою* комиссію для самостоятельной выработки того же. Отъ согласія правительства съ этою комиссіею или, вѣрнѣе, отъ характера ихъ отношеній будетъ зависѣть, явятся ли въ Думу одновременно или разновременно два законопроекта, или одинъ, выработанный ихъ совмѣстными трудами, или одинъ съ варіантами отдѣльныхъ статей.

Но какъ ни логична и ни естественна была такая редакція Наказа, Правительствующій Сенатъ, тѣмъ не менѣе, опротестовалъ и ее (§ 67 Наказа третьей Государственной Думы). Въ своихъ мотивахъ онъ исходитъ уже не изъ смысла закона, а исключительно изъ его текста. «По буквальному смыслу ст. 57 Учр. Гос. Думы,—разъяснилъ Правительствующій

Сенатъ, — 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».

Такимъ образомъ, основаніемъ къ сенатскому взгляду послужилъ «буквальный» смыслъ ст. 57, не взирая на внутреннее его значеніе; и, опираясь исключительно на текстъ, и только на текстъ, Сенатъ тѣмъ не менѣе счелъ возможнымъ исказить этотъ текстъ, вставивъ въ него неимѣющееся въ немъ слово «*лишь*». Правительствующій Сенатъ утверждалъ, что «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».

Но стоитъ заглянуть въ текстъ ст. 57 Учр. Гос. Думы, чтобы видѣть, что этого слова *лишь* тамъ не находится. Ст. 57, по мнѣнію комиссіи, говоритъ только о томъ, что отказъ министра отъ составленія закона не можетъ служить препятствіемъ къ выработкѣ Думою своего закона и что Учрежденіе Государственной Думы признаетъ возможнымъ выработку и утвержденіе закона вопреки желанію и заявленію правительства.

Если уже считать себя въ правѣ измѣнять текстъ закона вставками, то комиссія по Наказу сочла бы болѣе правильнымъ вставить вмѣсто слова «лишь» слова «но и». «Но и при отказѣ министра...» Думою можетъ быть образована особая комиссія.

Какъ бы то ни было, очевидно одно: надо либо исходить изъ текста, либо изъ разума закона. Но толкованіемъ разума произвольно искажать текстъ закона,—пріемъ, который не можетъ быть признанъ правильнымъ. И такъ какъ текстъ самъ по себѣ допускаетъ оба толкованія,—и предложенное Сенатомъ и предложенное комиссіею,—то правильное пониманіе статьи можетъ быть достигнуто только уясненіемъ себѣ ея цѣли и смысла. А эта произвольная вставка Сенатомъ слова «лишь» измѣнила весь смыслъ статьи.

Такое несогласіе комиссіи по Наказу съ Правительствующимъ Сенатомъ поставило бы Государственную Думу въ безвыходный конфликтъ, если бы не имѣлось доказательствъ, что самъ Сенатъ не стоитъ на той точкѣ зрѣнія, которую онъ высказалъ въ своемъ протестѣ. Жизнь уже разрѣшила вопросъ путемъ прецедентовъ и притомъ такихъ, въ которыхъ принялъ участіе и самъ Правительствующій Сенатъ.

Въ статьѣ Г. А. Алексѣева «законодательный починъ по русскому государственному праву», напечатанной въ журналѣ Министерства Юстиціи 1 Февраля 1913 г., читаемъ: «18 Декабря 1909 г. 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 разработкою. 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 г. Передъ началомъ обсужденія внесеннаго комиссіею 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 просьбою 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 фармацевтическаго 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 Думою разногласій, законопроектъ удостоился Высочайшаго утвержденія.

Въ подобномъ же порядкѣ, т. е. помимо подлежащаго министра, было осуществлено Думою ея право почина и въ вопросѣ о распространеніи на г. Новочеркасскъ дѣйствія Городового Положенія 11 Іюня 1892 г. 24 Марта 1910 г. Государственная Дума признала желательнымъ законодательное предположеніе 37 членовъ Думы о распространеніи на г. Новочеркасскъ Городового Положенія 11 Іюня 1892 г. при условіи введенія въ означенное положеніе измѣненій, вызывающихся особенностями названнаго города [1]). Представитель Военнаго Министерства заявилъ, что Министерство признаетъ безусловно желательнымъ введеніе Городового Положенія въ г. Новочеркасскѣ, и что соотвѣтствующій законопроектъ уже выработанъ и переданъ на заключеніе заинтересованныхъ вѣдомствъ, по полученіи каковыхъ законопроектъ незамедлительно будетъ внесенъ въ Государственную Думу (Стен. отч. сессія III, т. III, 1701). Въ виду того, однако, что внесенія обѣщаннаго законопроекта не послѣдовало, 33 члена Государственной Думы вошли 17 Декабря 1910 г. въ Думу съ предложеніемъ о порученіи комиссіи по городскимъ дѣламъ выработать самостоятельно законопроектъ. Въ качествѣ матеріала для такового помянутые 33 члена Думы представили составленный по порученію бывшаго войскового наказнаго атамана г.-л. Самсонова докладъ о необходимости введенія въ г. Новочеркаскѣ Городового Положенія 1892 г. Государственная Дума, согласившись съ предложеніемъ своихъ 33 членовъ, 24 Января 1911 г. 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 Марта 1912 г. Во время обсужденія Думою 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

---

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

[1]) Еще въ 1908 г. Государственная Дума и Государственный Совѣтъ выразили пожеланіе о скорѣйшемъ введеніи Городового Положенія въ г. Новочеркасскѣ.

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 разсмотрѣніе законопроекта и, внеся въ него нѣкоторыя измѣненія, представила его въ общее собраніе Совѣта. Возникшія между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою 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 Думою въ подобномъ порядкѣ, законопроекта были Совѣтомъ приняты къ разсмотрѣнію и одобрены, и оба удостоились Высочайшаго утвержденія, и, наконецъ, оба были опубликованы во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительствующій Сенатъ.

Послѣднее обстоятельство и даетъ намъ основаніе предполагать, что Сенатъ отказался отъ своего толкованія ст. 57 Учр. Гос. Думы. Согласно ст. 92 Осн. Зак. законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ Основныхъ Законовъ. Послѣднія 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 Учр. Гос. 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 Осн. Зак., воздержаться отъ распубликованія обоихъ разобранныхъ нами законопроектовъ, какъ изданныхъ съ нарушеніемъ Основныхъ Законовъ. Фактъ двукратнаго обнародованія Сенатомъ законопроектовъ, проведенныхъ Думою въ порядкѣ опротестованнаго Сенатомъ § 67 Наказа, и даетъ намъ основаніе заключить, что Сенатъ отказался отъ своего прежняго толкованія ст. 57 Учр. Гос. Думы».

Комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы внесла одно дополненіе въ § 67 Наказа Государственной Думы третьяго созыва (§ 64 проекта): она постановила, что если до принятія Государственною Думою выработаннаго ея комиссіею законопроекта поступитъ правительственный законопроектъ, то онъ передается въ ту же комиссію для представленія одного общаго доклада. Вводя это дополненіе, комиссія имѣла въ

---

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

виду не только охрану прерогативъ правительства, но и вопросы практическаго удобства. Съ одной стороны, если, при наличности правительственнаго законопроекта, Государственная Дума, *не разсматривая его*, обсуждала бы и приняла свой законопроектъ, то это было бы равносильно игнорированію безспорнаго права правительства на законодательную инициативу. Государственная Дума имѣетъ безусловное право отвергнуть министерскій законопроектъ, но не можетъ оставить его безъ разсмотрѣнія. Въ своемъ протестѣ противъ § 68 Наказа третьей Государственной Думы Правительствующій Сенатъ справедливо указывалъ, что правительственные законопроекты подлежатъ разсмотрѣнію, а не передачѣ въ комиссіи въ качествѣ матеріала; но въ то же время Сенатъ впалъ въ весьма прискорбную и удивительную ошибку, придавъ такой смыслъ § 68 Наказа. Въ этомъ параграфѣ говорится про «законодательныя предположенія», и Сенатъ, какъ это ни странно, не замѣтилъ, что этотъ терминъ законъ присвоиваетъ исключительно частной законодательной инициативѣ членовъ Государственной Думы, а не законопроектамъ правительства, и что поэтому все его возраженіе основано на пренебреженіи къ точной юридической терминологіи. Но основная мысль Правительствующаго Сената о томъ, что правительственные законопроекты должны быть разсматриваемы, что правительственные законопроекты обязываютъ Думу къ ихъ принятію или отверженію, безспорна, и комиссія по Наказу никогда этого не отрицала. Въ виду этого она полагаетъ и теперь, что если до принятія Государственною Думою законопроекта, выработаннаго комиссіею, такой же законопроектъ поступитъ въ Думу со стороны правительства, то его надо немедленно разсмотрѣть и представить по нимъ обоимъ общій докладъ.

Того же требуютъ и соображенія техническаго удобства. Если на разсмотрѣніи Государственной Думы не будетъ доклада о правительственномъ законопроектѣ, то она рискуетъ, что онъ все-таки будетъ либо самимъ правительствомъ либо его сторонниками внесенъ въ качествѣ поправокъ, что только задержитъ и затруднитъ его обсужденіе. По этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу и ввела указанное выше дополненіе (§ 64 проекта).

Но если таково направленіе правительственнаго законопроекта, поступающаго въ Государственную Думу, то принятіе Государственною Думою комиссіоннаго законопроекта или даже уже одно простое созданіе комиссіи для законопроектовъ частной инициативы имѣетъ другія послѣдствія, указанныя въ § 65 проекта: всѣ остальные аналогичные законопроекты, непосредственно къ нему относящіеся, передаются въ эту комиссію какъ матеріалъ.

Соотвѣтствующій параграфъ былъ принятъ второю Государственною Думою и вызванъ болѣе всего особенностями ея состава. Во второй Государственной Думѣ думская законодательная инициатива имѣла несравненно болѣе широкое примѣненіе; по нѣкоторымъ вопросамъ почти всѣ фракціи вносили свои спеціальные фракціонные законопроекты. Такъ по вопросу аграрному въ Думу разновременно былъ внесенъ цѣлый рядъ самостоятельныхъ законопроектовъ; ясно было, что для сбереженія думскаго времени было необходимо избавиться отъ послѣдовательнаго обсужденія въ Государственной Думѣ желательности каждаго изъ нихъ.

Предложенный комиссіею по Наказу второй Государственной Думы параграфъ имѣлъ и свое логическое оправданіе: разъ проекты противорѣчили другъ другу, то ясно, что признаніе желательности одного implicite отвергало желательность другихъ; было бы несогласно съ достоинствомъ Думы предположить, что она могла бы перемѣнить свое мнѣніе къ тому моменту, когда насталъ бы срокъ обсужденія внесеннаго позднѣе законопроекта. Потому комиссія предложила и Дума приняла, что признаніе желательнымъ одного законопроекта снимаетъ съ очереди обсужденіе другихъ, и они, какъ простой матеріалъ, сдаются въ ту же комиссію «*безъ обсужденія въ Думѣ*». Такая редакція параграфа Наказа носила, однако, на себѣ слѣды своего полемическаго происхожденія, отвергая «всякое предварительное обсужденіе ихъ въ Государственной Думѣ». Наказъ оставлялъ открытымъ вопросъ, кто же будетъ судьею того, что законопроектъ, передаваемый въ комиссію въ качествѣ матеріала, дѣйствительно «непосредственно относится до пору-

ченнаго комиссіи дѣла», и что въ комиссію не сдается въ качествѣ матеріала законопроектъ совершенно самостоятельный. Этотъ пробѣлъ исправленъ въ новомъ текстѣ Наказа; указанъ опредѣленный порядокъ, въ которомъ происходитъ эта передача, именно порядокъ § 59 проекта Наказа. Передачу дѣлаетъ Государственная Дума по предложенію Совѣщанія; очевидно при этомъ, что и обсужденіе этого предложенія болѣе не исключается.

Практика третьей Государственной Думы не встрѣчалась съ конкуренціею аналогичныхъ фракціонныхъ законопроектовъ, и соотвѣтствующій параграфъ (65) Наказа въ его чистомъ видѣ не могъ быть примѣненъ; но зато она и даже четвертая Государственная Дума встрѣчались съ другимъ вопросомъ, Наказомъ не затронутымъ, а именно конкуренціею правительственныхъ и частныхъ законопроектовъ. Примѣнимъ ли къ нимъ § 65, т. е. можетъ ли законопроектъ частной иниціативы быть переданъ въ комиссію, обсуждающую аналогичный министерскій законъ, какъ простой матеріалъ, безъ сужденія о его желательности? Несомнѣнно, что разсужденіе § 65 Наказа на этотъ случай не распространяется; съ одной стороны, образованіе комиссіи для разработки министерскаго законопроекта не означаетъ его *желательности*, а поэтому и логическаго основанія признавать частный законопроектъ a priori нежелательнымъ—нѣтъ; съ другой,—сдавъ въ комиссію законопроектъ, какъ матеріалъ, безъ признанія его желательнымъ, мы лишаемъ его юридической силы; если министерскій законопроектъ будетъ такъ измѣненъ, что министръ возьметъ его назадъ, то находившійся на обсужденіи въ той же комиссіи, въ качествѣ матеріала, частный законопроектъ не можетъ быть поставленъ на обсужденіе Думы, ибо обязательной процедуры ст. 57 Учр. Гос. Думы онъ не прошелъ. Такимъ образомъ, какъ общее правило, можно сказать, что § 65 eo ipso на указанный случай не распространяется.

Однако, въ большинствѣ случаевъ Совѣщаніе все-таки поступитъ разумно, если предложитъ Думѣ, въ порядкѣ § 59, пріемъ передачи какъ матеріалъ. Дѣло отъ этого только упростится и выиграетъ. Хотя несомнѣнно, что сдача въ комиссію министерскаго законопроекта не означаетъ его одобренія и какого бы то ни были его преимущества надъ законопроектомъ частной иниціативы, однако, не надо забывать, что Дума и относительно министерскаго законопроекта обладаетъ безусловною свободою измѣненія и исправленія. Дѣло выиграетъ, если вмѣсто того, чтобы двѣ различныхъ комиссіи работали на два аналогичныхъ законопроекта, причемъ одинъ изъ нихъ отвергается, а другой принимается,—если вмѣсто этого одна и та же комиссія вноситъ къ одному законопроекту поправки, заимствованныя изъ другого. Не надо придавать слишкомъ большого значенія и предположенію, что исправленный такъ министерскій законопроектъ будетъ взятъ обратно правительствомъ. Въ высокой степени сомнительно, чтобы дѣлая это, правительство стало настаивать на соблюденіи при движеніи уже бывшаго въ комиссіи частнаго законопроекта срока, указаннаго ст. 56 Учр. Гос. Думы, ибо это было бы слишкомъ неприкрытою обструкціею; но даже и эта опасность устраняется, если при сдачѣ въ комиссію, какъ матеріалъ, законопроекта частной иниціативы предсѣдатель соблюдетъ требованіе § 60 Наказа и сообщитъ копію его министру. При этихъ условіяхъ точное соблюденіе ст. 55 Учр. Гос. Думы и признаніе законопроекта желательнымъ и послѣдующая разработка его въ комиссіи отодвинутъ принятіе уже разсмотрѣннаго комиссіею законопроекта развѣ на одно засѣданіе. А между тѣмъ одновременное разсмотрѣніе двухъ аналогичныхъ законопроектовъ въ одной и той же комиссіи, во всякомъ случаѣ, только облегчитъ ея работу и поможетъ разносторонней оцѣнкѣ.

Можно сказать поэтому, что при существованіи комиссіи, разсматривающей министерскій законопроектъ, всякому законопроекту частной иниціативы, относящемуся къ тому же предмету, Совѣщаніе всего естественнѣе, въ порядкѣ § 59 Наказа, должно давать движеніе, указанное § 65. И если Наказъ не выставляетъ этого какъ обязательное требованіе, то только потому, что въ пользу его нѣтъ того логическаго постулата, который мы видѣли при конкуренціи уже признаннаго желательнымъ законопроекта съ законопроектомъ, еще не разсмотрѣннымъ, и что возможны случаи, когда, несмотря на тождественность

предмета, законопроекты будутъ столь различны по построенію, что совмѣстное ихъ разсмотрѣніе способно будетъ лишь запутать задачу. Потому-то избраніе того или другого пути и представлено свободному усмотрѣнію Совѣщанія и Государственной Думы.

Этимъ ограничиваются постановленія Наказа относительно первой стадіи законодательной процедуры, предшествующей разсмотрѣнію законопроекта по существу въ пленумѣ Думы.

Переходимъ теперь къ разсмотрѣнію §§ 66—79 Наказа, устанавливающихъ порядокъ прохожденія законопроектовъ въ общемъ собраніи.

Здѣсь необходимо, прежде всего, отмѣтить, что въ этой стадіи исчезаетъ всякое различіе между правительственными и думскими законопроектами; съ того момента, какъ они комиссіями разсмотрѣны и въ Думу представлены, обсужденіе ихъ идетъ совершенно одинаково, безъ какой бы то ни было разницы; и въ томъ и въ другомъ случаяхъ Дума властна не только принять или отвергнуть законопроектъ, но и совершенно его передѣлать, уснастить любыми поправками и т. п. Различный порядокъ разсмотрѣнія, какъ увидимъ ниже, обусловливается уже не авторствомъ законопроектовъ, а признаніемъ или непризнаніемъ ихъ спѣшными.

И подобно тому, какъ въ первой предварительной стадіи законодательной процедуры Наказъ устанавливаетъ одно общее, безусловное правило, а именно, что всякій законопроектъ непремѣнно, до его обсужденія въ Государственной Думѣ, разсматривается въ комиссіи, такъ и для второй окончательной стадіи есть тоже одно общее безусловное правило, изображенное въ § 66 Наказа, объ обязательномъ троекратномъ обсужденіи всякаго законопроекта. Эти два параграфа (58 и 66) и являются тѣми особенностями, которыя характеризуютъ своеобразный порядокъ разсмотрѣнія «законодательныхъ» дѣлъ.

Въ комиссіи по Наказу третьей Государственной Думы возникалъ вопросъ о желательности упростить эту процедуру, перейти къ одному обсужденію для дѣлъ менѣе важныхъ или менѣе сложныхъ. Однако, по зрѣломъ размышленіи, эта мысль была покинута по различнымъ соображеніямъ.

Прежде всего крайне трудно или, вѣрнѣе, невозможно найти какой-либо объективный критерій для отнесенія законопроекта въ группу менѣе важныхъ или менѣе сложныхъ. Такъ, § 60 французскаго регламента устанавливаетъ упрощенный порядокъ разсмотрѣнія для законопроекта «мѣстнаго интереса», но комиссія не нашла возможнымъ примѣнить этотъ принципъ у насъ. Мы уже за нашъ короткій парламентскій опытъ видѣли на примѣрахъ, что иногда законопроектъ исключительно мѣстнаго интереса является не только крайне важнымъ, но и особенно сложнымъ. При крайней ограниченности компетенціи нашихъ мѣстныхъ самоуправленій, при отсутствіи мѣстныхъ законодательныхъ собраній и потому отсутствіи компетентныхъ заключеній заинтересованныхъ мѣстностей, при сосредоточіи всѣхъ законодательныхъ дѣлъ исключительно въ центрѣ, можно, наоборотъ, утверждать, что центральное законодательное собраніе будетъ особенно затруднено для обдуманнаго разрѣшенія именно въ тѣхъ дѣлахъ, которыя касаются спеціально интересовъ опредѣленной мѣстности. Устанавливать поэтому упрощенный порядокъ для разсмотрѣнія этихъ дѣлъ значило бы относиться къ нимъ съ сознательнымъ пренебреженіемъ.

Но если нельзя установить объективнаго признака, то было бы нецѣлесообразно и предоставлять этотъ вопросъ свободному усмотрѣнію самой Государственной Думы. Ни для кого не тайна, что большинство членовъ Государственной Думы знакомится съ докладами болѣе всего при ихъ обсужденіи; если бы предварительно этого Дума должна была рѣшать вопросъ объ отнесеніи законопроекта къ той или другой категоріи, то можно сказать съ увѣренностью, что въ громадномъ большинствѣ случаевъ это рѣшеніе было бы не столько сознательнымъ выводомъ изъ свойствъ изученнаго законопроекта, сколько результатомъ весьма поспѣшной оцѣнки его заглавія или простого довѣрія къ авторамъ предложенія.

Затѣмъ, и самое главное, проектируемый Наказомъ порядокъ внесенія и голосованія поправокъ ко всѣмъ предложеніямъ вообще и законопроектамъ въ частности рѣшительно не мирился бы съ установленіемъ

для нѣкоторыхъ законопроектовъ однократнаго обсужденія. Это будетъ яснѣе формулировано въ дальнѣйшемъ изложеніи, но можно сейчасъ утверждать, что если бы для какихъ бы то ни было законопроектовъ была принята система одного обсужденія и голосованія, то надлежало бы подвергнуть немедленному пересмотру всѣ правила о порядкѣ думскихъ голосованій.

Наконецъ, нельзя упускать изъ вида и того, что система трехъ обсужденій для законопроектовъ, признанныхъ спѣшными, сохраняя всѣ свои выгоды, настолько сокращаетъ необходимое для такого обсужденія время, что дѣлаетъ потерю его почти незамѣтною.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу сохранила въ силѣ правило о троекратномъ обсужденіи для всѣхъ законопроектовъ безъ изъятія.

Такимъ образомъ, для всѣхъ законопроектовъ, общихъ и мѣстныхъ, сложныхъ и простыхъ, правительственныхъ и думскихъ, устанавливается одинаково и безусловно обязательный порядокъ троекратнаго обсужденія и троекратнаго голосованія. Но большая разница въ процедурѣ получается отъ признанія законопроекта спѣшнымъ.

Терминъ «спѣшность» законопроекта есть терминъ условный, заимствованный съ французскаго «urgence» и не вполнѣ соотвѣтствующій сущности дѣла; признанный спѣшнымъ законопроектъ можетъ отнюдь не быть спѣшнымъ, и для признанія его таковымъ никакихъ аргументовъ за его спѣшность не требуется. Понятіе «спѣшность» относится не столько къ законопроекту, сколько къ *процедурѣ его разсмотрѣнія*, и однимъ изъ главныхъ доводовъ за спѣшность разсмотрѣнія законопроекта является не столько необходимость спѣшить съ его разсмотрѣніемъ, сколько его сравнительная простота и несложность.

Для признанія спѣшности не требуется никакой особой формы; ее можетъ предложить не только комиссія, не только любые 30 членовъ, но даже правительство. Число рѣчей (§ 67) ограничено. Спѣшность можетъ быть признана какъ до сдачи въ комиссію, такъ и во время самаго обсужденія. Законопроектъ, предложенный комиссіею какъ неспѣшный, можетъ въ Государственной Думѣ превратиться въ спѣшный. Безусловно обязательно лишь одно ограниченіе: спѣшность должна быть признана до начала перваго обсужденія. Это требованіе понятно, такъ какъ характеръ перваго же постатейнаго обсужденія существенно мѣняется отъ того, является ли законопроектъ спѣшнымъ или нѣтъ, ибо отъ этого зависитъ обязанность немедленнаго предъявленія всѣхъ поправокъ. Въ виду этого необходимо, чтобы признаніе спѣшнымъ не являлось сюрпризомъ для членовъ Государственной Думы, не было сдѣлано за спиною отсутствующаго въ видѣ кары за его отсутствіе. О томъ, что къ подлежащему разсмотрѣнію законопроекту заявлена спѣшность, должно быть сообщено при составленіи повѣстки и въ ней упомянуто. Этимъ поставляются въ извѣстность всѣ, что послѣ перваго постатейнаго обсужденія никакихъ новыхъ поправокъ принято уже не будетъ. Но, съ другой стороны, очевидно, что Дума всегда властна признанный спѣшнымъ законопректъ превратить въ обыкновенный и въ любой моментъ обсужденія отъ упрощеннаго перейти къ обычному порядку. И такъ какъ такой переходъ ничьихъ правъ не ограничиваетъ, то это дѣлается безъ всякаго предупрежденія, безъ постановки вопроса на повѣстку; это и сказано въ § 68 проекта Наказа.

Различіе между неспѣшнымъ и спѣшнымъ обсужденіями сводится къ двумъ чертамъ: первая, указанная въ § 66 Наказа, заключается въ томъ, что обязательный перерывъ между первымъ и вторымъ постатейными обсужденіями, иначе между вторымъ и третьимъ обсужденіями, установленный для законопроекта неспѣшнаго въ три дня minimum, сокращается ad libitum; оба обсужденія для спѣшнаго закона могутъ слѣдовать другъ за другомъ непосредственно, безъ всякаго перерыва. Второе отличіе, и болѣе важное, указано въ § 74 и состоитъ въ томъ, что въ спѣшныхъ законопроектахъ всѣ дополненія и поправки должны быть предложены при второмъ обсужденіи (первое постатейное чтеніе); по окончаніи его никакихъ поправокъ уже не допускается.

Параграфы Наказа, трактующіе о порядкѣ разсмотрѣнія неспѣшнаго законопроекта, не

*

требуютъ больше комментарій, такъ какъ этотъ порядокъ уже прочно усвоенъ думскою практикою.

Право каждаго члена Государственной Думы предлагать къ законопроекту поправки сталкивается съ категорическимъ требованіемъ § 58 Наказа о томъ, что всякій законопроектъ, предварительно его обсужденія въ общемъ собраніи Думы, долженъ быть разсмотрѣнъ комиссіею и снабженъ ея заключеніемъ. Внесеніе и немедленное обсужденіе и голосованіе поправокъ ставитъ ее въ отличное отъ самаго законопроекта положеніе: поправка, иногда существенно мѣняющая законопроектъ, можетъ быть принята безъ всякаго комиссіоннаго обсужденія. Такое положеніе было бы явно ненормально, и уже вторая Государственная Дума приняла правиломъ, что такія поправки могутъ быть обращаемы раньше обсужденія на предварительное разсмотрѣніе комиссіею; вводя это правило, комиссія по Наказу озаботилась только тѣмъ, чтобы оно не стало источникомъ обструкціи; для этого она постановила, что самое заявленіе объ этомъ должно исходить либо отъ министра, автора законопроекта, либо отъ комиссіи, очевидно въ лицѣ ея докладчика, а не отъ частныхъ лицъ. Если докладчикъ считаетъ возможнымъ дать экспромптомъ удовлетворительное заключеніе по внесенной поправкѣ, то было бы нелогично заставлять комиссію къ этому заключенію подготовляться; потому подобное заявленіе частныхъ лицъ, не поддержанное комиссіею, для Думы необязательно. Это правило, принятое еще второю Государственною Думою, комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы дополняетъ еще слѣдующимъ: разъ поправка сдается въ комиссію, то обсужденіе законопроекта, очевидно, откладывается, но откладывается обсужденіе не всего законопроекта, а соотвѣтствующей статьи. Для избѣжанія обструкціи постановлено, что Дума можетъ назначить для комиссіи опредѣленный срокъ (§ 71 Наказа).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что передача поправки въ комиссію, съ назначеніемъ ей срока или безъ него, обязательна, когда объ этомъ заявляетъ авторъ законопроекта, министръ или комиссія; но само собою разумѣется, что сама Дума всегда властна и помимо ихъ желанія, даже противъ ихъ воли, сдать поправку въ комиссію во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда это ей покажется нужнымъ. Этотъ вопросъ можетъ быть всегда возбужденъ въ порядкѣ § 127 Наказа.

Параграфъ 74 Наказа третьей Думы (§ 71 проекта) дополненъ еще правиломъ, что всѣ поправки и дополненія, немедленно по ихъ внесеніи, оглашаются предсѣдательствующимъ. Смыслъ этого дополненія ясенъ. Однимъ изъ самыхъ опасныхъ и нежелательныхъ пріемовъ голосованія является голосованіе безъ предварительнаго обсужденія, голосованіе экспромптомъ. Въ такомъ голосованіи исходъ часто случайный, ибо предопредѣляется побочными обстоятельствами. Между тѣмъ установившаяся практика давала полную возможность именно этого. Согласно § 168 Наказа предсѣдатель, объявляя пренія прекращенными, оглашаетъ всѣ имѣющіяся у него предложенія и поправки и приступаетъ къ ихъ голосованію. Весьма часто только въ этотъ моментъ члены Государственной Думы узнаютъ о внесенныхъ поправкахъ; они не слышали про нихъ ни отъ ихъ авторовъ, которые вовсе не входили на трибуну, ни отъ ораторовъ, которые передъ этимъ говорили. Голосованіе происходитъ экспромптомъ. Бывало, что, въ виду важности и неожиданности оглашенныхъ поправокъ, раньше ихъ голосованія раздавались требованія объ открытіи по нимъ преній; это противорѣчило Наказу и было недопустимо, такъ какъ такой пріемъ открылъ бы полный просторъ для самой необузданной обструкціи. Приходилось голосовать экспромптомъ, надѣясь исключительно на второе обсужденіе. Въ предупрежденіе этого Наказъ постановляетъ теперь, что всѣ поправки немедленно оглашаются, чтобы ораторы могли имѣть ихъ въ виду при дальнѣйшихъ преніяхъ. Но вводя это правило, комиссія не можетъ не видѣть, что его можно легко обойти для того, кто этого хочетъ; для этого стоитъ только внести поправки во время рѣчи послѣдняго оратора.

Комиссія по Наказу не можетъ не остановиться и на правилѣ, установленномъ для поправокъ, а именно, что на голосованіе ставятся только тѣ, которыя были поддержаны

болѣе чѣмъ десятью членами. Этого условія не было въ проектѣ Наказа третьей Государственной Думы и оно было введено уже въ общемъ собраніи. Цѣлью его было избавиться отъ слишкомъ индивидуальныхъ, поспѣшныхъ поправокъ. Комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы, сочувствуя этой цѣли, сохранила это правило и въ настоящемъ проектѣ. Однако нельзя не поставить себѣ вопроса, насколько подобная цѣль достигается и не ведетъ ли это правило къ простой потерѣ времени?

Комиссія по Наказу не рѣшилась требовать, чтобы поправки были подписаны десятью членами Государственной Думы для того, чтобы ставиться на голосованіе; въ этомъ она усмотрѣла и нежелательное практическое неудобство и недопустимое органиченіе права отдѣльныхъ членовъ Думы, тѣмъ болѣе, что едва ли можно думать, что десять подписей въ какой бы то ни было мѣрѣ, сами по себѣ, что-либо доказываютъ. Такихъ десять подписей всегда не трудно найти. Но если такъ, то есть ли какой бы то ни было смыслъ въ двукратномъ голосованіи одной и той же поправки, причемъ въ первый разъ голосуютъ вопросъ только о томъ, надлежитъ ли подвергать его голосованію? Не проще ли и скорѣе было бы ограничиться однимъ голосованіемъ по существу? Это тѣмъ болѣе естественно, что комиссія по Наказу отвергла бывшее въ прежнемъ Наказѣ требованіе десяти подписей для тѣхъ поправокъ, которыя вносятся въ промежуткѣ между вторымъ и третьимъ обсужденіями (§ 74).

Вторымъ моментомъ для внесенія поправокъ является, при законопроектахъ неспѣшныхъ, уже не второе обсужденіе, а промежутокъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями; для внесенныхъ въ это время поправокъ уже обязательно направленіе въ комиссію и представленіе по нимъ заключенія комиссіи.

Въ виду необходимости согласовать это требованіе съ правиломъ § 75 проекта, чтобы текстъ поправокъ и заключенія комиссіи были раздаваемы членамъ Государственной Думы не позднѣе, какъ за сутки до обсужденія, Наказъ устанавливаетъ, чтобы срокъ на подачу поправокъ оканчивался за двое сутокъ до дня, назначеннаго для второго постатейнаго обсужденія; при этихъ условіяхъ комиссія, разсматривающая законопроектъ, имѣетъ возможность дать свое заключеніе по поправкамъ и разослать ихъ за сутки до обсужденія. Такимъ образомъ, если промежутокъ между двумя обсужденіями будетъ минимальный, т. е. трое сутокъ (§ 66), то срокъ на подачу поправокъ сокращается до однѣхъ сутокъ. Однако во всѣхъ случаяхъ, когда срокъ будетъ болѣе продолжителенъ, было бы несправедливо всѣ выгоды этой продолжительности отдавать авторамъ поправокъ, заставляя комиссію попрежнему написать свою работу за двое сутокъ до срока. Поэтому комиссія и предлагаетъ въ § 74 (примѣчаніе), чтобы въ этихъ случаяхъ Государственная Дума, по предложенію предсѣдателя, могла сократить срокъ на подачу поправокъ, тѣмъ самымъ соотвѣтственно увеличивая срокъ для работъ комиссіи. А отсюда слѣдуетъ, что при окончаніи перваго постатейнаго обсужденія предсѣдатель долженъ быть всегда готовъ объявить крайній срокъ на подачу поправокъ. Если вторичное разсмотрѣніе законопроекта предполагается въ ближайшемъ засѣданіи, т. е. черезъ три дня, то предсѣдатель объявляетъ объ этомъ, предваряя, что срокъ на подачу поправокъ оканчивается черезъ сутки—тогда-то; если же день обсужденія еще не опредѣленъ, но будетъ во всякомъ случаѣ позднѣе, то онъ тутъ же устанавливаетъ и срокъ для внесенія поправокъ.

Весь этотъ порядокъ и всѣ эти соображенія, за исключеніемъ § 74 и всего, что къ нему относится, примѣнимы и къ законопроектамъ спѣшнымъ. И къ нимъ можно предлагать всякаго рода поправки и эти поправки, по требованію комиссіи или министра, обращаются въ комиссію. Но для законопроектовъ спѣшныхъ срокъ на подачу поправокъ оканчивается со второго обсужденія; никакихъ поправокъ въ промежуткѣ между вторымъ и третьимъ обсужденіями не принимается. Такимъ образомъ, третье обсужденіе и голосованіе идетъ только о томъ, о чемъ шло второе.

Отсюда, естественно, возникаетъ вопросъ: какой смыслъ въ этомъ вторичномъ голосованіи того же самаго, если никакихъ новыхъ поправокъ больше сдѣлать нельзя? Этотъ вопросъ приводитъ насъ къ самой сути того порядка, ради котораго комиссія не сочла воз-

можнымъ ни для одного законопроекта отказаться отъ системы трехъ обсужденій.

Позднѣе, въ главѣ V Наказа, будетъ изложенъ и комментированъ порядокъ, которымъ Государственная Дума отъ обсужденія переходитъ къ голосованію; онъ состоитъ въ томъ, что послѣ естественнаго окончанія преній или искусственнаго ихъ прекращенія Дума переходитъ къ голосованію, и съ этого момента никакихъ преній, кромѣ какъ по постановкѣ вопросовъ, не допускается. Это правило лишь формулируетъ въ безусловной формѣ порядокъ, почти всегда соблюдаемый во всѣхъ общественныхъ собраніяхъ; преніямъ, поистинѣ, не будетъ конца, если они могутъ возобновляться и посреди голосованія.

Это правило, очевидно, обязываетъ авторовъ поправокъ, во имя интереса собственнаго дѣла, не ограничиваться безмолвнымъ внесеніемъ ихъ, а возможно полнѣе ихъ комментировать ранѣе прекращенія преній; только въ этомъ случаѣ къ моменту голосованія поправка имѣетъ шансы быть достаточно собраніемъ усвоенною. Если этого не сдѣлано, если поправка предложена экспромптомъ, если собраніе узнаетъ о ней впервые отъ предсѣдателя при голосованіи,—тѣмъ хуже для нея, и наградою беззаботному автору, казалось бы, будетъ лишь ея заслуженное отверженіе.

Однако такая постановка дѣла имѣетъ и обратную сторону, съ которою неоднократно встрѣчалась уже наша Государственная Дума. Оказывалось, что нѣкоторыя поправки имѣли шансы быть принятыми именно потому, что онѣ вносились экспромптомъ, съ трибуны не прочитывались, никѣмъ не комментировались и затѣмъ вполнѣ неожиданно ставились на голосованіе; поправки не были мотивированы, но и избѣгали возраженій. Конечно, такой способъ «срыванія» думскихъ рѣшеній не заслуживаетъ ни поощренія, ни защиты, и вотъ въ этихъ случаяхъ, при наступленіи голосованія, раздавались энергичные возгласы, что поправка не была извѣстна и что по ней необходимо открыть пренія. Это желаніе совершенно законно, но удовлетвореніе его означало бы отказъ отъ одного изъ наиболѣе безусловныхъ требованій Наказа и предоставленіе широкаго простора и безпорядочности и обструкціи.

Конечно, отчасти положеніе можетъ быть исправлено тѣмъ, что предсѣдатель будетъ, немедленно по полученіи, оглашать для свѣдѣнія Думы каждую изъ подаваемыхъ ему поправокъ; но это только отчасти. Поправки могутъ быть поданы во время рѣчи послѣдняго оратора, когда это оглашеніе уже ничему не поможетъ.

Система двухъ обсужденій и уничтожаетъ указанное зло. Поправка можетъ быть подана такъ, что голосуется безъ преній; но она не избѣгнетъ преній при третьемъ обсужденіи. Въ этомъ случаѣ послѣднее изъ простой формальности превратится въ весьма серьезный актъ, и авторъ поправки-зайца при второмъ обсужденіи теряетъ всѣ тѣ выгоды, которыя его ловкость принесла ему при второмъ обсужденіи. А такъ какъ при третьемъ обсужденіи никакихъ поправокъ уже не допускается, то ясно, что при этой системѣ для дѣлъ законодательныхъ опасность экспромпта необдуманнаго принятія поправокъ устранена совершенно.

Забѣгая нѣсколько впередъ, скажу, что она не устранена для дѣлъ незаконодательныхъ, для дѣлъ, гдѣ нѣтъ системы трехъ послѣдовательныхъ обсужденій и голосованій. Тамъ, при существованіи § 105 проекта Наказа, всегда возможно, что какая-либо поправка будетъ принята внезапно, что истинный ея смыслъ окажется нераскрытымъ. Но не трудно видѣть, что это зло для дѣлъ незаконодательныхъ не такъ велико. Вѣдь въ дѣлахъ законодательныхъ рѣшеніе Государственной Думы есть велѣніе для всѣхъ обязательное; каковы бы ни были мотивы и причины принятія поправки, ея сила остается все та же. Она—уже часть закона. Для дѣлъ незаконодательныхъ, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, поправки могутъ быть вносимы лишь къ тѣмъ предложеніямъ, значеніе коихъ исключительно моральное: такова, напримѣръ, формулировка запроса, формула перехода къ очереднымъ дѣламъ и т. п. Здѣсь можетъ быть принята ошибочно нежелательная поправка; но какое моральное значеніе можетъ она имѣть, если причины ея принятія будутъ всѣмъ видны? Стоитъ, при голосованіи подстроенной поправки, нѣкоторой парламентской группѣ въ порядкѣ § 206 проекта Наказа отказаться отъ голосованія, и все значеніе

добытой побѣды будетъ подорвано. Что же касается до рѣшенія нѣкоторыхъ организаціонныхъ вопросовъ, вопросовъ думскаго самоуправленія, то большинство изъ нихъ, по существу, не допускаетъ поправокъ; мыслима ли поправка къ предложенію о временномъ устраненіи депутата въ порядкѣ ст. 20 Учр. Гос. Думы? А затѣмъ подобные вопросы, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, подлежатъ свободному перерѣшенію, напримѣръ, составѣ о избираемой комиссіи. Словомъ, комиссія по Наказу не видѣла основаній отказаться отъ упорядоченія думской процедуры твердымъ соблюденіемъ § 105 Наказа, но тѣмъ болѣе считала необходимымъ сохранить во всей неприкосновенности для всѣхъ законодательныхъ дѣлъ систему трехъ обсужденій.

Но если при третьемъ обсужденіи не допускается новыхъ поправокъ, кромѣ заявленныхъ раньше, то ясно, что всѣ тѣ, которыя были заявлены какъ при второмъ обсужденіи, такъ для законопроектовъ неспѣшныхъ и въ промежутки между двумя обсужденіями, должны подлежать какъ обсужденію, такъ и голосованію.

Параграфы 76 и 77 указываютъ, какимъ порядкомъ происходитъ это голосованіе при третьемъ обсужденіи. При первомъ постатейномъ голосованіи, во время второго обсужденія, основою голосованія является текстъ, выработанный комиссіею, по которому лишь могли быть сдѣланы поправки, между тѣмъ какъ при голосованіи во время третьяго обсужденія, т. е. при голосованіи уже текста, принятаго Думою, основою голосованія долженъ быть именно этотъ, принятый Думою, текстъ. Прежнія поправки могли стать теперь уже не поправками, а основнымъ текстомъ. Возвращеніе къ прежнему тексту теперь уже невозможно иначе, какъ внесеніемъ контръ-поправокъ. Это и выражено въ § 76 Наказа.

Но § 77 указываетъ, въ какомъ порядкѣ должно происходить голосованіе и подобныхъ поправокъ. Здѣсь положеніе законопроектовъ и спѣшныхъ и неспѣшныхъ становится весьма различнымъ.

Въ законопроектахъ неспѣшныхъ, всѣ поправки, заявленныя и отвергнутыя при второмъ обсужденіи (первомъ постатейномъ обсужденіи), теряютъ всякое значеніе; если авторы ихъ хотятъ попробовать ихъ провести, то должны вновь заявить ихъ, какъ поправки для третьяго обсужденія, въ установленный Наказомъ срокъ. Онѣ входятъ въ докладъ комиссіи и всѣ безъ исключенія ex officio голосуются предсѣдателемъ при послѣднемъ голосованіи.

Иначе обстоитъ дѣло съ законопроектами спѣшными. Въ нихъ никакихъ новыхъ поправокъ уже не вносится, и никакого новаго доклада комиссія не представляетъ. Но это не значитъ, очевидно, что Государственная Дума не можетъ отказаться отъ принятаго при первомъ голосованіи текста, что она не въ правѣ провѣрить и повторить свое первое голосованіе. Если бы это было такъ, то, очевидно, голосованіе при третьемъ обсужденіи было бы излишне, но зато и всѣ экспромптомъ проскочившія поправки были бы окончательны. Наказъ и постановляетъ поэтому, что если новыхъ поправокъ не допускается, то всѣ старыя подлежатъ голосованію, если кто-либо этого потребуетъ; равнымъ образомъ, можетъ быть проголосованъ и прежній текстъ, т. е. тотъ текстъ, который былъ измѣненъ поправками при первомъ постатейномъ голосованіи. Этотъ параграфъ проекта Наказа новый, но онъ, очевидно, лишь формулировалъ то, что практика дѣлала и безъ него.

Голосованіе при третьемъ обсужденіи устанавливаетъ окончательный смыслъ принятаго закона; но этимъ процедура не оканчивается. Слѣдуютъ еще два голосованія, каждое особаго значенія, указанныя въ §§ 78 и 79 Наказа.

Параграфъ 78 требуетъ, чтобы принятый окончательно постатейно законопроектъ еще разъ голосовался въ его цѣломъ; въ большинствѣ случаевъ это голосованіе совершенно формально, но оно необходимо, ибо въ немъ устанавливается и формулируется воля собранія, направленная на созданіе даннаго законопроекта. Законопроектъ принимается именно этимъ актомъ; до него были приняты только отдѣльныя статьи, а не законопроектъ. Насколько этотъ актъ, при всемъ своемъ кажущемся формальномъ характерѣ, важенъ, можно видѣть изъ того, что принятіе всѣхъ отдѣльныхъ статей отнюдь не исключаетъ возможности того, что законопроектъ будетъ все же

отвергнутъ. Это всегда можетъ случиться въ тѣхъ случаяхъ, когда отдѣльныя статьи проходятъ голосами различныхъ политическихъ комбинацій; оставшіяся въ меньшинствѣ по различнымъ статьямъ фракціи, голосуя весь законопроектъ въ совокупности, могутъ какъ разъ изъ-за этихъ, вопреки имъ принятыхъ, статей подать свои голоса противъ всего законопроекта, и тогда онъ проваливается. Потому-то подтвержденіе отдѣльныхъ голосованій еще однимъ общимъ голосованіемъ всего законопроекта и является безусловно необходимымъ.

Параграфъ 79 устанавливаетъ порядокъ выработки окончательной редакціи законопроекта, т. е. дѣятельности редакціонной комиссіи. Комиссія вырабатываетъ редакцію, а Дума ее утверждаетъ; таковъ порядокъ, принятый Наказомъ и неизмѣнно практиковавшійся во всѣхъ Думахъ. Теоретически противъ него, конечно, ничего возразить нельзя; выработка редакціи есть дѣло, которое невозможно въ большомъ собраніи: не только пленарное засѣданіе Думы, но даже сама редакціонная комиссія, въ своемъ пленумѣ, т. е. въ составѣ 11 человѣкъ, непригодна для отысканія наиболѣе удачной редакціи; было бы, поистинѣ, Вавилонскимъ столпотвореніемъ, если бы Дума допускала пренія и голосованія по чисто редакціоннымъ вопросамъ и позволяла бы при обсужденіи законопроекта по существу вносить поправки редакціонныя. Съ другой стороны, также несомнѣнно, что окончательная редакція все-таки должна утверждаться Думою, а не можетъ принадлежать комиссіи. Однако, какъ ни вѣрно все это теоретически, нельзя закрывать глаза на то, что фактически этотъ порядокъ остается на бумагѣ. Дума не обращаетъ ни малѣйшаго вниманія на доклады редакціонныхъ комиссій и принимаетъ по довѣрію все то, что ей читаютъ. Думу и нельзя винить за это; невозможно критически отнестись къ редакціи, которой нѣтъ передъ глазами, которая монотоннымъ голосомъ читается съ думской трибуны. Единственный случай поправки къ редакціи, который былъ сдѣланъ и принятъ Думою третьяго созыва, произошелъ при законопроектѣ о храмѣ Воскресенія; и любопытно, что именно этотъ докладъ редакціонной комиссіи былъ отпечатанъ и розданъ, и не только прочтенъ, но основательно комментированъ докладчикомъ. Я не беру на себя большой смѣлости, предполагая, что если бы онъ былъ только прочтенъ, то Дума и не замѣтила бы тѣхъ измѣненій, которыя редакціонная комиссія внесла въ принятый ею законопроектъ.

Оттого-то можно сказать, что существующая нынче система неудовлетворительна; практика покажетъ, въ какую сторону она разовьется: либо въ сторону большей активности Государственной Думы,— и тогда будетъ необходимо, вмѣсто прочтенія готовой редакціи, ее отпечатывать, раздавать, подчеркивать и комментировать всѣ тѣ редакціонныя измѣненія, которыя комиссіею сдѣланы, либо, вѣрнѣе, она разовьется въ сторону еще большаго довѣрія къ комиссіи; вся отвѣтственность за редакцію ляжетъ исключительно на комиссію; доклады ея станутъ еще короче, быть можетъ, ограничатся краткимъ перечисленіемъ сдѣланныхъ измѣненій. Но тогда эта отвѣтственность побудитъ комиссію къ болѣе правильному и настойчивому привлеченію къ работѣ не только всѣхъ своихъ членовъ, но также и другихъ заинтересованныхъ лицъ, докладчиковъ комиссій, главныхъ оппонентовъ и членовъ президіума. Все это комиссія по Наказу предоставляетъ опыту жизни.

Послѣдніе параграфы раздѣла перваго этой главы (§§ 80—87), впервые предложенные на разсмотрѣніе Государственной Думы, касаются вопроса о способахъ разрѣшенія разногласій между двумя палатами, т. е. о порядкѣ обсужденія законопроектовъ, возвращаемыхъ въ Государственную Думу на основаніи ст. 49 Учр. Гос. Сов. для новаго разсмотрѣнія, а также заключеній особыхъ (согласительныхъ) комиссій.

Ни законъ, ни Наказъ Государственнаго Совѣта не отвѣчаютъ на всѣ вопросы, которые тутъ возбуждаются, и на нихъ впервые приходится дать отвѣтъ въ настоящій моментъ.

Ст. 51 Учр. Гос. Думы и аналогичная ей ст. 49 Учр. Гос. Сов. даютъ общее указаніе, что, при несогласіи двухъ палатъ, законъ либо возвращается непосредственно въ другую палату, либо передается въ согласительную комиссію; законъ говоритъ глухо, что «*дѣло возвращается для новаго разсмотрѣнія*». Отсюда возникаетъ первый

вопросъ, можетъ ли вторая палата вернуть все дѣло для новаго разсмотрѣнія, лишь указавъ на тѣ измѣненія, которыя она находитъ желательными, либо предварительно она сама должна принять законъ, но съ тѣми поправками, которыя находитъ нужными. Хотя текстъ ст. 49 и 51 употребляетъ неясный терминъ «дѣло» вмѣсто болѣе яснаго «законопроектъ съ принятыми измѣненіями», однако, комиссія по Наказу признаетъ несомнѣннымъ, что допустимо только второе предположеніе; это явствуетъ изъ того, во-первыхъ, что законъ вообще не устанавливаетъ двоякаго порядка для внесенія въ принятый другою палатою законопроектъ измѣненій, почему мы и не имѣемъ права предполагать, чтобы вторая палата имѣла право, по усмотрѣнію, либо вносить въ принимаемый ею законъ измѣненія, либо, не принимая закона, возвращать его для новаго разсмотрѣнія. Это слѣдуетъ и изъ того, во-вторыхъ, что Основные Законы установили равноправіе палатъ, которое устраняетъ возможность для одной палаты обращаться съ порученіями и предписаніями къ другой и оставляетъ за каждою одинаковое, но и единственное, право законы эти принять, отвергнуть или измѣнить.

Не лишнее добавить, что такова была до сихъ поръ и неизмѣнная практика Государственнаго Совѣта. Онъ принималъ законъ цѣликомъ, вносилъ въ него измѣненія и въ этомъ видѣ возвращалъ его, согласно ст. 49, для новаго разсмотрѣнія. Во избѣжаніе недоразумѣній, однако, комиссія по Наказу сочла нужнымъ этотъ существующій порядокъ формулировать точно въ проектѣ § 80.

Второй вопросъ, одинаково не затронутый ни закономъ, ни Наказомъ, состоитъ въ томъ, можетъ ли законопроектъ, измѣненный второю палатою, нѣсколько разъ переходить изъ одной палаты въ другую или, при отсутствіи согласія второй палаты на принятыя при вторичномъ разсмотрѣніи первою палатою измѣненія, онъ тѣмъ самымъ падаетъ.

Текстъ закона не даетъ на это яснаго отвѣта; онъ говоритъ только, что по выходѣ изъ согласительной комиссіи законопроектъ вносится въ первоначальную палату и получаетъ движеніе въ установленномъ порядкѣ. И такъ какъ текстъ не даетъ достаточнаго отвѣта на поставленный выше вопросъ, то его надо вывести изъ существа дѣла.

Во-первыхъ, полезно отмѣтить, что употребленныя въ законѣ слова «*въ установленномъ порядкѣ*» не только не устраняютъ возможности вторичнаго возвращенія закона въ ту же палату, но, несомнѣнно, ее допускаютъ. Терминъ «*установленный порядокъ*» обнимаетъ весь порядокъ разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ, т. е. ст. 47, 48, 49, 50 и 51 Учр. Гос. Думы; въ числѣ ихъ находится и ст. 51, говорящая о разногласіи и о послѣдствіяхъ этого разногласія. Слѣдовательно, при вторичномъ разногласіи было бы отступленіемъ отъ «*установленнаго порядка*» не давать законнаго движенія этому разногласію, а считать законопроектъ тѣмъ самымъ отклоненнымъ.

Во-вторыхъ, ст. 50 Учр. Гос. Думы указываетъ ясно, что отклоненіе законопроекта есть опредѣленный актъ Государственной Думы, состоящій въ непринятіи закона; такимъ образомъ, пока этого не послѣдовало, пока законъ, какъ таковой, не былъ Думою голосованъ и отклоненъ, онъ все еще находится на законодательномъ разсмотрѣніи, и, слѣдовательно, процедура соглашенія между двумя палатами еще не закончена.

При этомъ самая сущность процедуры, указанная въ ст. 51 и состоящая въ облегченіи соглашенія между двумя палатами, противорѣчитъ мысли, что она должна быть прервана въ самомъ началѣ при первой неудачѣ. Каждая палата, безспорно, имѣетъ возможность въ любой моментъ покончить попытки къ соглашенію, воспользовавшись своимъ правомъ отклонить законопроектъ; но пока этого не сдѣлано, пока ни та, ни другая палата къ этому средству не прибѣгаютъ, законъ переходитъ изъ одной въ другую, и, пока отказа отъ примиренія не послѣдовало, было бы нелогично, не имѣя на то прямого указанія въ законѣ, ограничивать эту процедуру лишь первою попыткою.

На основаніи сказаннаго, комиссія по Наказу не считаетъ обязательною усвоенную Государственнымъ Совѣтомъ практику, т. е. признаніе всего закона отвергнутымъ при первомъ несогласіи Совѣта на вторично принятую Государственною Думою статью,

и полагаетъ, что каждый законопроектъ, при отсутствіи единомыслія, можетъ переходить изъ одной палаты въ другую любое число разъ, пока либо не будетъ достигнуто единогласіе, либо одна изъ палатъ не пожелаетъ его отклонить.

Третій вопросъ, который поставила себѣ комиссія по Наказу, состоитъ въ выясненіи того, въ чемъ собственно разница между двоякимъ способомъ разрѣшенія разногласія, указанномъ въ ст. 49 Учр. Гос. Сов., т. е. между возвращеніемъ законопроекта непосредственно въ Думу и передачею его въ согласительную комиссію.

Для разрѣшенія этого вопроса не лишнее напомнить, что, какъ было указано выше, и въ томъ и въ другомъ случаѣ *одинаково* передается либо прямо въ палату, либо въ согласительную комиссію *новый текстъ закона съ внесенными въ него измѣненіями*. Такимъ образомъ, и въ томъ и другомъ случаѣ и передъ Государственною Думою и передъ согласительною комиссіею будутъ два текста: одинъ—первой палаты, другой—второй палаты, съ двумя рядами статей, изъ которыхъ однѣ уже приняты обѣими палатами, а другія приняты только одною. И въ томъ и въ другомъ случаѣ конечною цѣлью разсмотрѣнія какъ въ палатѣ, такъ и въ согласительной комиссіи, является установленіе такого текста, гдѣ бы разногласія не было. Итакъ, оба способа не только аналогичны, но и тождественны; въ обоихъ тотъ же исходный пунктъ и та же конечная цѣль. Разница только во внутренней процедурѣ, которою достигается эта цѣль, или, вѣрнѣе, разница въ томъ, что кромѣ обычнаго, естественнаго способа соглашенія законъ устанавливаетъ еще такую форму его, которая не могла бы быть установлена отдѣльно тою или другою палатою, а можетъ быть установлена только закономъ, а именно форму совмѣстнаго обсужденія въ согласительной комиссіи. Поэтому разсмотрѣніе стоящаго передъ комиссіею по Наказу вопроса надлежитъ начать съ болѣе простого и естественнаго возвращенія въ Государственную Думу закона безъ передачи такового въ согласительную комиссію.

Въ какомъ же порядкѣ должна его обсуждать въ этомъ случаѣ Дума?

Для правильнаго разрѣшенія этого вопроса, казалось бы, слѣдуетъ, прежде всего, исходить изъ установленныхъ уже формъ и правилъ обсужденія законопроектовъ въ Государственной Думѣ.

Основное начало такого обсужденія заключается въ томъ, что принятыя Думою статьи закона измѣняются не иначе, какъ въ особомъ порядкѣ, Наказомъ установленномъ; а именно, для того, чтобы измѣнить принятую статью закона, нужно внести своевременно поправку, которая и обсуждается при второмъ постатейномъ чтеніи или при такъ называемомъ третьемъ обсужденіи. Всѣ же статьи, такъ сказать, не обжалованныя, измѣнены быть не могутъ.

Исходя изъ этого начала, какъ слѣдуетъ смотрѣть на законъ, возвращенный изъ Государственнаго Совѣта? Часть статей, не только не измѣненная, но даже еще закрѣпленная голосованіемъ второй палаты, является передъ Думою какъ бы въ забронированномъ видѣ. Эти статьи вполнѣ соотвѣтствуютъ тѣмъ статьямъ закона при третьемъ обсужденіи, которыя не были предметомъ поправокъ и потому не обсуждаются. Зато другая ихъ часть измѣнена, и потому передъ Думою какъ бы являются поправки къ принятымъ ею статьямъ.

Аналогія эта вытекаетъ изъ права, предоставленнаго закономъ второй палатѣ, но ее можно продолжить дальше, установивъ, сообразно ей, и дальнѣйшую процедуру обсужденія. По Наказу всѣ поправки вносятся на заключеніе комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, причемъ комиссіи предоставлено право вносить новыя поправки отъ себя. Это правило было вызвано тѣмъ соображеніемъ, что комиссія можетъ находить компромиссныя поправки и предложенія. Этотъ порядокъ надлежитъ установить и при обсужденіи текста, принятаго Государственнымъ Совѣтомъ; законопроектъ тоже долженъ передаваться въ комиссію, его первоначально разсматривавшую. Она тоже должна давать по нему заключеніе и тоже имѣетъ право вносить предложенія отъ себя, которыя могли бы примирить несогласныхъ. Но комиссія по Наказу пошла еще дальше: она предоставляетъ право компромиссныхъ поправокъ не только комиссіи, но и всѣмъ ея отдѣльнымъ членамъ; она

исходитъ изъ того, что внесеніе поправокъ Государственнымъ Совѣтомъ, возстановленіе, такъ сказать, для него срока поправокъ и возможность ихъ принятія Думою, возможность уступки Думы Государственному Совѣту не должны ставить въ худшее положеніе тѣхъ членовъ Думы, которые своевременно вносили поправки, Думою отвергнутыя, но могущія въ настоящее время, въ виду отношенія къ закону Государственнаго Совѣта, имѣть шансы быть принятыми. Комиссія полагаетъ, что при отступленіи отъ первоначальной редакціи, при согласіи Думы на измѣненіе текста, однажды уже принятаго, Думѣ должна быть предоставлена возможность выбрать между *всѣми* возможными измѣненіями, а не только между тѣми, которыя предложилъ Государственный Совѣтъ. Казалось бы, логичнѣе въ этомъ случаѣ возстановить срокъ на внесеніе поправокъ для всѣхъ членовъ Думы аналогично § 74, а не только для членовъ комиссіи. Но комиссія не пошла такъ далеко изъ соображеній практическихъ. Она полагала, что право внесенія поправокъ членами комиссіи даетъ возможность, при партійномъ составѣ комиссій, внесенія ихъ для всѣхъ желающихъ. Въ виду комиссіи и ея членовъ должны быть всѣ тѣ поправки, которыя были внесены всѣми отдѣльными членами Думы передъ третьимъ обсужденіемъ, и каждый членъ комиссіи можетъ, съ своей стороны, поддержать любую изъ нихъ. И хотя это ограниченіе права внесенія поправокъ только членами комиссій трудно защитимо съ теоретической стороны, однако, оно удовлетворяетъ практической потребности и избавитъ Думу отъ излишняго промедленія.

Но комиссія внесла въ предлагаемый ею порядокъ еще большее ограниченіе. Она ограничила допустимость поправокъ предѣлами разногласія Думы съ Совѣтомъ. Этимъ она отступила отъ аналогіи съ поправками при третьемъ обсужденіи, такъ какъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ комиссія пользуется правомъ предлагать отъ себя поправки къ статьямъ необжалованнымъ въ цѣляхъ согласованія прежнихъ статей съ возможными новыми поправками. Слѣдуя этому началу, нужно было бы предоставить комиссіи вносить поправки и въ тѣ статьи, которыя выходятъ за предѣлы возникшаго разногласія, т. е. сдѣлать шагъ къ болѣе полному разсмотрѣнію закона.

Это мнѣніе и поддерживалось нѣкоторыми членами комиссіи по Наказу; большинство комиссіи отказалось отъ него по соображеніямъ какъ формальнымъ, такъ и по существу. Съ формальной стороны она находитъ, что пересмотръ тѣхъ статей, которыя не только не обжалованы, но закрѣплены согласіемъ двухъ палатъ, означалъ бы измѣненіе одною стороною того, что сдѣлано двумя: тамъ, гдѣ единогласіе состоялось и выразилось въ голосованіи, тамъ есть текстъ, уже не принадлежащій Государственной Думѣ, а текстъ, установленный двумя палатами, и она одностороннимъ рѣшеніемъ пересматривать его не должна. Съ другой стороны, со стороны существа, она думаетъ, что если поправки Государственнаго Совѣта таковы, что безъ измѣненія иныхъ, принятыхъ ею, статей, онѣ не являются пріемлемыми, то Дума не лишена возможности ихъ отклонить или отклонить весь законопроектъ; если же допустить возможность измѣненія тѣхъ статей, которыя были приняты Государственнымъ Совѣтомъ, то оказалось бы фактически невозможнымъ ограничить это только тѣми статьями, которыя находятся въ связи съ предлагаемыми Государственнымъ Совѣтомъ измѣненіями. Пришлось бы тогда допустить вторичное разсмотрѣніе всего законопроекта, а введеніе этого правила грозило бы сдѣлать обсужденіе безконечнымъ.

Нельзя, конечно, закрывать глаза на то, что въ сложныхъ законопроектахъ будетъ очень затруднительно ограничить рамки обсужденія предѣлами разногласія, особенно, если оно будетъ принципіально серьезно, и что въ такомъ случаѣ придется не разъ пожалѣть о невозможности переработать весь законъ; тѣмъ не менѣе изъ двухъ золъ приходится выбирать меньшее. Если Государственная Дума, при невозможности переработать законъ полностью, все-таки не отвергнетъ поправокъ Государственнаго Совѣта, то ясно, что она ихъ большимъ зломъ не считаетъ; а затѣмъ частичное исправленіе закона останется за нею и послѣ введенія его въ дѣйствіе. Обсужденіе же закона вторично, какъ закона новаго, во всѣхъ его частяхъ, при всей теоретиче-

ской предпочтительности такого пріема, грозило бы оставить всѣ важные законы въ стадіи ихъ обсужденія.

По этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу обсужденіе поправокъ ограничила предѣлами разногласія двухъ палатъ. Но она сочла долгомъ подтвердить, что по принятіи всѣхъ бывшихъ предметомъ разногласія поправокъ законъ голосуется въ его цѣломъ не только на основаніи того общаго § 78, который этого требуетъ, но и потому, что принятіе новыхъ поправокъ можетъ всегда отнять у закона то большинство, которое его когда-то приняло.

Остается сказать теперь о порядкѣ разсмотрѣнія законопроекта въ согласительной комиссіи.

Согласительная комиссія есть учрежденіе, созданное самимъ закономъ (ибо оно внѣ компетенціи отдѣльныхъ палатъ) для осуществленія одной возможности,—болѣе быстраго сношенія между палатами. И въ этомъ, т. е. въ болѣе быстромъ и детальномъ освѣдомленіи каждой палаты съ настроеніемъ и мнѣніемъ другой, и весь ея смыслъ. Результатомъ ея работъ, кромѣ взаимнаго освѣдомленія, не является ничего; принятый комиссіею по большинству голосовъ текстъ никого ни къ чему не обязываетъ, и самое единогласіе свидѣтельствуетъ только о томъ, что между разногласіями палатъ принципіальной несовмѣстимости, повидимому, нѣтъ. Но затѣмъ успѣхъ этого соглашенія зависитъ всецѣло отъ того, насколько членамъ обѣихъ палатъ покажется убѣдительнымъ происшедшій въ согласительной комиссіи обмѣнъ мнѣній.

Практика установила уже порядокъ обсужденія докладовъ согласительныхъ комиссій въ томъ смыслѣ, что они вносятся непосредственно на разсмотрѣніе Государственной Думы. Здѣсь являлся вопросъ, кто же будетъ докладчикомъ и кто его выбираетъ? Нѣтъ сомнѣнія, что согласительная комиссія, состоящая изъ половины членовъ другой палаты, *не можетъ* назначать докладчика для той или другой; нормальнымъ порядкомъ, который фактически установился, хотя въ Наказѣ не помѣщенъ, является неизмѣнное избраніе въ согласительную комиссію докладчика первоначальной и предоставленіе ему права доклада и отъ комиссіи согласительной. Преимущественное право этого докладчика основано не только на томъ, что онъ лучше другихъ предполагается знакомымъ съ закономъ, но и на томъ, что въ сущности послѣ согласительной комиссіи продолжается обсужденіе того же закона. Однако, могутъ быть случаи, когда это оказывается неудобнымъ; нельзя забывать, что всѣ преимущества, предоставляемыя Наказомъ докладчику, основаны на томъ, что онъ выражаетъ не свое *личное* мнѣніе, а мнѣніе *комиссіи*, которой была поручена разработка закона и которая выбрала его своимъ докладчикомъ. Потому-то добрые парламентскіе нравы требуютъ, чтобы докладчикъ, разошедшійся съ комиссіею, не пользовался противъ комиссіи тѣми привилегіями, которыя Наказъ даетъ ему исключительно для защиты комиссіи; онъ не можетъ защитить свою рѣшимость оспаривать въ качествѣ докладчика мнѣніе комиссіи искренностью своего убѣжденія, ибо Наказъ далъ привилегированное положеніе не его мнѣнію и не его личности, а только комиссіи. Очевидно, то же начало распространяется и на случаи, когда законъ обсуждается въ стадіи согласительной комиссіи; докладчикъ закона тогда только можетъ сохранить свою роль и свои преимущества, пока отстаиваемое имъ мнѣніе согласительной комиссіи или даже его личное мнѣніе не идетъ въ разрѣзъ съ мнѣніемъ комиссіи, его первоначально избравшей. И потому является вопросъ, какъ быть, если докладчикъ комиссіи, убѣжденный доводами, выставленными согласительною комиссіею, измѣнилъ свое мнѣніе и точку зрѣнія первоначальной комиссіи завѣдомо отстаивать не желаетъ; по праву и долгу онъ, конечно, отъ званія докладчика въ этомъ случаѣ уклонится, и является вопросъ, кѣмъ и какъ въ этомъ случаѣ избирается докладчикъ?

При разрѣшеніи этого вопроса нельзя забывать, что обѣ комиссіи, и комиссія первоначальная и комиссія согласительная, или, вѣрнѣе, думская половина послѣдней, имѣютъ *одинаковое право* на защиту своего мнѣнія въ Государственной Думѣ.

Этого права, конечно, не лишена комиссія первоначальная; законопроектъ, разсматриваемый Думою и послѣ Государственнаго Совѣта,

есть тотъ же законопроектъ, который былъ переданъ на ея обсужденіе и ею проведенъ. Если Наказъ давалъ ей право заключенія по всѣмъ новымъ поправкамъ при третьемъ обсужденіи, то было бы непонятно и нелогично, если бы она лишилась этого права по отношенію къ поправкамъ Государственнаго Совѣта. Было бы и нецѣлесообразно и непослѣдовательно устранить первоначальную комиссію отъ возможности высказаться по законопроекту, ею разработанному, въ тотъ самый моментъ, когда этотъ законопроектъ долженъ стать закономъ, и это только оттого, что избранные въ согласительную комиссію члены Думы съ первоначальною комиссіею разошлись. Посему право комиссіи первоначальной имѣть своего докладчика нельзя отрицать.

Однако то же самое можно сказать и про комиссію согласительную. Ея роль въ разсмотрѣніи законопроекта настолько своеобразна, что и ее нельзя лишить голоса; ея члены знаютъ нѣчто, чего не знаетъ комиссія первоначальная; только они могутъ воспользоваться благами того освѣдомленія, для котораго согласительная комиссія учреждалась, и познакомить Думу со всѣми оттѣнками мнѣній, высказанныхъ въ комиссіи представителями другой палаты, съ шансами на проведеніе въ ней законопроекта. Было бы тоже и нелогично и нецѣлесообразно лишить и эту комиссію возможности отстаивать передъ Думою то мнѣніе, къ которому пришли лица, ею выбранныя, и особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда ихъ мнѣніе, послѣ бесѣды съ представителями другой палаты, разошлось съ первоначальною комиссіею.

Такое положеніе вещей всего удобнѣе разрѣшить въ рамкахъ уже существующихъ правилъ Наказа, установленныхъ для всѣхъ тѣхъ случаевъ, когда по той или другой причинѣ есть двѣ комиссіи, которыя считаютъ себя въ правѣ защищать свое комиссіонное мнѣніе.

Это право принадлежитъ всегда и безусловно комиссіи согласительной, и потому право ея на выборъ докладчика несомнѣнно. Можно только привѣтствовать тѣ случаи, когда выборъ членовъ комиссіи согласительной падетъ на докладчика комиссіи первоначальной, и когда послѣдній сочтетъ себя въ правѣ говорить ея именемъ, тогда произойдетъ то совпаденіе двухъ докладчиковъ въ одномъ лицѣ, которое нужно считать нормальнымъ явленіемъ и которое разрѣшаетъ затрудненіе тѣмъ, что вовсе его упраздняетъ.

Однако, можетъ случиться, что докладчикъ комиссіи первоначальной останется въ меньшинствѣ среди своихъ товарищей по согласительной или что отъ согласительной комиссіи будетъ выбранъ другой; можетъ случиться и такъ, что этотъ докладчикъ первоначальной комиссіи будетъ выбранъ докладчикомъ и отъ согласительной, но что онъ вмѣстѣ съ своими товарищами отступитъ отъ мнѣнія комиссіи первоначальной; можетъ, наконецъ, случиться, что докладчикъ комиссіи первоначальной, избранный и докладчикомъ согласительной, самъ будетъ считать себя единомыслящимъ съ первоначальною комиссіею, но что эта послѣдняя усмотритъ въ его взглядахъ то отступленіе, съ которымъ она съ своей стороны не согласится. Во всѣхъ этихъ и подобныхъ случаяхъ наступаетъ моментъ, когда права комиссіи первоначальной оказываются нарушенными и необходимо указать способъ ихъ отстоять.

Этотъ способъ указывается въ главѣ III Наказа и остается лишь распространить его и на подобные случаи; комиссія первоначальная можетъ просить передать докладъ согласительной комиссіи на свое заключеніе. Постановленіе объ этомъ принимается въ порядкѣ § 59 Наказа, т. е. съ представленіемъ Думѣ заключенія Совѣщанія Государственной Думы. Комиссія по Наказу сочла правильнымъ предоставить Совѣщанію также и иниціативу подобной передачи, полагая, что Совѣщаніе раньше и ближе другихъ ознакомится съ фактическимъ положеніемъ дѣла и, принимая на себя въ безспорныхъ случаяхъ иниціативу подобной передачи, можетъ весьма сильно сократить процедуру.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ къ разсмотрѣнію разногласій обѣихъ палатъ, кромѣ комиссіи согласительной, будетъ привлекаться и комиссія первоначальная.

Такимъ образомъ, обсужденіе законопроекта, вышедшаго изъ Государственнаго Совѣта и бывшаго на разсмотрѣніи комиссіи согласительной, можетъ идти двоякимъ путемъ.

Докладъ согласительной комиссіи поступаетъ непосредственно въ Думу, минуя комиссію первоначальную, съ докладчикомъ отъ комиссіи согласительной. Обсужденіе законопроекта въ этомъ случаѣ идетъ примѣнительно къ обсужденію законопроектовъ, возвращенныхъ въ Государственную Думу въ порядкѣ ст. 49 Учр. Гос. Думы, т. е. примѣнительно къ третьему обсужденію. Дума опять по тѣмъ же основаніямъ, какъ и выше, голосуетъ поправки. Но на этотъ разъ права первоначальной комиссіи замѣняются правами комиссіи согласительной; каждое отдѣльное мнѣніе, тамъ заявленное, является какъ бы самостоятельною поправкою, которая въ Думѣ и голосуется.

Но кромѣ этого нормальнаго порядка есть и другой, когда постановленіемъ Думы докладъ согласительной комиссіи передается въ первоначальную. Въ этомъ случаѣ постановленіе Думы, принимаемое, какъ выше указано, въ порядкѣ § 59 Наказа, т. е. съ заключеніемъ Совѣщанія, тѣмъ самымъ возстановляетъ всѣ тѣ права комиссіи первоначальной, которыя Наказъ предоставилъ ей при возвращеніи въ нее законопроекта въ порядкѣ ст. 49 Учр. Гос. Думы. Она не только даетъ заключеніе по мнѣніямъ комиссіи согласительной и всѣмъ особымъ мнѣніямъ, тамъ заявленнымъ, она имѣетъ право вносить и новыя поправки, причемъ это право принадлежитъ не только ей, но и каждому отдѣльному члену ея, и для защиты своихъ взглядовъ она выбираетъ другого докладчика. Этимъ путемъ охраняются права комиссіи первоначальной и при этомъ въ полномъ согласіи какъ съ общими началами Наказа о комиссіяхъ (глава III), такъ и съ порядкомъ обсужденія разногласій безъ комиссіи согласительной.

II.

Раздѣлъ второй главы IV, озаглавленный «Порядокъ разсмотрѣнія проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ», содержитъ въ себѣ правила, регулирующія разсмотрѣніе бюджета.

Выдѣленіе этихъ правилъ въ особый отдѣлъ оправдывается тѣмъ, что порядокъ разсмотрѣнія бюджета во многомъ отличается отъ разсмотрѣнія дѣлъ законодательныхъ, къ которымъ онъ ближе всего подходитъ по формѣ, и въ то же время по своей важности и своеобразію не можетъ быть включенъ и въ раздѣлъ третій той же главы о порядкѣ производства по «другимъ дѣламъ».

Въ виду сего правила, сюда относящіяся, поскольку они отличаются отъ общихъ правилъ всякой процедуры, и выдѣлены въ особый отдѣлъ.

Отъ общаго порядка разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ эти правила отличаются слѣдующими чертами.

Во-первыхъ, вопреки § 59 проекта Наказа, внесенный правительствомъ бюджетъ ipso jure, безъ особаго о томъ постановленія Государственной Думы, передается въ бюджетную комиссію. Во-вторыхъ, система трехъ обсужденій къ бюджету не примѣняется. Въ-третьихъ, обсужденіе росписи идетъ по смѣтамъ, а голосованіе не по смѣтамъ, а по отдѣльнымъ номерамъ и параграфамъ.

Таковы главныя отличія, которыя вмѣстѣ съ вытекающими изъ нихъ послѣдствіями будутъ яснѣе при разсмотрѣніи отдѣльныхъ параграфовъ Наказа.

Параграфъ 88 не требуетъ комментарій; онъ постановляетъ, чтобы бюджетъ по его внесеніи передавался въ бюджетную комиссію; это вполнѣ очевидно, такъ какъ бюджетъ, какъ всякій правительственный законопроектъ, въ силу § 58, непремѣнно поступаетъ въ комиссію; самый же выборъ комиссіи предрѣшенъ самимъ Наказомъ и, слѣдовательно, никакого постановленія Думы для этого акта не требуется; наконецъ, онъ былъ бы и невозможенъ въ тѣхъ случаяхъ, когда бюджетъ поступаетъ во время перерыва думской сессіи.

Параграфъ 89 устанавливаетъ правило, что Государственная Дума приступаетъ къ разсмотрѣнію бюджета только тогда, когда бюджетная комиссія всю свою работу закончила и внесла доклады, какъ по отдѣльнымъ финансовымъ смѣтамъ, такъ и по всему проекту государственной росписи. Разумность этого правила вполнѣ понятна и спеціальныхъ разъясненій не требуетъ. Однако жизнь показала, что этотъ нормальный порядокъ не всегда можетъ быть соблюденъ; работы бюджетной комиссіи иногда настолько затягиваются, что приходится, въ отступленіе отъ нормальнаго

порядка, приступать къ разсмотрѣнію бюджета ранѣе, чѣмъ бюджетная комиссія окончила свои работы. Признавъ всю нежелательность такихъ отступленій, комиссія по Наказу тѣмъ не менѣе полагала, что противиться такимъ отступленіямъ было бы столь же безполезно, сколь неразумно. Запрещеніе этого Наказомъ повело бы только къ его нарушенію, ибо Наказъ такъ же безсиленъ побудить комиссію окончить свою работу къ нужному сроку, какъ оказался безсиленъ законъ (ст. 11 Правилъ 8 Марта) заставить Думу кончать со смѣтою къ 1 Декабря каждаго года. Но, допуская отступленіе отъ нормальнаго порядка, Наказъ требуетъ для этого каждый разъ особаго постановленія Государственной Думы, которое не можетъ быть принято безъ выслушанія заключенія бюджетной комиссіи.

Но какимъ бы порядкомъ, нормальнымъ или исключительнымъ, ни разсматривался бюджетъ, самое его обсужденіе и голосованіе идетъ почти одинаково.

Различіе можетъ быть только въ первомъ актѣ обсужденія; при нормальномъ порядкѣ обсужденіе бюджета начинается общими преніями по всей росписи, т. е. критикою всего финансоваго хозяйства, и завершается голосованіемъ о переходѣ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ финансовыхъ смѣтъ (§ 90). Очевидно, этотъ порядокъ становится невозможнымъ, если обсужденіе бюджета началось съ отдѣльныхъ финансовыхъ смѣтъ, какъ это было въ первую и вторую сессіи третьей Государственной Думы. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ общее сужденіе по бюджету либо отсутствуетъ вовсе либо искусственно присоединяется къ отдѣльнымъ финансовымъ смѣтамъ, не завершаясь никакимъ голосованіемъ.

Впрочемъ и упомянутое въ § 90 Наказа голосованіе имѣетъ характеръ почти исключительно формальный: отрицательное голосованіе знаменовало бы отверженіе бюджета en bloc, т. е. было бы актомъ исключительно политической демонстраціи; дѣловое же исправленіе бюджета возможно лишь при обсужденіи и голосованіи отдѣльныхъ номеровъ.

Примѣняясь по аналогіи къ терминамъ, принятымъ Наказомъ для движенія законодательныхъ дѣлъ, Наказъ называетъ это предварительное обсужденіе всего бюджета *первымъ* обсужденіемъ.

Второе и послѣднее обсужденія состоятъ изъ разсмотрѣнія и голосованія отдѣльныхъ номеровъ и параграфовъ проекта росписи, причемъ расходная часть голосуется раньше приходной (§ 91).

Мы здѣсь имѣемъ актъ, аналогичный второму обсужденію законопроекта, т. е. постатейному его голосованію. Аналогія здѣсь дѣйствительно полная и она можетъ быть продолжена нѣсколько дальше.

Весь проектъ росписи, если примѣнять языкъ, принятый для законодательныхъ актовъ, есть *одинъ* законопроектъ изъ *многихъ* статей, причемъ статьями являются номера и параграфы росписи. Такимъ образомъ, все обсужденіе и голосованіе должно бы идти по отдѣльнымъ номерамъ и параграфамъ; но подобно тому, какъ и для законодательныхъ дѣлъ § 70 проекта Наказа дозволяется, по постановленію Думы, отступать отъ постатейнаго порядка и соединять отдѣльныя статьи для ихъ совмѣстнаго разсмотрѣнія, такъ и при обсужденіи бюджета, уже не по особому постановленію Думы, а въ силу велѣнія Наказа, отдѣльные номера и параграфы соединяются для совмѣстнаго обсужденія въ группы, соотвѣтствующія *отдѣльнымъ финансовымъ смѣтамъ* министерствъ и главныхъ управленій (§ 92).

Такимъ образомъ, чисто постатейное обсужденіе замѣняется групповымъ, причемъ въ предѣлахъ каждой группы оно идетъ такъ же, какъ и для всей росписи, т. е. сначала обсуждаются общія основанія группы, т. е. смѣты, а затѣмъ и отдѣльные номера.

Послѣ принятія всѣхъ отдѣльныхъ номеровъ и параграфовъ, вся роспись голосуется цѣликомъ, что соотвѣтствуетъ § 78 для законопроектовъ.

Такимъ образомъ, мы видимъ полную аналогію между порядкомъ обсужденія бюджета и обсужденіемъ законопроектовъ, съ тою лишь разницею, что для бюджета отсутствуетъ вовсе такъ называемое третье обсужденіе и каждый номеръ обсуждается и голосуется лишь однажды.

Это отличіе влечетъ за собою и весьма существенныя измѣненія въ правѣ внесенія и порядкѣ обсужденія поправокъ.

Выше мы весьма подробно останавливались на тѣсной связи системы двухъ постатейныхъ обсужденій съ правомъ внесенія поправокъ; она указываетъ, что второе постатейное обсужденіе (третье обсужденіе) имѣетъ то громадное значеніе, что оно предохраняетъ Думу отъ легкомысленнаго и необдуманнаго принятія поправокъ къ законопроекту. Какъ же избѣжать этого зла при обсужденіи бюджета, гдѣ второго постатейнаго чтенія не существуетъ?

Отвѣтъ на это дается въ §§ 99—104 проекта Наказа.

При выработкѣ этихъ параграфовъ комиссія, во-первыхъ, исходила изъ взгляда, что всѣмъ членамъ Думы и въ дѣлѣ бюджета, какъ и во всѣхъ законопроектахъ, должна быть предоставлена полная возможность предлагать поправки и гарантировано ихъ голосованіе Думою. Однако, въ виду того, что бюджетъ голосуется только однажды и принятіе поправки безъ достаточнаго обсужденія остается непоправимымъ, комиссія установила порядокъ, при которомъ Дума была бы обезпечена отъ случайности голосованія. Въ силу этого порядка, поправки должны за три дня до обсужденія быть сообщены Предсѣдателю, переданы въ бюджетную комиссію и внесены на разсмотрѣніе Думы съ ея заключеніемъ. Очевидно, что эти предосторожности гарантируютъ Думу отъ необдуманнаго принятія неусвоенныхъ ею поправокъ.

Принятіе этого правила, т. е. правила о трехдневномъ срокѣ для внесенія поправокъ, вызвало, какъ естественное послѣдствіе, и удлиненіе законнаго промежутка между внесеніемъ и обсужденіемъ доклада; вмѣсто трехдневнаго срока для бюджета онъ назначается въ семь дней.

Но изложенный параграфъ Наказа не разрѣшаетъ всего вопроса; онъ ставитъ другой: какъ же быть, если поправка была внесена послѣ этого срока, если она вносится при самомъ обсужденіи?

Можно ли разумно постановить, что такая поправка не принимается, оставляется безъ разсмотрѣнія?

Комиссія на этотъ вопросъ отвѣтила отрицательно. Она нашла, что подобное запрещеніе явилось бы насиліемъ и надъ жизнью, и надъ отдѣльными членами Думы, и надъ самою Думою въ лицѣ ея большинства.

Во-первыхъ, было бы ошибочно думать, что всѣ серьезныя поправки къ бюджету непремѣнно будутъ придуманы и предложены ранѣе его обсужденія; нисколько не отрицая того, что предложеніе какой-либо поправки ранѣе обсужденія есть значительная рекомендація ея серьезности и обдуманности, комиссія не можетъ не видѣть, что самое обсужденіе бюджета, защита своихъ мыслей людьми противоположнаго направленія, споры между ними могутъ въ свою очередь явиться источникомъ новаго отношенія къ дѣлу, а часто и новыхъ предложеній. Ограничивая возможность поправокъ только тѣми, которыя вносятся до обсужденія, т. е. являются продуктомъ исключительно фракціонныхъ совѣщаній, комиссія тѣмъ самымъ отвергла бы и всякое значеніе за обсужденіемъ въ plenum'ѣ Думы, низводя всю парламентскую процедуру къ простому подсчету состоявшихся партійныхъ рѣшеній.

Но этотъ запретъ явился бы и ничѣмъ необъяснимымъ насиліемъ надъ самою Государственною Думою. Онъ лишилъ бы ее драгоцѣннаго права согласовать разнорѣчивыя мнѣнія и находить рѣшеніе, наиболѣе подходящее къ общимъ желаніямъ. Запертая исключительно въ предѣлахъ тѣхъ пожеланій и требованій, которыя отъ себя выставили отдѣльныя фракціи, Государственная Дума была бы лишена возможности принять то промежуточное рѣшеніе, на которое можетъ быть согласились бы всѣ. Это поражало бы Думу въ основномъ ея правѣ.

Поэтому, признавая необходимымъ предоставить возможность вносить поправки и позднѣе указаннаго срока, Наказъ счелъ своимъ долгомъ лишь регулировать пользованіе этимъ правомъ въ томъ смыслѣ, чтобы, во-первыхъ, оно не привело къ легкомысленному принятію поправокъ, а во-вторыхъ, не отнимало бы понапрасну думскаго времени. Оба эти условія достигнуты въ Наказѣ.

Для достиженія перваго условія Наказъ постановилъ, что ни одна поправка не можетъ быть поставлена на голосованіе безъ заключенія бюджетной комиссіи; такимъ образомъ, докладчикъ комиссіи имѣетъ всегда возможность не допустить немедленнаго, экспромптнаго голосованія поправки, съ которою комиссія не согласна. Разъ она отказывается дать заключеніе, поправка не можетъ голосоваться; она голосоваться будетъ поэтому только въ тѣхъ случаяхъ, когда она либо не является вредною и нежелательною съ точки зрѣнія бюджетной комиссіи, либо когда ея принятіе очевидно стоитъ внѣ реальной возможности. Во всѣхъ же прочихъ случаяхъ немедленное ея голосованіе не будетъ допущено.

Но устанавливая это правило, Наказъ встрѣчается съ другою опасностью: съ затягиваніемъ обсужденія, съ невольною обструкціею. Противъ этого указана мѣра въ § 102. Этотъ параграфъ вводитъ въ нашъ Наказъ институтъ «prise en considération» для поправокъ. Если докладчикъ отказывается представить немедленно заключеніе бюджетной комиссіи, то голосованіе поправки откладывается; но это происходитъ только въ томъ случаѣ, когда сама Дума выскажется за отложеніе, а не предпочтетъ оставить поправку вовсе безъ разсмотрѣнія. Постановленія объ этомъ происходятъ безъ преній, съ выслушиваніемъ только автора поправки и докладчика бюджетной комиссіи.

Такимъ образомъ, всякая поправка, не находящая большинства, устраняется безъ затяжки дѣла; въ комиссію попадутъ только тѣ, за серьезность которыхъ уже заранѣе высказалось большинство Думы. При этомъ § 104 постановляетъ, что при вторичномъ обсужденіи даннаго номера никакія поправки не пріемлются.

Это постановленіе, по мнѣнію комиссіи, достаточно предохраняетъ какъ, съ одной стороны, противъ экспромптнаго принятія легкомысленной поправки, такъ, съ другой, и противъ засариванія бюджетной комиссіи и Думы плодами минутнаго и несерьезнаго вдохновенія.

Таковы главныя правила, которыя отличаютъ разсмотрѣніе бюджета отъ разсмотрѣнія обыкновенныхъ законодательныхъ дѣлъ; спеціальнаго упоминанія заслуживаетъ еще порядокъ постановки вопросовъ, но онъ долженъ найти свое мѣсто въ спеціальномъ раздѣлѣ пятомъ главы V.

III.

Раздѣлъ третій главы IV имѣетъ въ виду нормировать всю *остальную* (за изъятіемъ законодательной и бюджетной) дѣятельность Государственной Думы. Въ этой *остальной* дѣятельности Государственная Дума прежде всего осуществляетъ вторую основную функцію законодательнаго учрежденія—функцію контроля, намѣченную и въ ст. 33 Учр. Гос. Думы «о предметахъ вѣдѣнія Государственной Думы». Но хотя главнѣйшею частью этой стороны дѣятельности Думы и является контроль, т. е. запросъ въ обѣихъ его разновидностяхъ, однако, комиссія не сочла возможнымъ ограничиться въ заголовкѣ третьяго раздѣла главы IV указаніемъ на него. Кромѣ законодательства и контроля у Государственной Думы, какъ учрежденія, есть дѣятельность организаціоннаго характера, самоуправленіе въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, напримѣръ, забота о правильности собственнаго состава. Посему комиссія сочла болѣе правильнымъ, не вдаваясь въ большія подробности, объединить всю остальную область своей жизни общимъ и неопредѣленнымъ наименованіемъ «порядокъ разсмотрѣнія *другихъ* дѣлъ».

И первымъ отличіемъ, общимъ порядку разсмотрѣнія *всѣхъ* другихъ дѣлъ, является отрицательное свойство; правила о троекратномъ обсужденіи не примѣняются. Оно изложено въ § 105 и является единственнымъ правиломъ, общимъ всей главѣ.

Параграфы 106 и 107 посвящены вопросамъ, обращаемымъ къ правительству въ порядкѣ ст. 40 Учр. Гос. Думы. Комиссія придаетъ весьма большое значеніе ст. 40, считая именно ее зародышемъ настоящей парламентской интерпелляціи; въ противоположность запросу, направляемому въ порядкѣ ст. 58, она не ограничена частнымъ случаемъ *незаконности* въ дѣйствіяхъ правительственныхъ или должностныхъ лицъ и потому можетъ быть наиболѣе удобнымъ способомъ какъ

освѣдомленія, такъ и вліянія Государственной Думы въ области управленія.

Предоставляя, такимъ образомъ, полный просторъ содержанію вопроса, его поводамъ, законъ вводитъ въ этотъ институтъ двѣ черты, затрудняющія пользованіе имъ. Первая черта — это отсутствіе обязанности министра отвѣтить на него въ опредѣленный срокъ. И важно не то, что, согласно ст. 40 Учр. Гос. Думы, министры «имѣютъ право отказаться отъ сообщенія разъясненій»; точно такое же право предоставлено имъ и по запросамъ, въ тѣсномъ смыслѣ. Но во второмъ случаѣ министерство въ мѣсячный срокъ обязано либо дать отвѣтъ по существу, либо сообщить о причинахъ умолчанія. При вопросахъ въ порядкѣ ст. 40 Учр. Гос. Думы они могутъ вовсе молчать, и никакихъ средствъ побудить ихъ къ отвѣту не имѣется.

Важнѣе, однако, другое ограниченіе. Вопросъ можетъ касаться любого недоумѣнія, любой справки, требовать любого разъясненія, но при одномъ непремѣнномъ условіи, чтобы разъясненіе *непосредственно* касалось *разсматриваемыхъ Думою, дѣлъ*. Въ то время, какъ всякое незаконномѣрное дѣйствіе, по одному тому, что оно незаконномѣрно, можетъ стать предметомъ запроса, если только оно совершилось въ области вѣдѣнія лицъ, подчиненныхъ Правительствующему Сенату, для вопроса необходимо еще иное формальное условіе, чтобы оно непосредственно касалось дѣлъ, *разсматриваемыхъ Думою*, не только входило въ предметы компетенціи Думы, но и было ею *дѣйствительно разсматриваемо*. И первое пользованіе ст. 40 нашею думскою практикою вызвало со стороны власти возраженіе, исходившее именно изъ этого основанія.

Все это дѣло не лишено интереса. 16 Мая 1906 г. первая Государственная Дума приняла срочное предложеніе 36 членовъ о томъ, чтобы «запросить Предсѣдателя Совѣта Министровъ» по тремъ пунктамъ, касающимся печатанія въ «Правительственномъ Вѣстникѣ» ряда телеграммъ на Высочайшее имя, «заключавшихъ въ себѣ дерзостное неуваженіе къ высшему законодательному учрежденію, т. е. къ Государственной Думѣ». Никакой ссылки на статью закона, которая бы объясняла, какъ понимали авторы предложенія юридическое его существо, не было сдѣлано. При голосованіи Предсѣдатель назвалъ это предложеніе запросомъ, предложивъ тѣмъ, кто принимаетъ «запросъ», сидѣть, кто противъ и т. д.

На этотъ «запросъ» послѣдовало письмо отъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ на имя Предсѣдателя Государственной Думы, въ которомъ уже ясно было сказано, что правительство принимаетъ этотъ запросъ, какъ обращенный по ст. 40 Учр. Гос. Думы, дающій право обращаться за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ. «Не усматривая,—говорится далѣе въ письмѣ,—какого изъ разсматриваемыхъ Думою дѣлъ касаются изложенные въ срочномъ предложеніи вопросы, считаю долгомъ Васъ увѣдомить, что я не нахожу законныхъ основаній для отвѣта на вопросы, изложенные въ срочномъ предложеніи».

Таковъ былъ опытъ перваго примѣненія ст. 40; на отвѣтъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ Предсѣдатель Государственной Думы отвѣтилъ письмомъ, въ которомъ указывалъ, что «забота объ огражденіи достоинства высшихъ государственныхъ установленій составляетъ неизмѣнный предметъ постояннаго дѣла правительственныхъ учрежденій» и т. д. Дальнѣйшаго движенія и разрѣшенія конфликтъ не получилъ. Предсѣдатель Совѣта Министровъ не продолжалъ полемики, а Дума была распущена. Очевидно, что формальная правда была не на сторонѣ Государственной Думы. Принятое ею обращеніе не было формулировано въ формѣ запроса, что было возможно, а въ формѣ ст. 40 Учр. Гос. Думы, но безъ хотя бы приблизительнаго указанія на разсмотрѣніе какого бы то ни было соотвѣтствующаго дѣла Государственною Думою. Соображенія покойнаго С. А. Муромцева, при всей ихъ внутренней ядовитости, не были отвѣтомъ на указанныя Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ нарушенія Государственною Думою точнаго смысла ст. 40 Учр. Гос. Думы. И этотъ первый прецедентъ уже ясно указалъ тотъ формальный отводъ, которымъ легко пользоваться противъ думскаго вопроса.

Но прецедентъ первой Думы не предопредѣлилъ дальнѣйшаго поведенія правительства. Напротивъ, можно констатировать готовность

правительства отвѣчать на вопросы даже тогда, когда они формально могли бы остаться безъ отвѣта. Такъ во время второй Государственной Думы былъ возбужденъ вопросъ о слухахъ по поводу заговора на жизнь Государя, въ третьей Государственной Думѣ было много вопросовъ, не стоявшихъ ни въ какой связи съ разсматриваемымъ Думою дѣломъ (напримѣръ, вопросъ о металлургическихъ трестахъ). Правительство охотно шло на разъясненія, если оно по существу ихъ не боялось, и не избѣгало и не стѣснялось отсутствіемъ формальнаго права объ этомъ спрашивать. Комиссія по Наказу привѣтствуетъ это расширеніе ст. 40 Учр. Гос. Думы и, съ своей стороны, соотвѣтственно этому теченію отмѣнила всѣ тѣ формальныя ограниченія пользованія этимъ правомъ, которое сочла своимъ долгомъ ввести въ Наказъ комиссія третьей Государственной Думы въ цѣляхъ согласованія этого права съ закономъ.

Въ проектѣ Наказа предположено теперь предоставить право иниціативы вопроса либо комиссіи, либо 30 членамъ Государственной Думы (§ 106).

Это право предоставлено, во-первыхъ, комиссіямъ; пользованіе имъ едва ли не самый типичный образчикъ того, что законъ имѣлъ въ виду созданіемъ ст. 40. Если комиссія, разсматривающая порученное ей дѣло, встрѣтитъ необходимость сообщенія ей матеріаловъ или разъясненій, она лишена права его требовать; на стражѣ этого стоитъ Сенатъ, который, сражаясь съ призраками, усмотрѣлъ покушеніе на прерогативы правительства въ простомъ установленіи Наказомъ порядка, въ которомъ комиссія сносится съ вѣдомствами. Комиссія можетъ просить, правительство можетъ ее удовлетворить, но оно не обязано этого дѣлать. При отказѣ его у комиссіи остается одно средство—просить Государственную Думу, уже отъ себя, поставить правительству тѣ же вопросы. Въ этихъ типичныхъ случаяхъ налицо несомнѣнно имѣется первое главное условіе—нахожденіе на разсмотрѣніи Государственной Думы дѣла. И въ виду этого комиссія по Наказу сочла правильнымъ предоставить иниціативу обращенія по ст. 40 комиссіямъ, каково бы ни было число ихъ членовъ. Но кромѣ этихъ случаевъ могутъ быть и другіе, когда вопросъ касается факта, вовсе не находящагося на разсмотрѣніи какой бы то ни было комиссіи. Тогда иниціатива отъ комиссіи и не можетъ идти и является вопросъ, кому ее предоставить? Въ этомъ отношеніи законъ ничѣмъ не стѣсняетъ Государственную Думу; онъ не требуетъ, какъ для запроса, иниціативы 30 членовъ, и можно было бы эту иниціативу предоставить хотя бы одному. Но комиссія по Наказу нашла болѣе правильнымъ не отступать отъ обычнаго, проведеннаго черезъ весь Наказъ, порядка, о предоставленіи иниціативы не менѣе, какъ 30 членамъ, находя въ ней хотя и небольшое стѣсненіе, но зато и небольшую гарантію обдуманности вносимаго предложенія. Такимъ образомъ, въ отличіе отъ запроса, вносимые по ст. 40 вопросы могутъ исходить не только отъ 30 членовъ Государственной Думы, но и отъ комиссій, какъ таковыхъ.

Дальнѣйшій ходъ вопроса зависитъ отъ момента его внесенія. Если вопросъ вносится по поводу дѣла, находящагося на разсмотрѣніи общаго собранія, въ самый моментъ его разсмотрѣнія (т. е. опять типичный случай пользованія ст. 40), то это предложеніе обсуждается какъ побочное, одновременно, безъ спеціальной постановки на повѣстку. Оно можетъ быть голосовано на ряду съ голосованіемъ основного предложенія, которое обсуждается и голосуется, можетъ быть голосуемо и раньше, при условіи пріостановки обсужденія по главнымъ вопросамъ, въ порядкѣ, указанномъ въ главѣ V Наказа. Иное дѣло, если это предложеніе вносится самостоятельно, причемъ безразлично, относится ли оно къ вопросу, разсматриваемому въ комиссіи, или нѣтъ. Въ обоихъ случаяхъ одинаково предложеніе должно быть отпечатано, роздано и поставлено на повѣстку. Комиссія по Наказу вычеркнула правило Наказа третьей Государственной Думы, которое предоставляло Думѣ рѣшать всякій разъ, обсуждать ли подобное предложеніе сразу въ пленарномъ засѣданіи или направлять предварительно въ какую-либо комиссію. Она вычеркнула это правило потому, что всякое предложеніе вообще, при желаніи, можетъ быть сдано въ комиссію въ порядкѣ, опредѣленномъ Наказомъ. Этими двумя параграфами ограничивается норма,

регулирующая пользованіе ст. 40 Учр. Гос. Думы.

Параграфы 108—113 касаются уже запросовъ въ тѣсномъ смыслѣ.

Приступая къ отдѣлу о постановкѣ запросовъ, комиссія не скрываетъ отъ себя, что касается самаго больного и неудовлетворительнаго мѣста нашей думской жизни. Она не можетъ отрицать, что запросы Государственной Думы, если не потеряли вовсе значенія, то и далеко не стоятъ на высотѣ ихъ задачи; и не можетъ отрицать самое главное, что причина неудовлетворительнаго состоянія этой парламентской функціи лежитъ не только въ той безрезультатности запросовъ, на которую они обречены самимъ закономъ, не только въ свойствахъ настоящаго политическаго момента, но и въ порядкѣ ихъ прохожденія въ Государственной Думѣ.

Паденіе думскаго запроса общепризнано и съ самыхъ противоположныхъ сторонъ; часто указываютъ, что виною этого являются интерпелляты, которые предъявляютъ запросы о фактахъ, недостаточно провѣренныхъ или слишкомъ случайныхъ; указываютъ, что главная причина безсилія запросовъ—ихъ обиліе, неумѣніе отличать мелкіе факты отъ крупныхъ. Въ этихъ упрекахъ есть доля правды, но вопросъ о томъ, какъ использовать право запроса для достиженія наибольшихъ результатовъ, принадлежитъ къ числу очень спорныхъ. Конечно, обиліе запросовъ не дѣлаетъ еще ихъ ни убѣдительными, ни авторитетными для власти, и опытъ первой Государственной Думы, гдѣ въ 73 дня былъ внесенъ 391 запросъ, лучше всего это доказываетъ. Однако, нельзя не считаться и съ тѣмъ, что въ странахъ, живущихъ дольше насъ парламентскою жизнью, предметами запросовъ (въ широкомъ смыслѣ) являются не только тѣ крупные вопросы министерской политики, имѣющіе принципіальное значеніе, которые приковываютъ общее вниманіе и часто являются роковыми для министерствъ, но и тѣ повседневные, мелкіе и никому неинтересные факты, которые разрѣшаются минутнымъ публичнымъ діалогомъ министра и депутата. И какъ мелки, какъ безынтересны ни казались бы эти запросы, въ этихъ странахъ имъ придаютъ такое значеніе, что ни одинъ регламентъ и ни одинъ депутатъ на нихъ не покушаются. Они не только средство контроля за правительствомъ, но и поддержка связи страны съ парламентомъ; они—то заступничество за мелкіе интересы обывателя, которое есть прямой долгъ народныхъ избранниковъ.

Съ другой стороны, и опытъ исключительныхъ запросовъ по обстоятельствамъ исключительной важности показываетъ, что они столь же практически безрезультатны, какъ и мелкіе. Достаточно вспомнить запросъ о примѣненіи ст. 87, гдѣ незаконномѣрность дѣйствій правительства была признана двумя палатами и гдѣ это не помѣшало уже послѣ запросовъ осуществить до конца то, что было правительствомъ задумано, чтобы убѣдиться, что безсиліе думскихъ запросовъ не въ спорности и не въ мелочности тѣхъ событій, по которымъ они предъявляются.

Было бы темою въ высшей степени интересною и благодарною оцѣнить связь думской интерпелляціи, ея судьбу съ общимъ политическимъ настроеніемъ, съ авторитетомъ народнаго представительства или, по крайней мѣрѣ, съ авторитетностью тѣхъ или иныхъ политическихъ теченій. Вѣдь и у насъ въ Россіи, въ то самое время, когда мы видимъ безрезультатность вотума обѣихъ законодательныхъ палатъ, были примѣры обратнаго, примѣры того, какъ одно предъявленіе запроса колеблетъ положеніе министерства. Трудно отрицать, напримѣръ, внутреннюю связь между запросомъ правыхъ о школѣ и отставкою Министра Народнаго Просвѣщенія Кауфмана, между запросомъ объ изданіи Столыпинымъ циркуляра 1907 г. объ евреяхъ съ немедленнымъ прекращеніемъ дѣйствія этого циркуляра. Причина безсилія думской интерпелляціи лежитъ глубже, чѣмъ въ неумѣлости отдѣльныхъ интерпеллянтовъ; ее приходится отнести въ значительной мѣрѣ къ условіямъ общей политической конъюнктуры. Но эта тема, какъ она ни интересна, совершенно выходитъ за предѣлы Наказа. Никакой Наказъ не можетъ давать политическихъ совѣтовъ, не можетъ и не долженъ вліять на политическое направленіе отдѣльныхъ депутатовъ или всей Думы въ совокупности. Все, что можетъ и что долженъ сдѣлать Наказъ

въ области запросовъ, это разсмотрѣть, насколько условія парламентской техники препятствуютъ здравому пользованію думскимъ запросомъ.

И нельзя отрицать, что въ сферѣ парламентской техники не все благополучно. Техника обезсилила запросъ не меньше, чѣмъ и политика. Правда, большая доля этой вины лежитъ за предѣлами Наказа, въ самомъ законѣ. Запросъ въ постановкѣ большей части парламентовъ есть діалогъ депутата и министра, о которомъ парламентъ говоритъ свое рѣшающее слово. Парламентъ ничего не рѣшаетъ до отвѣта министра, онъ не является стороною; онъ—судья по спору интерпеллянтовъ съ правительствомъ. До разрѣшенія, до формулировки этого спора парламентъ проявляетъ свое отношеніе къ запросу только въ одной замаскированной и косвенной формѣ: въ назначеніи дня для обсужденія.

Совсѣмъ иначе поставлено дѣло у насъ.

Сами интерпеллянты не имѣютъ никакого дѣла съ правительствомъ, а только съ Думою; они должны убѣдить Думу принять ихъ запросъ. Раньше, чѣмъ министра выслушали, раньше, чѣмъ онъ дастъ объясненія, Дума уже высказывается за запросъ по существу; Дума становится уже стороною, беретъ запросъ какъ бы на свою отвѣтственность. Такимъ образомъ, самъ законъ дѣлаетъ необходимымъ и неизбѣжнымъ два пріема рѣчей на одну и ту же тему; необходимо сначала убѣдить Думу въ принятіи запроса, доказать ей наличность незаконномѣрныхъ дѣйствій власти и потомъ, когда запросъ будетъ принятъ, возобновить тѣ же соображенія уже съ участіемъ министра. Если такой порядокъ охраняетъ досугъ министра, допускаетъ, говоря уголовнымъ языкомъ, какъ бы первый заочный приговоръ, то онъ не щадитъ времени Думы, заставляя ее дважды говорить о томъ же самомъ предметѣ. Но это первое неудобство въ самой постановкѣ запроса чревато послѣдствіями; съ того момента, какъ Дума должна принять запросъ, она какъ бы беретъ на себя его авторство. Какъ бы ни убѣждали ее, что запросъ не есть обвиненіе, что правда, что отвѣтственность за сообщенные факты остается на интерпеллянтахъ, что тоже правда, Дума инстинктивно понимаетъ, и она тоже права, что, принимая запросъ, она уже становится стороною, выражаетъ нѣкоторую, хотя и ограниченную, солидарность съ интерпеллянтами. Отсюда вполнѣ законно желаніе Государственной Думы и въ этой стадіи процесса дать себѣ нѣкоторый отчетъ въ основательности запроса, если не фактической, то юридической; отсюда—необходимость предварительной комиссіонной разработки, придирчивое отношеніе этой комиссіи къ интерпеллянтамъ и долгая затяжка.

Думская практика не только не уменьшила, а еще усугубила это несовершенство закона. Относясь къ запросамъ съ предвзятостью, считая, что они только отрываютъ Думу отъ плодотворной работы, третья Государственная Дума отвела для запросовъ одно вечернее засѣданіе. Результатомъ этого явился полный заторъ: изъ общаго числа 157 внесенныхъ въ теченіе пяти лѣтъ заявленій о запросахъ разсмотрѣно было общимъ собраніемъ только 80.

Такимъ образомъ, почти половина заявленій о запросахъ не дождалась очереди. Но немногимъ лучше была и судьба тѣхъ счастливыхъ запросовъ, которые стали на очередь. Разъ, въ виду физической невозможности покончить съ запросомъ въ одно засѣданіе, они затягивались на нѣсколько засѣданій, т. е. на нѣсколько недѣль, не только всякій интересъ къ нимъ, но и всякое пониманіе ихъ исчезало. Передъ Думою какъ бы стояла дилемма: или кончить съ запросомъ въ одно засѣданіе, либо убить всякій его смыслъ. Первое было часто невозможно, при краткости времени вечернихъ засѣданій и обиліи фракцій, второе же достигалось съ успѣхомъ. Между моментомъ предъявленія запроса и принятіемъ окончательной формулы проходило столько времени, что всякое значеніе ея пропадало; оставалась только серія рѣчей, оторванныхъ отъ ихъ повода, которыя питали сами себя, превращаясь въ типичное митингованіе.

Этотъ установившійся порядокъ былъ настолько противоестественъ, что съ нимъ все время шла борьба и притомъ въ двухъ направленіяхъ. Думское большинство и правительство, если оно этого хотѣло, имѣли всегда возможность обойти это неудобство. Большинство могло обсуждать запросъ, ему

пріятный, не въ очередь, отложивъ всѣ прочія дѣла до полной его ликвидаціи; такъ было поступлено съ запросомъ по дѣлу Азефа, который занялъ три сплошныхъ дневныхъ засѣданія, такъ было съ финляндскими запросами, съ запросомъ по ст. 87 и т. д. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Дума интересовалась запросомъ, она понимала, что обычный порядокъ его обсужденія, ею же установленный, недопустимъ, и ставила запросъ въ иныя, исключительныя условія. Еще легче могло это сдѣлать правительство. Ст. 40 Учр. Гос. Думы даетъ ему право, всякій разъ, когда оно пожелаетъ, выйти съ отвѣтомъ. Правительство выступало и до принятія запроса, до принятія спѣшности, могло, когда ему было угодно, заставить выслушать его объясненія. Правительство находилось не только въ лучшемъ положеніи, чѣмъ отдѣльные члены Государственной Думы, но даже въ лучшемъ положеніи, чѣмъ сама Дума, которая не могла заставить правительство отвѣтить раньше мѣсяца, но, съ другой стороны, и не могла отказаться его слушать, когда оно этого хотѣло.

Итакъ, большинство Думы и правительство имѣли средства обойти затрудненія; въ иномъ положеніи оказывались интерпелляты; за ними большинства не стояло. Ихъ запросы были обречены на насильственное и молчаливое уничтоженіе. Имъ грозила опасность даже не быть отвергнутыми, а просто никогда не стать на повѣстку; они сдавались въ комиссію, и какова ни была бы тамъ ихъ судьба, докладъ по нимъ былъ обреченъ ждать очереди долгіе мѣсяцы и стать на повѣстку тогда, когда всякій интересъ къ запросу изсякъ. Положеніе было настолько ненормально, что требовало выхода, и послѣдній былъ найденъ въ пользованіи спѣшнымъ запросомъ.

Институтъ спѣшнаго запроса, конечно, не имѣлъ того характера, который жизнь ему придала. Онъ долженъ былъ примѣняться въ тѣхъ исключительныхъ случаяхъ, когда дѣло было не только совершенно ясно, но и не терпѣло отлагательства. Бываютъ событія, которыя требуютъ немедленнаго отвѣта, когда молчаніе парламента вызоветъ недоумѣніе, когда его заступничества ждетъ общественное мнѣніе. Для этихъ случаевъ и былъ созданъ спѣшный запросъ. Если событіе, давшее ему поводъ, не таково, если оно случилось уже давно, немедленнаго отвѣта не требуетъ, то, какъ бы простъ ни былъ самый текстъ запроса, обсужденіе его въ спѣшномъ порядкѣ было бы злоупотребленіемъ. Не надо забывать, что не только признаніе, но даже одно заявленіе о спѣшности, отнимаетъ время отъ другихъ срочныхъ, ждущихъ очереди, дѣлъ, которыя людямъ, въ нихъ заинтересованнымъ, могутъ казаться не менѣе спѣшными, чѣмъ самый запросъ. Съ другой стороны, если вопросъ сложенъ, если онъ требуетъ юридическаго изслѣдованія, допускаетъ споръ, то обсужденіе его въ пленумѣ Думы всегда ненормально. Слѣдуетъ помнить, что нашъ запросъ требуетъ наличности не вредной политики или практической нецѣлесообразности, а незаконномѣрности, область, для сужденія о которой всякое большое собраніе и наименѣе компетентно и наименѣе пригодно. Все это ясно для всѣхъ, но ни для кого не тайна, что практика пошла другимъ путемъ. Спѣшность заявляется постоянно, безъ малѣйшаго основанія къ ней; въ спѣшномъ порядкѣ предъявляются и запросы о событіяхъ, имѣвшихъ мѣсто много мѣсяцевъ назадъ, и такіе юридически спорные и сложные, какъ запросъ о правилахъ 24 Августа. Сами интерпелляты часто не дѣлаютъ никакихъ иллюзій, что заявленная ими спѣшность не имѣетъ никакой почвы; въ рѣчахъ въ защиту спѣшности часто объ ней даже не упоминается. Бывало, что не только послѣ обмѣна рѣчами, но даже послѣ первой рѣчи спѣшность снималась самими авторами. Геркулесовыхъ столповъ злоупотребленія спѣшностью достигъ запросъ партіи народной свободы по поводу злоупотребленій при выборахъ въ Гос. Думу, гдѣ «спѣшный запросъ» оглашался нѣсколько часовъ подъ рядъ, а послѣ его оглашенія никто даже не захотѣлъ говорить въ пользу заявленной спѣшности. Я едва ли ошибаюсь, утверждая, что за послѣдній годъ думская жизнь не знала неспѣшныхъ запросовъ; всѣ запросы безъ исключенія вносились въ спѣшномъ порядкѣ. Такое общее, огульное злоупотребленіе институтомъ, вызывающее законное раздраженіе Думы и настойчивое желаніе уничтожить самый институтъ, показываютъ, что причина злоупотребленія не въ

личности тѣхъ, кто злоупотребляетъ, а гдѣ-то глубже, въ общихъ условіяхъ дѣла. И эти причины совершенно ясны. Заявить запросъ спѣшнымъ бывало часто единственнымъ средствомъ добиться его обсужденія; даже въ тѣхъ случаяхъ, когда интерпелляты не имѣли надежды на то, что спѣшность будетъ признана и запросъ принятъ, они пользовались спѣшностью, чтобы огласить свой запросъ и сказать хоть двѣ рѣчи въ его пользу. Имѣя въ виду настаивать только на срочности, они, по Наказу третьей Думы, не имѣли возможности сдѣлать и это иначе, какъ заявивъ предварительно спѣшность. Дѣйствующій Наказъ ставилъ дилемму: либо молча похоронить запросъ, либо воспользоваться лазейкою о спѣшности.

Комиссіи по Наказу было ясно, что въ прежнемъ положеніи дѣло оставаться не можетъ; ей было ясно также, что, борясь съ злоупотребленіями, нельзя упускать изъ вида ихъ причинъ и нельзя уничтожать самое право изъ-за возможнаго злоупотребленія имъ. На разсмотрѣніи комиссіи было нѣсколько очень радикальныхъ проектовъ. Такъ нѣкоторые справедливо указывали, что злоупотребленія спѣшнымъ запросомъ объясняются исключительно медленностью прохожденія запроса, что главнымъ тормозомъ была комиссія по запросамъ, и предлагали поэтому принять, какъ нормальный порядокъ, теперешній порядокъ спѣшности и, лишь въ видѣ исключенія, по особому постановленію Думы, отдавать запросы въ комиссію. Однако, соглашаясь съ справедливостью многихъ изъ лежащихъ въ основаніи этого предложенія соображеній, комиссія не могла не видѣть, что опытъ жизни этотъ проектъ уже осудилъ. Обиліе спѣшныхъ запросовъ имѣло свой неожиданный результатъ: на нихъ болѣе не стало хватать времени. Спѣшные запросы не только не обсуждаются теперь въ томъ же засѣданіи, какъ это предполагалъ Наказъ третьей Думы, но по мѣсяцамъ стоятъ на повѣсткахъ, часто при этомъ уступая свое очередное мѣсто новому, болѣе свѣжему и интересному для Думы запросу. Въ сущности, предлагаемая реформа мало измѣнитъ то, что уже существуетъ; de facto и теперь всѣ запросы вносятся какъ спѣшные, а неспѣшные—только какъ исключеніе. И теперь рѣчи по спѣшности давно стали рѣчами по существу, и указанное предложеніе санкціонировать этотъ порядокъ Наказомъ было бы правильно только въ томъ случаѣ, если бы этотъ порядокъ былъ признанъ удобнымъ. Комиссіи по Наказу совершенно ясно, что полное измѣненіе существующаго порядка было бы возможно лишь при измѣненіи самаго закона. Если бы интерпелляція исходила не отъ Думы, а отъ отдѣльныхъ членовъ, и отвѣтственность за нее лежала бы только на нихъ, если бы она вся могла оканчиваться сразу, одновременно запросомъ и отвѣтомъ министра, то процессъ былъ бы упрощенъ и загроможденія Думы запросами не было бы. При такомъ порядкѣ интерпелляты могли бы быть обязаны, только въ письменной формѣ, заранѣе сообщать министру предметъ своей интерпелляціи, и затѣмъ въ назначенный Думою день происходилъ бы тотъ обмѣнъ взглядами между интерпеллянтами и министерствами и сужденіе Думы о нихъ, которые и составляютъ сущность интерпелляціи. Но пока это невозможно, пока приходится оставаться въ рамкахъ закона, Наказъ можетъ предложить только частичное улучшеніе, исходя изъ указаній прошлаго опыта.

И комиссія полагаетъ, что основы существующаго порядка нельзя не считать въ общемъ правильными.

Едва ли можно отказаться отъ существованія особой комиссіи по запросамъ, на которую было такъ много нареканій. Нельзя упускать изъ вида, что самый характеръ нашей русской интерпелляціи по существу требуетъ комиссіонной разработки. Разъ дѣло идетъ не объ общей политической тенденціи, не о цѣлесообразности, понятіи условномъ, растяжимомъ, но и не сложномъ, а о законности, объ юридической обоснованности запроса, то этотъ предметъ уже самъ по себѣ изъ тѣхъ, гдѣ комиссіонная подготовка часто необходима. Дебаты о законности вообще затруднительны въ общемъ собраніи, вдобавокъ еще столь неподготовленномъ юридически, какъ собраніе Думы. И потому, поскольку Государственная Дума, принимая запросъ, соглашается съ его основательностью, она должна имѣть право убѣдиться предварительно, что не впадаетъ

при принятіи его въ грубое юридическое недоразумѣніе. Достаточно вспомнить такіе запросы, какъ о правѣ власти на продленіе исключительныхъ положеній, о правѣ власти на пересрочку ассигнацій и др., чтобы согласиться, что всякое обсужденіе этого вопроса сразу въ пленарномъ засѣданіи было бы отрицаніемъ сознательности выносимыхъ общимъ собраніемъ рѣшеній.

Но если комиссія по запросамъ часто необходима, трудно отрицать и указаніе опыта, что она не менѣе часто далеко отклонялась отъ той задачи, для которой была создана. Одинъ изъ наиболѣе спорныхъ вопросовъ, притомъ и наименѣе однородно рѣшаемыхъ, былъ вопросъ о томъ, въ какой мѣрѣ комиссія обязана провѣрять фактическую вѣрность тѣхъ фактовъ, которые лежатъ въ основѣ запроса. Комиссія неоднократно становилась на путь такой провѣрки и то требовала отъ интерпеллянтовъ доказательствъ приводимыхъ ими фактическихъ утвержденій, то сама начинала ихъ изслѣдовать. Сторонники этихъ пріемовъ указывали, что, пока отвѣтственность за запросъ лежитъ на Думѣ, она не можетъ относиться безразлично къ вопросу о томъ, въ какой мѣрѣ тѣ факты, о которыхъ она запрашиваетъ, имѣли мѣсто въ дѣйствительности; она не можетъ запрашивать о фактахъ, въ ложности которыхъ убѣждена, не можетъ запрашивать и о фактѣ, въ которомъ сомнѣвается. Отсюда необходимость разслѣдованія всѣми доступными ей средствами и путями; она можетъ и вѣрить на слово, если эта вѣра у нея есть, можетъ и потребовать доказательствъ, если безъ нихъ не вѣритъ, можетъ, наконецъ, ихъ провѣрить, если въ нихъ усомнится.

Комиссія по Наказу полагаетъ, что изложенный взглядъ содержитъ весьма опасное заблужденіе. Всѣ попытки комиссіи войти въ эту область не могутъ не вести къ самымъ нежелательнымъ результатамъ.

Не надо забывать, что всякая комиссія имѣетъ одну цѣль и задачу: готовить будущее постановленіе Государственной Думы, помочь ей разобраться въ вопросѣ. Сама комиссія отнюдь Думы не замѣняетъ, ея мнѣніе, какъ таковое, никакой цѣны не имѣетъ. Государственная Дума, конечно, не лишена права отвергнуть запросъ только потому, что она не вѣритъ истинности сообщаемыхъ въ немъ фактовъ. Но если комиссія предложитъ это сдѣлать только потому, что она, комиссія, фактамъ не вѣритъ, это будетъ прямымъ превышеніемъ данныхъ ей полномочій; этимъ своимъ мнѣніемъ она нисколько не помогаетъ Думѣ разобраться въ вопросѣ. Чтобы рѣшить, можно ли вѣрить интерпеллянтамъ, Дума не имѣетъ нужды знать, вѣритъ ли имъ комиссія. Сужденія комиссіи о фактахъ были бы умѣстны только въ томъ случаѣ, если бы Дума поручила комиссіи провѣрить ихъ справедливость.

Между тѣмъ это представляется невозможнымъ; и правительство и Сенатъ упорно и настойчиво лишали Думу возможности слѣдственныхъ дѣйствій даже въ области, ей спеціально и исключительно порученной,—въ области повѣрки полномочій. Изъ Наказа вычеркнуты всѣ параграфы, которые ей давали такую возможность. Комиссія не можетъ принять на себя такого порученія, потому что она его исполнить не въ силахъ. Ей пришлось бы прибѣгнуть къ сомнительнымъ по достоинству и по авторитетности дѣйствіямъ, въ родѣ того частнаго разслѣдованія, которое однажды уже было допущено въ комиссіи при разслѣдованіи явленій студенческой жизни. Въ этомъ отношеніи комиссія также безсильна, какъ и Дума; даже болѣе безсильна, ибо у Думы въ распоряженіи есть еще ст. 40, которая, въ сущности, сама замѣняетъ интерпелляцію. И потому, если бы комиссія рѣшилась взять на себя фактическую провѣрку запросовъ, то она не будетъ въ состояніи этого сдѣлать, а тѣмъ не менѣе взяла бы этимъ на себя моральную отвѣтственность за его справедливость.

Но если комиссія не можетъ разслѣдовать, не можетъ сдѣлать этого всѣми нужными и возможными средствами, то она должна уклониться отъ всякаго вторженія въ эту область; иначе здѣсь начинается то лицепріятіе, которое недопустимо въ парламентской жизни. Въ попыткѣ сказать свое слово относительно фактической стороны комиссія третьей Государственной Думы дала безконечное число самыхъ противорѣчивыхъ принциповъ обсужденія. Простой и, казалось бы, банальный

вопросъ, являются ли газетныя извѣстія, никѣмъ не опровергнутыя, достаточнымъ поводомъ для запроса, рѣшался небдинаково, въ зависимости отъ состава и настроенія комиссіи и отъ свойствъ извѣстій. Нельзя не признать, что если только не стать на почву принципіальнаго и безусловнаго уклоненія отъ всякой провѣрки фактической стороны, комиссія, при тѣхъ средствахъ, которыми она обладаетъ, и не можетъ въ области сужденія о справедливости фактовъ обнаружить ничего, кромѣ своихъ симпатій и предубѣжденій.

Наказъ третьей Государственной Думы совершенно не возлагалъ на комиссію по запросамъ той задачи, съ которою она поневолѣ такъ плохо справлялась. Въ объяснительной запискѣ къ Наказу третьей Думы было ясно изложено, что фактическая провѣрка внѣ ея средствъ, а потому и внѣ ея заботы. Самый текстъ Наказа объ этомъ не упоминалъ. Но въ виду того, что текстъ, очевидно, былъ недостаточно ясенъ, что комиссія по запросамъ могла счесть себя обязанною дѣлать то, что она дѣлала, комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы сочла своимъ долгомъ изложить этотъ параграфъ такъ, чтобы онъ очевидно устранялъ комиссію отъ заботы провѣрять факты, а слѣдовательно и снималъ съ комиссіи какъ бы отвѣтственность за нихъ. Задача комиссіи одна: рѣшить, есть ли незакономѣрность въ тѣхъ фактахъ, на которые указываетъ интерпеллянтъ, годенъ ли запросъ юридически? Эта сторона дѣла должна быть разсмотрѣна и подробно мотивирована, но и только; въ этомъ, и только въ этомъ, она помогаетъ Думѣ въ ея будущемъ постановленіи. Сама Государственная Дума не лишена, конечно, права отвергнуть запросъ именно потому, что она фактамъ не вѣритъ; но это *ея* право, а не право *комиссіи*, и помогать ей въ этомъ комиссіи вовсе не нужно.

Комиссія по Наказу внесла еще одно измѣненіе: она легализуетъ срочный запросъ. До сихъ поръ были двѣ крайности: или запросъ шелъ въ комиссію, не попадая вовсе на обсужденіе въ пленумѣ Думы, и тогда комиссія никакого срока не назначала, либо заявлялась спѣшность, и запросъ подлежалъ немедленному обсужденію. Потому тѣ, которые вовсе не имѣли въ виду настаивать на спѣшности, которые довольствовались срочностью, для того, чтобы получить постановленіе о срочности, должны были заявлять фиктивную спѣшность, которой сами не добивались. Значительною частью такъ называемыхъ спѣшныхъ запросовъ Дума обязана была именно этому соображенію; комиссія по Наказу сочла полезнымъ пойти навстрѣчу этой необходимости, установивъ общимъ правиломъ, чтобы, при заявленіи срочнаго запроса, вопросъ о срокѣ немедленно рѣшался двумя короткими рѣчами за и противъ срочности.

Наиболѣе упорныя пренія вызвала постановка спѣшнаго запроса. Комиссія не сочла возможнымъ вовсе отъ него отказаться. Это институтъ столь же необходимый, какъ и жизненный, и бѣда не въ немъ, а въ злоупотребленіи имъ. Трудно отрицать, что есть случаи, когда спѣшный запросъ, какъ немедленный отвѣтъ на событія, является политическою необходимостью. Лишать Думу этого оружія значило бы дѣйствительно ее обезсилить въ томъ, что въ ней есть, несомнѣнно, самаго цѣннаго,—въ возможности служить рупоромъ общественнаго мнѣнія и настроенія. Справедливое неудовольствіе Думы возбуждали не эти спѣшные запросы, которые часто принимались, а тѣ, которые вносились въ явный обходъ Наказа, безъ всякой надежды быть принятыми, безъ всякаго вниманія къ обязанностямъ и желаніямъ Государственной Думы. Наказъ требовалъ немедленнаго обсужденія всякаго спѣшнаго запроса, обезпечивая интерпеллянтамъ двѣ неограниченныхъ временемъ рѣчи. Этотъ порядокъ представлялъ для интерпеллянтовъ слишкомъ большой соблазнъ, чтобы отъ него могло удержать уваженіе къ Наказу и къ правамъ думскаго большинства. И запросы вносились только изъ-за этихъ рѣчей, безъ малѣйшей иллюзіи относительно ихъ исхода, безъ малѣйшей попытки добиться такого исхода. Спѣшный запросъ становился простою рамкою для возможности этихъ рѣчей.

Но очевидно, что если надо бороться не съ самымъ правомъ, а только съ его злоупотребленіемъ, то и средства борьбы должны къ нему примѣниться.

Комиссія не сочла поэтому возможнымъ вовсе устранить спѣшный запросъ, не нашла нужнымъ ставить его на совершенно иныя

основанія; она полагала достаточнымъ средствомъ сокращеніе времени рѣчей по вопросу о спѣшности, сокращеніе до такого минимума, по которому было бы невозможно выйти за рамки мотивировки спѣшности. При первомъ обсужденіи комиссія остановилась на пяти минутахъ, при второмъ перешла на десять. Быть можетъ, Государственная Дума еще увеличитъ ихъ продолжительность; комиссія стоитъ за принципъ, за ограниченіе рѣчей такимъ временемъ, чтобы ораторъ поневолѣ остался въ рамкахъ вопроса. Внесеніе запроса и даже самая короткая рѣчь на тему о его спѣшности, сами по себѣ, уже откликъ на событіе. Если Государственная Дума дѣйствительно этого хочетъ, если это— требованіе общественнаго мнѣнія, и она съ нимъ не расходится, то она приметъ спѣшность, и тогда откроются пренія, по существу уже не ограниченныя временемъ. Если же она спѣшность отклонитъ, то, значитъ, событіе было не таково, чтобы захватить всю Думу, и если событіе дѣйствительно захватило общественное мнѣніе, то розпь между Государственною Думою и имъ будетъ достаточно констатирована. Для рѣзкой и отчетливой постановки этого вопроса десятиминутной рѣчи достаточно; допустить же въ этой стадіи рѣчи болѣе длинныя, значило бы поневолѣ допустить и рѣчи по существу, т. е. сознательно допустить то самое злоупотребленіе, съ которымъ борется комиссія по Наказу.

Комиссія по Наказу полагаетъ, что допущеніе рѣчей по срочности для всякаго запроса и ограниченіе времени рѣчей по спѣшности краткимъ срокомъ въ значительной мѣрѣ уменьшатъ охоту пользоваться этимъ порядкомъ. Онѣ станутъ безполезными и ненужными и для тѣхъ, кто въ сущности и не добивается спѣшности, а хотѣлъ бы такъ или иначе назначить срокъ для комиссіи, полагая, что безъ этого ихъ запросъ никогда на очередь не станетъ; онѣ станутъ безполезными и для тѣхъ, кто желалъ воспользоваться спѣшнымъ запросомъ, чтобы сказать какую-нибудь обстоятельную рѣчь по существу. Спѣшность сохранится только для тѣхъ запросовъ, въ которыхъ есть надежда на принятіе ихъ общимъ собраніемъ, гдѣ эту спѣшность можно мотивировать независимо отъ существа, мотивировать его политическою необходимостью. Устраняя, такимъ образомъ, тотъ соблазнъ, который до сихъ поръ представлялъ спѣшный запросъ и передъ которымъ не устояли отдѣльные интерпелляпты, комиссія по Наказу надѣется, съ другой стороны, что то ограниченіе, которое она внесла въ задачи комиссіи по запросамъ, поможетъ и ей справляться со своимъ дѣломъ быстрѣе, и что если сама Государственная Дума не будетъ смотрѣть на запросы такъ, какъ смотрѣла третья Государственная Дума, т. е. какъ на неизбѣжное зло, и если она отведетъ имъ больше времени, то эти поистинѣ скандальныя залежи запросовъ прекратятся, а тогда и сами члены Государственной Думы перестанутъ злоупотреблять спѣшнымъ порядкомъ.

Комиссія по Наказу ввела еще одно упрощеніе: она допускаетъ для спѣшныхъ запросовъ право Думы устранять всѣ пренія, но не иначе, какъ принимая запросъ безъ преній. Если Государственная Дума не соглашается его принять безъ преній, то пренія неизбѣжны. Отвергнуть запросъ безъ преній нельзя. Такимъ порядкомъ могли бы и должны были бы идти очевидныя, но мелкія правонарушенія, не имѣющія общаго значенія, которыя являются простыми откликами мѣстъ, интересны только для мѣстъ и ихъ представителей, которыя въ другихъ странахъ являются предметомъ своеобразной лаконической интерпелляціи. Государственная Дума должна бы широко пользоваться этою процедурою для всѣхъ тѣхъ фактовъ, о которыхъ говорятъ интерпелляпты, которые дали бы возможность, не волнуя общественнаго мнѣнія, добиться скораго отвѣта правительства. Конечно, этотъ порядокъ можетъ стать обоюдоострымъ оружіемъ, можетъ повести къ контръ-злоупотребленіямъ; Государственная Дума можетъ пользоваться имъ, какъ гильотиною, для прекращенія преній, которыя часто нужны не для Государственной Думы; воспользоваться этимъ параграфомъ, чтобы скомкать запросъ. Но можно надѣяться, что въ запросахъ, которымъ сочувствуетъ Дума, она и не будетъ злоупотреблять этимъ правомъ.

Параграфъ 109 проекта вызванъ указаніемъ опыта текущей сессіи, когда въ порядкѣ спѣшности былъ предъявленъ запросъ, изло-

женный на нѣсколькихъ десяткахъ листовъ и потребовавшій нѣсколькихъ часовъ чтенія. Ни предсѣдатель, ни авторы запроса, ни даже самое большинство Государственной Думы не имѣли возможности выйти изъ этого положенія, которое было безсмысленно и котораго одинаково не хотѣли ни интерпелляты, ни большинство Государственной Думы. Изложенный параграфъ Наказа даетъ возможность на будущее время избавиться отъ повторенія подобныхъ явленій.

Практика неоднократно ставила еще нѣкоторые вопросы, не разрѣшаемые настоящимъ Наказомъ. Такъ, напримѣръ, часто случалось, что подавалось нѣсколько спѣшныхъ запросовъ на одну и ту же тему, съ однимъ и тѣмъ же заключительнымъ пунктомъ, и являлся вопросъ, нужно ли ихъ обсуждать отдѣльно, выслушивая многократное число разрѣшаемыхъ Наказомъ рѣчей. Сама собою напрашивалась соблазнительная аналогія съ тѣмъ параграфомъ Наказа, который говоритъ, что по признаніи желательнымъ одного законодательнаго предположенія всѣ остальныя ipso jure идутъ въ ту комиссію, которая его разсматриваетъ какъ матеріалъ.

И однако комиссія по Наказу не можетъ предложить аналогичнаго разрѣшенія вопроса. Нѣтъ сомнѣнія, что сами интерпелляты не лишены возможности соединить обсужденіе своего запроса съ другими аналогичными; стоитъ имъ внести его какъ поправку къ другому, предложить въ видѣ поправки, иначе формулировать заключительный пунктъ, и ихъ запросъ потеряетъ самостоятельное бытіе. Такъ и Дума, если захочетъ, не лишена права, принявъ одинъ запросъ, отвергнуть остальные, не потому, что она съ ними не согласна, а просто потому, что находитъ ихъ поглощенными уже принятымъ запросомъ. Это ея право, и оно не нуждается въ подтвержденіи Наказа. Рѣчь идетъ сейчасъ не объ этомъ, а о томъ, чтобы властью предсѣдателя или постановленіемъ Думы измѣнить самый порядокъ обсужденія интерпелляціи, соединивъ ихъ вмѣстѣ и тѣмъ лишивъ интерпеллянтовъ права на тѣ рѣчи, которое имъ принадлежитъ по Наказу.

Это едва ли возможно и по формѣ и по существу. Во-первыхъ, однородность запросовъ вовсе не означаетъ ихъ тождественности. Вызванные однимъ и тѣмъ же событіемъ, направленные къ одному и тому же лицу, съ указаніемъ на одно и то же нарушеніе, они все-таки могутъ скрывать въ себѣ глубокое и коренное разногласіе—и въ мотивировкѣ и въ освѣщеніи, а между тѣмъ Дума принимаетъ не одинъ заключительный пунктъ, а самый запросъ. Самая классическая редакція заключительнаго пункта запроса—извѣстны ли министру описанные выше факты—предполагаетъ уже описаніе ихъ, которое можетъ быть различно. Достаточно вспомнить запросъ объ Азефѣ, объ убійствѣ Столыпина, чтобы понять, какое различіе можетъ быть между, казалось бы, однородными запросами объ одномъ и томъ же обстоятельствѣ. Признаніе поэтому за общее правило, что однородные запросы вмѣстѣ и обсуждаются, что принятіе одного устраняетъ другіе, было бы неправильно, ибо самые выводы, которые дѣлаютъ отдѣльные интерпелляты, могутъ вовсе не устранять, а дополнять другъ друга, и могутъ быть всѣ одинаково приняты Думою, чему на практикѣ бывали примѣры. Кромѣ того, и это самое главное, это было бы и формальнымъ нарушеніемъ установленныхъ закономъ правъ интерпеллянтовъ. Ст. 58 Учр. Гос. Думы признаетъ за каждыми 30 членами Думы право обратиться къ Думѣ съ предложеніемъ интерпелляціи, и если Дума властна принять ее или отвергнуть, то она обязана это предложеніе разсмотрѣть. И нѣтъ никакой аналогіи между интерпеллянтами и авторами поправокъ или иныхъ предложеній, въ родѣ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ и т. д. Въ главѣ V Наказа, въ раздѣлѣ о постановкѣ вопросовъ, будетъ указано, что предсѣдатель, для удобства голосованія, можетъ и самъ, своею властью, самостоятельное предложеніе превращать въ поправку, и, наоборотъ, въ зависимости отъ того, какой пріемъ удобнѣе для того, чтобы Государственная Дума могла отчетливо выразить всѣ оттѣнки своего мнѣнія при голосованіи. Тамъ предсѣдатель не только не долженъ, но и не можетъ голосовать дважды одной и той же поправки, одинаковой по содержанію, но различной по редакціи, ибо всѣ поправки редакціонныя въ пленумѣ Думы не голосуются. Но вопросъ о самостоятельныхъ предложеніяхъ и о поправкахъ есть вопросъ

исключительно парламентской техники; наоборотъ, право интерпелляціи 30 членовъ Государственной Думы есть ихъ право и не можетъ быть у нихъ отнято. По этимъ соображеніямъ слѣдуетъ признать, что наличность нѣсколькихъ однородныхъ и не только однородныхъ, но даже тожественныхъ, запросовъ не можетъ лишить интерпеллянтовъ права считать свою интерпелляцію самостоятельною и не поглощенною другою. И тѣ рѣдкіе случаи, когда это ведетъ къ очевидно безплодной проволочкѣ, не въ силахъ заставить отступиться отъ основного принципа.

Есть еще одинъ вопросъ, который ставитъ практика. Какъ должна поступать Государственная Дума, если до принятія запроса министерство выступаетъ съ отвѣтомъ? Примѣры бывали на каждомъ шагу. Министерство выступало съ отвѣтомъ по существу не только раньше принятія запроса, но даже раньше принятія его спѣшности. Оно выступало иногда раньше первой рѣчи и при этомъ заявляло, что иного отвѣта дать не можетъ. Практика уже разрѣшила всѣ эти сомнѣнія. Министерство, конечно, не можетъ быть лишено права за силою ст. 40 Учр. Гос. Думы отвѣтить, когда оно пожелаетъ; и если оно придетъ съ разъясненіями прежде принятія запроса, то такую предупредительность относительно интерпеллянтовъ можно только привѣтствовать. Но также очевидно, что думское обсужденіе послѣ подобнаго выступленія министра должно идти своимъ путемъ. Пока запросъ Думою не принятъ, хозяевами его остаются интерпеллянты. Они могутъ удовлетвориться объясненіями министра и запросъ снять; такъ было съ отвѣтомъ Столыпина по финляндскому запросу. Они могутъ и настаивать на его принятіи. Если Государственная Дума найдетъ объясненія достаточными, то она можетъ, въ виду этого, отвергнуть самый запросъ; но она не можетъ оставить его безъ разсмотрѣнія и безъ окончательнаго по нему постановленія. Необходимо замѣтить только одно: такое выступленіе министра раньше принятія думскаго запроса не можетъ само по себѣ измѣнить установленнаго Наказомъ порядка движенія дѣла. Подобное выступленіе министра раньше срока есть не установленный закономъ отвѣтъ на запросъ, а лишь вмѣшательство его въ разрѣшеніе Думою ея собственнаго думскаго дѣла. Поэтому оно и не въ силахъ измѣнить установленнаго теченія этого думскаго дѣла. Если министръ выступитъ во время обсужденія спѣшности, то, не взирая на это, Дума выслушаетъ только четыре рѣчи по десяти минутъ и будетъ голосовать спѣшность; если онъ выступитъ во время преній по существу, хотя это можетъ увеличить число ораторовъ и даже возобновить уже закрытыя пренія, но они все-таки будутъ идти своимъ чередомъ и кончатся либо принятіемъ либо отверженіемъ запроса. Конечно, принимая или отвергая такой запросъ, Государственная Дума не лишена права сопроводить свой вотумъ формулою перехода, въ которой выскажетъ свое отношеніе къ объясненію министра, но предложеніе о принятіи запроса обязательно голосуется. Иное положеніе, если министръ явится съ отвѣтомъ послѣ принятія запроса. Тогда это становится уже тѣмъ объясненіемъ, которое предусмотрѣно закономъ и которое оканчивается указаннымъ ст. 60 Учр. Гос. Думы путемъ. Подобное выступленіе министра устанавливаетъ особый порядокъ дальнѣйшаго обсужденія, который будетъ комментированъ въ главѣ V.

Этими параграфами исчерпываются нормы, регулирующія принятіе и обсужденіе запросовъ.

Послѣдній параграфъ (114) касается порядка обсужденія вопросовъ о личномъ положеніи членовъ Государственной Думы, а именно объ ихъ временномъ или окончательномъ устраненіи, о лишеніи свободы и т. п. Въ области вопросовъ, разсматриваемыхъ главою IV Наказа, есть только одно общее положеніе, которое касается всѣхъ этихъ дѣлъ; они непремѣнно немедленно докладываются общему собранію и сдаются въ спеціальную комиссію личнаго состава. Остальныя своеобразныя нормы прохожденія этого рода дѣлъ изложены были уже въ главѣ III, — въ параграфахъ, нормирующихъ дѣятельность этой комиссіи.

ГЛАВА V.

Глава V Наказа по своему содержанію весьма тѣсно примыкаетъ къ главѣ IV; отличіе ихъ въ томъ, что глава IV излагаетъ порядокъ

разсмотрѣнія дѣлъ, т. е. порядокъ дѣлопроизводства, зависящій отъ свойства *дѣлъ*, глава V—порядокъ самихъ думскихъ *засѣданій*, т. е. нормы дѣлопроизводства въ зависимости отъ *условій самой дѣятельности* Государственной Думы. При такомъ близкомъ содержаніи той и другой главы, нѣкоторые параграфы одной могли бы быть перенесены въ другую. Но въ общемъ можно сказать, что глава V содержитъ всѣ главныя нормы, необходимыя для веденія засѣданія *независимо отъ предметовъ*, подлежащихъ думскому разсмотрѣнію, необходимыя въ равной степени для того, чтобы примѣнять въ дѣйствительной жизни и правила, установленныя главою IV.

I.

Раздѣлъ первый главы IV, какъ показываетъ его заглавіе, касается условій существованія засѣданія, т. е. его назначенія, открытія, перерывовъ и закрытія; онъ не говоритъ о томъ, какъ ведется засѣданіе, *что* въ немъ происходитъ, а лишь о томъ, когда и какъ засѣданіе назначается и *признается существующимъ*. Постановка этого вопроса требуетъ разграниченія въ этомъ отношеніи правъ, съ одной стороны, самой Государственной Думы, а съ другой—Предсѣдателя. Этому разграниченію и посвящены §§ 115—123 проекта Наказа.

Мы увидимъ изъ нихъ, что Государственная Дума по общему правилу является хозяиномъ своего времени и своихъ дѣлъ. Она устанавливаетъ дни и часы засѣданій (§ 115), предметы засѣданій и порядокъ ихъ разсмотрѣнія (§ 116), назначаетъ перерывы (§ 122) и закрываетъ засѣданія раньше срока (§ 123). Все это *ея* право, *ея* распоряженіе, которое она можетъ сдѣлать по предложенію хотя бы одного члена Государственной Думы.

Но, предоставляя это право Государственной Думѣ, Наказъ оговариваетъ и естественныя права Предсѣдателя, которыя въ исключительныхъ случаяхъ, по необходимости, конкурируютъ съ правами Государственной Думы. Такъ (§ 117) Предсѣдатель имѣетъ право назначать чрезвычайныя собранія, имѣетъ право перемѣнять часъ засѣданій; запрещеніе этого не только противорѣчило бы ст. 35 Учр. Гос. Думы, но и ставило бы какъ всю Думу, такъ и ея Предсѣдателя въ полную невозможность удовлетворить иногда насущнымъ требованіямъ жизни. Наказъ ставитъ лишь условіемъ, чтобы въ этомъ случаѣ члены Государственной Думы извѣщались повѣстками, такъ какъ это если и не совершенный, то все же лучшій способъ оповѣщенія.

Предсѣдателю предоставлено также право пополнять повѣстку новыми дѣлами при ихъ неотложности; это также уступка необходимости. И какъ въ предыдущемъ случаѣ, о такомъ пользованіи своимъ правомъ Предсѣдатель долженъ извѣщать членовъ Думы повѣстками. Но, очевидно, предоставляя это право Предсѣдателю, Наказъ не имѣетъ въ виду ставить его волю выше рѣшеній Думы; постановка Предсѣдателемъ новыхъ вопросовъ на повѣстку дѣлаетъ лишь *возможнымъ*, а не обязательнымъ, ихъ обсужденіе въ ближайшемъ засѣданіи. Если бы Дума не раздѣлила мнѣніе Предсѣдателя о неотложности даннаго вопроса, она всегда имѣетъ возможность, въ порядкѣ § 128 Наказа, оставить его безъ обсужденія.

Закрытіе засѣданія раньше срока и раньше окончанія дѣла принадлежитъ только Думѣ, а не предсѣдателю, ибо очевидно, что своею властью предсѣдатель отмѣнить постановленія Думы не можетъ (§ 123), но перерывъ засѣданія зависитъ отъ него (§ 122). Комиссія сочла нужнымъ предоставить ему это право, такъ какъ, во-первыхъ, объявленіе перерыва никакихъ постановленій Думы не нарушаетъ, а во-вторыхъ, онъ можетъ быть нуженъ ему самому, и было бы несправедливо не считаться и съ его желаніемъ, со степенью его утомленія и т. п.

Параграфъ 120 проекта предоставляетъ исключительной власти предсѣдательствующаго еще одинъ актъ,—повѣрку наличнаго числа членовъ, т. е. опредѣленіе законности собранія. Право повѣрки не случайно сдѣлано привилегіею предсѣдательствующаго; оно должно принадлежать исключительно ему и по теоретическимъ и по практическимъ соображеніямъ. Теоретически—потому, что только предсѣдательствующій—отвѣтственное лицо за законность всѣхъ дѣйствій собранія, только онъ ее гарантируетъ, и потому молчаніе предсѣдательствующаго есть удостовѣреніе наличности кворума; ни одинъ членъ

Государственной Думы не можетъ возбуждать въ этомъ сомнѣнія. Но это постановленіе кромѣ того и важно практически. Оно не только устраняетъ возможность обструкціи требованіемъ подсчета присутствующихъ, оно можетъ явиться надежнымъ средствомъ борьбы съ инымъ видомъ обструкціи — срывомъ собранія, умышленнымъ уходомъ изъ залы. Устанавливая требованія кворума, законъ отнюдь не имѣлъ въ виду поощрять этихъ пріемовъ; едва ли онъ требуетъ и кворума непрерывнаго не въ моментъ голосованія, а въ моментъ преній. Одно присутствіе въ залѣ есть часто лишь видимость участія въ засѣданіи, и кворумъ нерѣдко въ сущности простая фикція. Право предсѣдательствующаго провѣрять кворумъ лишь тогда, когда онъ найдетъ это нужнымъ, и закрывать глаза на его отсутствіе во всѣхъ случаяхъ, когда существо дѣла удовлетворяется фикціей, можетъ избавить Думу отъ безплодной потери времени на поиски никому ненужнаго кворума. Возможность же злоупотребленія этимъ правомъ при голосованіи, т. е. при принятіи рѣшенія въ незаконномъ составѣ, если даже допустить, что предсѣдательствующій способенъ на это, легко предотвратить требованіемъ поименнаго голосованія; отсутствіе законнаго состава обнаружится тогда само собою.

II.

Раздѣлъ второй главы V озаглавленъ «Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ»; въ немъ соединены нормы думскаго дѣлопроизводства, представляющія шагъ дальше сравнительно съ нормами перваго раздѣла. Раздѣлъ первый обнималъ правила, обусловливающія превращеніе собранія членовъ Государственной Думы въ залѣ въ засѣданіе Думы и обратно; предметъ этого раздѣла лежалъ на грани между засѣданіемъ Думы вообще, независимо отъ того, чему посвящено засѣданіе, и отсутствіемъ засѣданія. Раздѣлъ второй говоритъ о самомъ засѣданіи, но заключенныя въ немъ нормы ограничиваются изображеніемъ перехода въ засѣданіи отъ *одного предмета* къ *другому*, не затрогивая вопроса о томъ, какъ поступаетъ Дума въ предѣлахъ даннаго предмета; послѣднее излагается въ раздѣлахъ III—VI. Здѣсь же говорится только о томъ, какъ происходитъ движеніе засѣданія и смѣна одного вопроса другимъ. Въ этомъ смыслѣ раздѣлъ правильно озаглавленъ «*Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ*».

Какъ общее правило, можно сказать, что предметомъ каждаго думскаго засѣданія является выполненіе повѣстки, составленной порядкомъ, указаннымъ въ предыдущемъ раздѣлѣ (§§ 116 и 117). Но практическая необходимость вызываетъ обязательное дополненіе повѣстки еще двумя пунктами: во-первыхъ, составленіемъ повѣстки слѣдующаго засѣданія, что должно сдѣлать по необходимости въ концѣ засѣданія, ибо только тогда можно въ точности знать, какіе изъ поставленныхъ на повѣстку вопросовъ остались неразсмотрѣнными (§ 134), во-вторыхъ, сообщеніемъ о поступившихъ въ Государственную Думу дѣлахъ (§ 124).

Это послѣднее сообщеніе, по необходимости, пріурочивается къ двумъ моментамъ. Прежде всего—къ открытію засѣданія; тогда оглашаются всѣ тѣ бумаги, которыя поступили послѣ предыдущаго засѣданія или, вѣрнѣе, послѣ того его момента, до котораго допускается ихъ немедленное оглашеніе (§ 134). Было бы, очевидно, нелогично и непрактично откладывать это оглашеніе до конца засѣданія не только потому, что могутъ быть такія бумаги, всякая задержка коихъ не соотвѣтствовала бы ихъ природѣ, какъ благодарственныя телеграммы и т. п., но и потому, что практика до очевидности доказала всю трудность привлечь вниманіе собранія передъ концомъ засѣданія къ какимъ бы то ни было сообщеніямъ. § 124 проекта Наказа, возлагая на предсѣдателя обязанность сообщить Государственной Думѣ о всѣхъ поступившихъ дѣлахъ, добавляетъ, что Дума при этомъ разрѣшаетъ вопросъ объ ихъ направленіи. Необходимо ясно усвоить, что Государственная Дума въ этотъ моментъ въ правѣ разрѣшить вопросъ только о *направленіи* оглашаемыхъ бумагъ, а никакъ не разрѣшать *по существу* затронутыхъ ими вопросовъ. Объ этомъ рѣчь будетъ еще дальше.

Параграфъ 134 возлагаетъ на предсѣдателя вторичную обязанность доложить Думѣ о дѣлахъ, поступившихъ въ теченіе самаго засѣданія. Комиссія не нашла нужнымъ отклады-

вать доклада этихъ дѣлъ до слѣдующаго засѣданія, какъ казалось бы болѣе сообразнымъ съ § 124. Съ одной стороны, откладываніе доклада о всѣхъ поступившихъ бумагахъ было бы иногда совершенно напрасною и ни для кого ненужною проволочкою, такъ какъ затянуло бы постановку на повѣстку соотвѣтствующаго бумагѣ вопроса, напримѣръ, при подачѣ заявленія объ отказѣ отъ участія въ комиссіи. Но комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы ввела оговорку о томъ, что докладываются только тѣ дѣла, которыя поступили до установленнаго Совѣщаніемъ часа. Практика доказала неудобство и затруднительность обязанности не только докладывать, но иногда и разрѣшать (спѣшные запросы) всѣ тѣ бумаги, которыя поступили до закрытія засѣданія. Нѣтъ сомнѣнія, что предсѣдатель долженъ имѣть время познакомиться съ тѣми бумагами, о которыхъ онъ докладываетъ, чтобы судить о томъ, поскольку онѣ подлежатъ оглашенію въ Думѣ, поскольку онѣ могутъ быть оглашены безъ заключенія Совѣщанія и т. п. Съ другой стороны, есть бумаги, которыя не только подлежатъ оглашенію, но и разрѣшенію, и которыя поэтому невозможно ставить на разрѣшеніе въ любой моментъ, прерывая всѣ текущія дѣла и не стѣсняясь временемъ. Практика уже установила порядокъ, по которому Совѣщаніе опредѣляетъ часъ, когда бумага должна быть подана, чтобы быть оглашенною или доложенною въ тотъ же день. Совѣщаніе имѣетъ безспорное право это сдѣлать за силою § 134 Наказа. Съ другой стороны, комиссія по Наказу находитъ, что это должно дѣлать именно Совѣщаніе, а не Наказъ, ибо выборъ соотвѣтствующаго часа зависитъ отъ многочисленныхъ временныхъ преходящихъ условій, какъ-то: времени начала засѣданія, его закрытія, времени продолжительности перерывовъ и т. д. Фиксировать какой бы то ни было часъ Наказомъ значило бы сообщить этому часу ненужную и неудобную неподвижность. Потому Наказъ, во избѣжаніе сомнѣній въ правѣ Совѣщанія устанавливать такой часъ, упомянулъ самъ, что онъ опредѣляется Совѣщаніемъ.

Параграфы 125—133 обнимаютъ правила объ исполненіи самой повѣстки, т. е. установленной ранѣе программы занятій; основнымъ правиломъ, какъ это и изображено въ § 124, является разсмотрѣніе дѣлъ въ установленной очереди. Но такъ какъ это основное правило можетъ быть нарушено, то раздѣлъ второй и посвященъ изложенію могущихъ возникнуть при семъ инцидентовъ.

Порядокъ засѣданій требуетъ самымъ рѣшительнымъ образомъ, чтобы пренія велись строго систематически, по вполнѣ опредѣленнымъ вопросамъ и безъ уклоненій отъ предмета. Это требованіе и выражено въ § 126 Наказа, по которому при обсужденіи поставленнаго передъ Думою вопроса перехода къ другимъ вопросамъ не допускается, и въ § 125, который для всякаго предложенія требуетъ непремѣнно письменной формы.

Правило, изображенное въ § 125 Наказа, имѣетъ длинную и характерную исторію. Въ Наказѣ первой Государственной Думы ничего подобнаго не содержалось. Но въ Наказѣ второй Государственной Думы оно появилось въ видѣ § 91, который гласилъ, что «въ основаніи всякаго обсуждаемаго въ Думѣ запроса должно лежать опредѣленное письменное предложеніе». Центръ тяжести этого правила лежалъ вовсе не въ словѣ «письменное», а въ словѣ «предложеніе». Этимъ предполагалось ограничить или вовсе упразднить безпредметныя пренія, которыя не имѣли въ виду опредѣленнаго рѣшенія. Образчикъ такихъ преній дали и первая и вторая Государственная Дума, которыя выслушивали сотни ораторовъ по направленію аграрнаго законопроекта уже послѣ того, какъ постановленіе объ этомъ направленіи состоялось. Что смыслъ параграфа былъ таковъ, видно хотя бы изъ того, что за нимъ слѣдовалъ § 94, который повторялъ, что всякое предложеніе, которое вносится на обсужденіе Думы, должно быть сдѣлано не иначе, какъ въ письменной формѣ. Это значеніе § 91 было использовано и на практикѣ; во второй Государственной Думѣ Предсѣдатель Совѣта Министровъ выступилъ съ рѣчью по аграрному вопросу; тогда нѣкоторые члены Думы потребовали открыть пренія по декларації Министра, поставивъ эти пренія на повѣстку, но § 91 Наказа былъ уже принятъ, и открытію преній по декларації Столыпина воспротивился пишущій эти строки, заявивъ: «Дѣлать то, что намъ пред-

лагаютъ, невозможно. Если мы хотимъ соблюдать Наказъ, то у насъ принята вчера ст. 91, которая говоритъ, что «въ основаніи каждаго обсуждаемаго Думою вопроса должно лежать опредѣленное письменное *предложеніе*». Я бы спросилъ тѣхъ, которые внесли это заявленіе, въ чемъ состоитъ ихъ предложеніе? Если внесли предложеніе, требующее постановленія Думы, то мы его должны поставить на повѣстку, въ извѣстную очередь, обсуждать и на этомъ постановленіи кончить. Но когда намъ говорятъ, что мы хотимъ имѣть сужденія и пренія вообще по заявленію министра, то насъ влекутъ на тотъ путь митингованія, съ которымъ мы хотѣли покончить принятіемъ Наказа» (стен. отч. 1907 г., т. II, стр. 528—529).

Большинствомъ голосовъ предложеніе поставить на повѣстку пренія по декларації было отклонено, и практическая важность § 91 была такимъ образомъ доказана на практикѣ.

Но вызванный исключительнымъ настроеніемъ момента § 91 Наказа скоро обнаружилъ свою односторонность, и потому комиссія по Наказу третьей Государственной Думы его вычеркнула. Было очевидно, что онъ не можетъ обнять *всѣхъ* случаевъ парламентскихъ преній; ни тогда, когда обсуждается правительственная декларація, ни тогда, когда обсуждается отвѣтъ правительства на запросъ,—предложенія нѣтъ; фикція, что въ этихъ случаяхъ обсуждается не декларація и не отвѣтъ на запросъ, а предложенныя формулы перехода къ очереднымъ дѣламъ, есть все-таки фикція, и искусственность ея очевидна. Комиссія исключила прежній параграфъ, созданный для борьбы съ митинговымъ характеромъ думскихъ засѣданій; онъ билъ дальше цѣли и при строгомъ соблюденіи устранялъ бы то, съ чѣмъ совсѣмъ не собирался бороться.

Но, вычеркнувъ § 91, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы сохранила во всей силѣ § 94 (§ 116 Наказа третьей Государственной Думы), который говорилъ, что *всякое дѣлаемое Думѣ предложеніе должно быть заявлено непремѣнно въ письменной формѣ*. Комиссія по Наказу четвертой Думы не могла не видѣть, однако, что и этотъ параграфъ билъ дальше цѣли, не соотвѣтствовалъ ни практикѣ, ни необходимости. Есть рядъ предложеній, которыя за недостаткомъ времени и невозможно сдѣлать на письмѣ; такъ, напримѣръ, если послѣ голосованія требуютъ его повѣрки посредствомъ выхода въ двери, требуется ли для этого письменная форма? На практикѣ такого предложенія даже не дѣлается, а раздается крикъ съ мѣстъ, и если бы предсѣдатель хотѣлъ въ точности соблюдать букву § 116 Наказа, онъ не долженъ былъ бы ставить на голосованіе этого предложенія, какъ не заявленнаго въ надлежащей формѣ. Равнымъ образомъ, если кто-либо отказывается отъ обсуждаемаго предложенія, беретъ его назадъ, а находятся люди, которые желаютъ его поддержать, можно ли для этого ихъ предложенія требовать письменной формы, когда за нѣсколько секундъ до того, какъ они должны это заявленіе сдѣлать, имъ могло и не придти въ голову, что имъ придется воспользоваться? Не желая ни насиловать жизни, ни допускать необходимаго нарушенія Наказа, комиссія дополнила § 116 правиломъ, что требованіе письменной формы не распространяется на тѣ, касающіяся порядка засѣданія, предложенія, которыя ставятся на голосованіе безъ преній (§ 125 проекта).

Но если сама жизнь вычеркнула изъ Наказа прежній § 91 и ограничила требованіе § 94, то осталось во всей непоколебимой силѣ требованіе § 117 Наказа (§ 126 проекта), который устанавливаетъ категорически, что до разрѣшенія обсуждаемаго Государственною Думою вопроса переходъ къ инымъ вопросамъ не допускается. А это означаетъ, что если въ основѣ каждаго обсужденія Думы нѣтъ непремѣнно *предложенія*, какъ предполагалъ старый Наказъ, то есть всегда вполнѣ опредѣленный *вопросъ*, и пока этотъ вопросъ не завершенъ тѣмъ или инымъ постановленіемъ Думы, переходъ къ другимъ не допустимъ. Всякое уклоненіе отъ этого вызоветъ вмѣшательство предсѣдателя. Логическимъ выводомъ изъ этого основного положенія является то начало, что Дума не-можетъ одновременно обсуждать *двухъ* вопросовъ, и что, слѣдовательно, сколько бы различныхъ конкурирующихъ предложеній ни вносилось, сколько бы ни мѣняла Дума свой порядокъ обсужденія, все-таки въ каждый данный моментъ засѣданія Думы на обсужденіи ея можетъ стоять только одинъ *опредѣленный вопросъ*.

Переходъ отъ обсужденія одного вопроса къ другому до его окончанія можетъ происходить различнымъ способомъ; если является предложеніе пріостановить пренія по данному предмету, чтобы заняться совершенно другимъ, то постановленіе объ этомъ можетъ быть принято только съ соблюденіемъ нѣкоторыхъ гарантій того, что предложеніе достаточно серьезно и не отнимаетъ думскаго времени понапрасну. Съ этою цѣлью количество рѣчей по этому вопросу сокращается до четырехъ, а число лицъ, по требованію коихъ предложеніе можетъ быть поставлено, увеличено до 30. Иниціатива этого предложенія предоставлена еще Предсѣдателю; это вполнѣ соотвѣтствуетъ его роли, какъ главы Совѣщанія, поставленнаго на стражѣ общей планомѣрности думской работы.

Но комиссія по Наказу внесла одно ограниченіе въ дѣйствующій Наказъ: она сократила время рѣчей по этому вопросу до десяти минутъ, полагая, что если не выходить за рамки вопроса, то этого времени вполнѣ достаточно. Число рѣчей опредѣляется четырьмя, какъ и во всѣхъ аналогичныхъ случаяхъ.

Внесеніе предложенія о пріостановкѣ преній, очевидно, само собою ихъ прерываетъ; какъ только поступившее предложеніе оглашено предсѣдателемъ,—прежнее обсужденіе прервано фактически; Дума занята уже не имъ, а новымъ вопросомъ—судьбою внесеннаго новаго предложенія о перемѣнѣ предмета, *и до его разрѣшенія*, того основного вопроса, по поводу котораго и внесено послѣднее предложеніе, она не касается. На сценѣ, такимъ образомъ, снова только одно предложеніе (§ 126).

Нѣсколько иное положеніе представляется тогда, когда предложеніе вносится не о томъ, чтобы отъ одного предмета перейти къ совершенно другому, а о томъ, чтобы пріостановить пренія по существу для того, чтобы немедленно принять рѣшеніе не по существу, а по направленію. Въ этомъ случаѣ перехода къ иному предмету собственно нѣтъ, есть только новое предложеніе въ предѣлахъ того же. Этотъ случай предусмотрѣнъ § 127 Наказа. Комиссія сочла желательнымъ, чтобы предложенія объ отложеніи преній и рѣшенія по *существу* и о направленіи дѣла для разсмотрѣнія въ ту или иную комиссію разрѣшались *немедленно по ихъ внесеніи*. Принятіе подобнаго предложенія дѣлаетъ, очевидно, всѣ дальнѣйшія пренія преждевременными, а посему было бы совершенно нецѣлесообразно отлагать разрѣшеніе его до окончанія преній по существу. Съ другой стороны, разсматривать такое предложеніе какъ совершенно новое дѣло и переходить къ его разрѣшенію порядкомъ § 126 Наказа, т. е. постановить предварительно особое рѣшеніе о пріостановкѣ преній по существу и о переходѣ къ обсужденію внесеннаго предложенія о комиссіи, и затѣмъ, принявъ этотъ переходъ, обсуждать еще самое предложеніе о комиссіи—было бы системою громоздкою до карикатурности. Въ виду этого комиссія приняла правило, аналогичное § 98 Наказа Государственнаго Совѣта, о томъ, что предложеніе о сдачѣ дѣла въ комиссію должно быть непосредственно, безъ особаго постановленія о томъ Думы, поставлено на ея разрѣшеніе во всякомъ положеніи преній по дѣлу. Но § 127 Наказа отличается отъ § 126 тѣмъ, что иниціатива *такого* предложенія предсѣдателю не предоставлена, ибо подобное предложеніе вызывается соображеніями существа, степенью разъясненности предмета, а не общимъ планомъ думскихъ работъ; а эта сторона дѣла внѣ спеціальной компетенціи предсѣдателя, какъ такового.

Время рѣчей и здѣсь ограничено десятью минутами; безъ сомнѣнія вопросъ о передачѣ въ комиссію, вмѣсто немедленнаго разрѣшенія его по существу, несравненно болѣе сложенъ и едва ли можетъ быть уложенъ въ рамки десятиминутной рѣчи; но, съ другой стороны, никто не мѣшаетъ авторамъ предложенія сначала высказаться по существу въ общихъ преніяхъ, а уже затѣмъ вносить свое предложеніе.

Если предложеніе о насильственномъ, до его естественнаго окончанія, прекращеніи обсужденія даннаго вопроса и о переходѣ къ иному по самому существу своему должно быть поставлено и разрѣшено немедленно по его внесеніи, т. е. въ срединѣ обсужденія того дѣла, которое предлагаютъ покинуть, то предложеніе не о перерывѣ обсужденія, а о перемѣнѣ очереди или отложеніи не начатаго дѣла, очевидно, должно разрѣшаться въ про-

межуткѣ между обсужденіемъ дѣлъ по повѣсткѣ. Для такого предложенія прерывать начатое обсужденіе нѣтъ никакой необходимости. Это и выражено въ § 128 Наказа.

Параграфъ 129 проекта Наказа говоритъ о совершенно исключительномъ случаѣ вполнѣ экстраординарнаго нарушенія думской повѣстки, о заявленіяхъ *внѣочередныхъ и не требующихъ постановленія Государственной Думы*. Такія заявленія допускаются только съ разрѣшенія предсѣдателя. При обсужденіи этого параграфа въ комиссіи вопросъ былъ затронутъ съ различныхъ сторонъ: нужно ли вообще допускать возможность такихъ заявленій; необходимо ли для нихъ во всѣхъ случаяхъ спеціальное разрѣшеніе предсѣдателя; въ какой формѣ и въ какомъ объемѣ должны члены Государственной Думы поставлять Государственную Думу въ извѣстность о содержаніи ихъ заявленій?

Обсуждая эти вопросы, необходимо отмѣтить прежде всего, что есть цѣлый рядъ заявленій, которыя тоже не только не требуютъ постановленія Думы, но и не могутъ вызывать преній, и которыя однако могутъ быть дѣлаемы по праву безъ всякаго спеціальнаго *разрѣшенія* предсѣдателя. Таковы заявленія по личному вопросу, по мотивамъ голосованія (§§ 144 и 197), и это право достаточно широко, чтобы считать, что свобода *необходимаго* слова имъ въ значительной степени обезпечена. Но нужно ли обезпечить за каждымъ и право, хотя бы не прерывая этимъ обсужденія даннаго дѣла, говорить еще обо всемъ, о чемъ ему вздумается? Послѣ долгихъ преній комиссія большинствомъ голосовъ пришла къ заключенію, что этого дѣлать не слѣдуетъ. Заявленія, которыя могутъ быть сдѣланы, до такой степени разнообразны, такъ безпредѣльны, что предоставить въ этомъ отношеніи каждому полную, ничѣмъ не стѣсненную, свободу значило бы далеко вывести Думу не только за предѣлы ея компетенціи, но и за предѣлы ея назначенія. Съ другой стороны, такое заявленіе, разъ оно было бы принципіально по Наказу допущено, не могло бы и подлежать цензурѣ предсѣдателя, ибо при предоставленіи каждому свободы заявленія предсѣдатель не имѣлъ бы и основанія къ установленію его границъ. Въ виду изложенныхъ соображеній комиссія признала, что право дѣлать внѣочередное, не относящееся къ предмету занятій, заявленіе не есть самостоятельное и безусловное *право* депутата.

Но, съ другой стороны, комиссія не могла и не видѣть того, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ запрещеніе такихъ заявленій было бы явнымъ насиліемъ Наказа надъ требованіемъ жизни. Мы уже имѣли въ практикѣ не одной, а всѣхъ Думъ примѣры такихъ заявленій, вызванныхъ внезапною и трагическою смертью бывшихъ депутатовъ; примѣры ихъ могли быть гораздо разнообразнѣе и гораздо менѣе грустны. Жизненная необходимость этихъ заявленій достаточно доказана практикою третьей и четвертой Думы. Она дала многочисленные примѣры безобиднаго, необходимаго, чисто дѣлового внѣочереднаго заявленія, возможность котораго часто бывала единственнымъ средствомъ исправить допущенную ошибку или неправду, выйти изъ затрудненій и т. п. Комиссія полагала, что столкновеніе двухъ противоположныхъ интересовъ, — съ одной стороны, необходимости класть предѣлъ свободѣ такихъ заявленій, а съ другой, необходимости нѣкоторыя изъ нихъ допускать,— можетъ быть достаточно примирено постановленіемъ Наказа, что эти заявленія *допускаются*, но не иначе, какъ съ разрѣшенія предсѣдателя (§ 129). Та же жизнь поставила новый вопросъ: какъ предотвратить злоупотребленіе этимъ правомъ, ибо злоупотребленія были. Правомъ сдѣлать внѣочередное заявленіе иногда пользовались совсѣмъ не въ тѣхъ рамкахъ и не для тѣхъ цѣлей, для которыхъ это было разрѣшено предсѣдательствующимъ. Типичнымъ примѣромъ этого можетъ быть заявленіе члена Государственной Думы Крупенскаго 1-го въ засѣданіи 3 Декабря 1912 г., касавшееся выборовъ членовъ Государственной Думы отъ области войска Донского.

Это злоупотребленіе ставитъ общій вопросъ: какими мѣрами можно обезпечить, чтобы ораторы не выходили за рамки того, что имъ разрѣшено предсѣдательствующимъ? Очевидно, что прямыхъ и откровенныхъ нарушеній предупредить нельзя, что ихъ можно только во-время остановить. Интереснѣе тѣ правонарушенія, которыя возникали на почвѣ умышленнаго или невольнаго недоразумѣнія, когда

предсѣдатель не предвидитъ того, что будетъ сказано, а ораторъ думаетъ, что онъ предсѣдателя именно объ этомъ предупредилъ. Для предотвращенія этого въ комиссіи по Наказу предлагались различныя средства, включительно до того, чтобы внѣочередныя заявленія вносились въ письменномъ видѣ и только разрѣшались къ прочтенію. Предлагали даже, что они будутъ читаться предсѣдателемъ. Комиссія по Наказу не пошла такъ далеко, не считая вообще ни полезнымъ вводить начала письменности, ни удобнымъ для депутата излагать на письмѣ то, что онъ можетъ сказать; она остановилась на компромиссѣ. Не требуя письменнаго заявленія, она установила, что содержаніе заявленія, его предметъ, должны быть изложены въ письменномъ видѣ; это не должно и не можетъ затруднять депутата и внесетъ больше опредѣленности и въ его просьбу къ предсѣдателю и въ предсѣдательское разрѣшеніе. Предсѣдатель будетъ ясно видѣть, *что* онъ разрѣшилъ, а депутатъ будетъ ясно знать, на *что* онъ имѣетъ право. Всѣ уклоненія отъ предмета будутъ уже недобросовѣстнымъ пріемомъ, котораго нельзя будетъ извинить никакимъ недоразумѣніемъ. Это избавитъ и предсѣдателя отъ нареканій, что, давъ разрѣшеніе, онъ потомъ помѣшалъ имъ воспользоваться.

Слѣдующіе четыре параграфа (130—133) касаются основныхъ нормъ парламентской техники, и на нихъ необходимо остановиться подробнѣе.

Параграфъ 130 содержитъ общее начало, которымъ воспрещается вносить и принимать предложенія о разрѣшеніи дѣла безъ преній, кромѣ случаевъ, положительно въ Наказѣ указанныхъ. Такимъ образомъ, если подобное предложеніе поступитъ, то оно не только не можетъ быть принято Думою, но и не можетъ быть поставлено на голосованіе властью предсѣдателя. Дума властна, какъ это будетъ указано ниже, прекратить пренія, но для этого они должны начаться, а потому и предложеніе о прекращеніи преній можетъ быть поставлено лишь послѣ ихъ начала. Это правило не столько оберегаетъ свободу трибуны, свободу слова для отдѣльныхъ лицъ, сколько направлено противъ парламентскихъ coups d'état противъ возможности разрѣшить дѣло мнѣніемъ большинства, безъ возможности протеста и апелляціи къ общественному мнѣнію со стороны кого бы то ни было. Но § 130 дѣлаетъ исключеніе для дѣлъ, положительно въ Наказѣ указанныхъ, которыя ipsa lege всегда разрѣшаются безъ преній. Сюда относятся вопросы, не имѣющіе характера общеобязательнаго, вопросы процессуальнаго свойства. Такъ безъ преній рѣшаются вопросы объ исключеніи депутатовъ, о поименномъ голосованіи, о раздѣленіи вопросовъ, объ отложеніи преній по заявленію министра и т. п. Единственнымъ исключеніемъ, введеннымъ впервые въ этотъ Наказъ, является голосованіе о принятіи по существу спѣшныхъ запросовъ въ порядкѣ § 110.

Гораздо сложнѣе вопросъ, затронутый слѣдующимъ § 131,—о такъ называемой question préalable, т. е. о правѣ Государственной Думы отказаться отъ разсмотрѣнія того или другого вопроса. Въ прежней редакціи Наказа этотъ институтъ неизмѣнно относился, какъ исключеніе, къ предыдущему параграфу, т. е. къ правилу о непріемлемости предложенія о разрѣшеніи дѣлъ безъ преній. Такая редакція какъ бы намекала на то, что question préalable есть дозволенный Наказомъ примѣръ разрѣшенія дѣла безъ преній; такое пониманіе было грубымъ недоразумѣніемъ, ибо question préalable вовсе не разрѣшеніе вопроса и не происходитъ безъ преній. Всякое противоположеніе его правилу, содержащемуся въ предыдущемъ параграфѣ, было бы логическою ошибкою. Это совершенно самостоятельный институтъ, имѣющій и свою исторію и литературу, и его надо толковать внѣ всякой связи съ § 130. Въ виду этого комиссія по Наказу четвертой Думы и помѣстила его особымъ параграфомъ.

Самый смыслъ этого института понятенъ безъ комментарій; понятно также и требованіе примѣнять его съ ограниченнымъ числомъ рѣчей; институтъ не имѣлъ бы смысла и не привелъ бы къ упрощенію и ускоренію думскаго дѣлопроизводства, если бы примѣненіе его допускало все то количество рѣчей, что и для разрѣшенія вопроса по существу. Но комиссія считаетъ нужнымъ остановиться на двухъ вопросахъ: во-первыхъ, къ какимъ именно предложеніямъ question préalable при

*

мѣнима, а во-вторыхъ, въ какой моментъ преній она можетъ быть предлагаема.

На первый вопросъ Наказъ отвѣчаетъ словами «по всякому дѣлу». При обсужденіи соотвѣтствующаго параграфа во второй Государственной Думѣ, постановленіемъ Думы были вставлены въ этотъ параграфъ слова: «кромѣ законопроектовъ и законодательныхъ предположеній». Въ Думѣ возникло опасеніе, что этотъ параграфъ можетъ быть использованъ для слишкомъ быстраго и упрощеннаго отклоненія столь важнаго вопроса, какъ законопроектъ. Но уже комиссія третьей Государственной Думы эту оговорку исключила. Комиссія думала, что институтъ предварительнаго вопроса нужнѣе всего именно для законопроектовъ, такъ какъ въ этой области онъ могъ бы повести къ наибольшему сбереженію времени. Можно сомнѣваться только въ правѣ примѣнять его къ законопроектамъ правительства и законопроектамъ, перешедшимъ изъ Государственнаго Совѣта въ порядкѣ его частной иниціативы. Подобное право не только противорѣчило бы формально ст. 49 и 50 Учр. Гос. Думы, гдѣ говорится о правѣ Думы только «одобрить» или «отклонить» законопроектъ, а не о правѣ «оставить безъ разсмотрѣнія»; оно не соотвѣтствовало бы и сущности отношеній законодательнаго органа и правительства; законодательная иниціатива состоитъ въ правѣ занять время законодательнаго собранія обсужденіемъ внесеннаго въ него законопроекта; допущенное Государственною Думою право уклоняться отъ разсмотрѣнія такового лишило бы правительство права «иниціативы», сохранивъ таковое исключительно за самою Думою. Потому-то предварительный вопросъ и можетъ быть вполнѣ правильно примѣняемъ только къ тѣмъ законопроектамъ, въ которыхъ иниціатива принадлежитъ дѣйствительно самой Думѣ, т. е. вносимымъ въ порядкѣ ст. 55—57 Учр. Гос. Думы.

Очевидно, съ другой стороны, что есть цѣлый рядъ вопросовъ и предложеній, гдѣ примѣненіе § 131 невозможно фактически по своей явной ненужности. Таковы всѣ предложенія о направленіи, о перемѣнѣ повѣстки, о переходѣ къ другому вопросу и т. д. Многіе изъ этихъ вопросовъ разрѣшаются меньшимъ числомъ рѣчей, чѣмъ вопросъ предварительный, поэтому и предложеніе послѣдняго имѣло бы характеръ обструкціи.

Комиссія полагаетъ, что примѣненіе предварительнаго вопроса къ такимъ предложеніямъ, если бы они въ серьезъ или въ шутку пришли въ голову кому бы то ни было, могло быть не допущено предсѣдателемъ на основаніи существующаго текста Наказа. § 131 говоритъ о «дѣлѣ», о принятіи къ разсмотрѣнію «дѣла», между тѣмъ, эти вопросы нельзя считать *дѣломъ*. Конечно, юридическое понятіе «дѣло», его границы съ «вопросомъ» и «предложеніемъ» нельзя считать ни вполнѣ установленными, ни вполнѣ ясными; однако, все-таки несомнѣнно, что «дѣломъ» можетъ быть названо только то предложеніе, которое имѣетъ самостоятельное бытіе, которое Дума призвана рѣшить по существу, какъ предметъ ея компетенціи и ея вѣдѣнія.

Прохожденіе такого дѣла черезъ Думу уже попутно можетъ возбуждать цѣлый рядъ побочныхъ процессуальныхъ вопросовъ, какъ-то: о постановкѣ его на повѣстку, о перемѣнѣ повѣстки, о перерывѣ засѣданія, о прекращеніи преній и т. д. Всѣ эти вопросы требуютъ самостоятельнаго разрѣшенія, но не могутъ все-таки быть отнесены къ категоріи дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію Государственной Думы, и потому они и не предусмотрѣны § 131 Наказа.

Но это ограниченіе § 131 вытекаетъ не только изъ безполезности его примѣненія къ такимъ вопросамъ, не только изъ буквальнаго текста статьи Наказа, но и изъ смысла института. Онъ, въ сущности, двоякій. Съ одной стороны, внесеніе и принятіе этого предложенія, question préalable, высказываетъ высшую степень отрицательнаго отношенія къ внесенному на разсмотрѣніе Государственной Думы дѣлу и имѣетъ поэтому демонстративный характеръ; съ другой—и это безспорно главное—имъ достигается упрощеніе парламентской процедуры, избавленіе отъ лишнихъ дѣйствій и напрасной траты времени. Въ этомъ послѣднемъ и заключается его главный смыслъ. Пусть внесенъ спѣшный запросъ,—Наказъ предоставляетъ четыре рѣчи по спѣшности, при его отверженіи требуетъ его разсмотрѣ-

нія въ комиссіи и затѣмъ неограниченнаго числа рѣчей при преніяхъ по существу доклада комиссіи. Итакъ ясно, какое громадное сбереженіе времени и работы произойдетъ, если Государственная Дума, вмѣсто всего этого, вовсе откажется отъ разсмотрѣнія запроса. Правда, въ этомъ отказѣ будетъ скрываться дѣйствительно явно демонстративное, отрицательное отношеніе къ сдѣланному предложенію, и только оно способно оправдать принятіе указанной мѣры; потому и пользованіе имъ должно быть осторожное и вдумчивое. Но смыслъ института все-таки въ томъ, чтобы избѣгнуть напрасной траты времени, и примѣненіе его къ случаямъ, которые этою опасностью не грозили бы, будетъ уже явнымъ злоупотребленіемъ.

Практика пользованія этимъ институтомъ дала мало поучительнаго. Можно сомнѣваться даже, что онъ былъ всегда правильно понимаемъ, что Государственная Дума ясно представляла себѣ и цѣль и смыслъ института. Въ одномъ надо сознаться: къ нему прибѣгали весьма рѣдко, думскій обиходъ еще съ нимъ не освоился.

Впервые онъ былъ примѣненъ въ первой Государственной Думѣ при обсужденіи адреса противъ поправки, предложенной однимъ изъ правыхъ депутатовъ, о томъ, чтобы упразднить самое слово «Россія». При оглашеніи этой поправки Предсѣдатель по собственной иниціативѣ поставилъ вопросъ: находитъ ли собраніе эту поправку подлежащею обсужденію, и собраніе отвѣтило отрицательно. Въ то время Наказа еще не было и никакого порядка для предварительнаго вопроса не существовало; понятно и законно было негодованіе Государственной Думы на несерьезную и неуважительную поправку, и Предсѣдатель по существу былъ правъ, предложивъ предварительный вопросъ. Онъ достигалъ и своей цѣли, ибо этимъ клалъ преграду неминуемому потоку краснорѣчія. Но такое его примѣненіе теперь было бы невозможно, такъ какъ предварительный вопросъ не предоставляется иниціативѣ предсѣдателя и не можетъ быть принятъ безъ преній и далеко не всегда можетъ быть примѣненъ къ поправкамъ, о чемъ будетъ рѣчь ниже.

Еще больше сомнѣній возбуждаетъ примѣненіе question préalable въ практикѣ второй Государственной Думы. Въ засѣданіи 26 Мая 1907 г., когда Предсѣдатель объявилъ законченными безконечныя пренія по направленію аграрнаго законопроекта, онъ доложилъ Государственной Думѣ, что во время преній было внесено пять формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ. Въ отвѣтъ на это членомъ Государственной Думы Кизеветтеромъ было внесено предложеніе примѣнить къ нимъ всѣмъ предварительный вопросъ, что и было принято. Въ видѣ мотива къ этому было указано на невозможность и ненужность давать аграрной комиссіи, которая уже занималась разсмотрѣніемъ законопроекта, какія-либо директивы; соображенія были правильны, какъ несомнѣнно правильно было и невысказанное соображеніе о политической опасности для Государственной Думы какихъ бы то ни было радикальныхъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ по аграрному вопросу, слишкомъ ярко напоминавшихъ знаменитое аграрное обращеніе первой Государственной Думы. Для большинства Государственной Думы было ясно, что принятіе предлагаемыхъ формулъ опасно для самаго существованія Государственной Думы, отклоненіе же ихъ могло показаться тѣмъ принципіальнымъ съ ними несогласіемъ, котораго на дѣлѣ не было. Выходомъ изъ этого и явился, естественно, предварительный вопросъ, который оставлялъ дѣло неразрѣшеннымъ какъ бы по формальнымъ основаніямъ. Но съ точки зрѣнія Наказа принятіе предварительнаго вопроса въ данномъ случаѣ было явно неправильно. Рѣчь шла вовсе не о принятіи къ разсмотрѣнію какого-либо дѣла, а о простомъ голосованіи формулъ; эти формулы, заканчивавшія происходившія пренія, не могли быть вовсе принимаемы къ разсмотрѣнію, такъ какъ ихъ оставалось только голосовать, а не обсуждать; онѣ не были и дѣломъ самостоятельнаго значенія. По этому примѣненіе предварительнаго вопроса въ этомъ случаѣ было формально неправильнымъ.

Но та же вторая Государственная Дума дала образчикъ обратнаго, образчикъ технически правильнаго, хотя политически болѣе

чѣмъ спорнаго, пользованія предварительнымъ вопросомъ: 15 Мая 1907 г. было внесено предложеніе о порицаніи террора, причемъ оно оканчивалось предложеніемъ принять соотвѣтствующую формулу перехода къ очереднымъ дѣламъ. Эта формула была заявлена, какъ самостоятельное предложеніе, подлежавшее особому, самостоятельному обсужденію, съ постановкою его также на повѣстку засѣданія, съ назначеніемъ для него особаго дня. Противъ этого предложенія былъ выдвинутъ предварительный вопросъ и былъ принятъ. Острый и безконечный вопросъ былъ снятъ съ очереди; можно сомнѣваться въ политической разумности этого шага, но технически онъ былъ безупреченъ.

Третья Государственная Дума неоднократно примѣняла предварительный вопросъ, но въ общемъ едва ли удачно. Такъ, напримѣръ, при обсужденіи законопроекта о реформѣ мѣстнаго суда Государственная Дума отклонила въ этомъ порядкѣ всѣ попытки внести ограниченія для евреевъ въ названный законопроектъ. Противъ всѣхъ поправокъ этого смысла противополагалась систематически question préalable, причемъ при первомъ его предложеніи докладчикъ комиссіи по судебнымъ реформамъ, членъ Государственной Думы Шубинской, мотивируя свое согласіе съ авторомъ предложенія о question préalable, заявилъ, что нельзя попутно съ мѣстнымъ судомъ рѣшать вопросъ большой важности, не находящійся съ нимъ въ непосредственной связи. Нѣтъ сомнѣнія, что и здѣсь пользованіе предварительнымъ вопросомъ было технически неправильнымъ и должно быть объяснено политическими, а не техническими соображеніями. Оно было совершенно аналогично пользованію тѣмъ же институтомъ во второй Государственной Думѣ, при соприкосновеніи съ острымъ вопросомъ объ аграрной реформѣ. Въ третьей Государственной Думѣ центральная ея часть, думское большинство, не хотѣло ни голосовать за новое ограниченіе евреевъ, ни его отклонить; оно предпочло уклониться отъ голосованія, избавиться отъ его разсмотрѣнія, оставивъ такимъ образомъ вопросъ открытымъ. Для этого у него нашлись и совершенно благовидные аргументы; оно было право по существу, когда утверждало, что вопросъ еврейскій выходитъ за предѣлы мѣстнаго суда, но оно было не право, выводя изъ этого возможность пользоваться институтомъ предварительнаго вопроса. Всѣ мотивы, высказанные членомъ Думы Шубинскимъ, были совершенно достаточны для того, чтобы побудить къ отклоненію поправки, какъ попутно разрѣшающей посторонній вопросъ, и были вовсе ненужны и недостаточны для уклоненія отъ голосованія; оно было неправильно технически, главнымъ образомъ, потому, что для примѣненія предварительнаго вопроса было упущено время, что обсужденіе этихъ поправокъ уже происходило, и технически предварительный вопросъ былъ безцѣленъ; на очереди стояло голосованіе уже безъ всякихъ преній; предложеніе о предварительномъ вопросѣ, напротивъ, открывало возможность новыхъ преній, хотя бы въ количествѣ четырехъ рѣчей, что было прямо противоположно самой цѣли института. И смыслъ этого предложенія можно усвоить только изъ соображеній политическихъ, изъ нѣсколько двусмысленной позиціи, которую занимали его авторы.

Но если такимъ образомъ практика Государственной Думы обнаружила плохое пониманіе института или сознательное имъ злоупотребленіе ради политическихъ цѣлей, тѣмъ не менѣе его смыслъ совершенно ясенъ, и внѣ указанныхъ раньше вопросовъ процессуальнаго характера, не являющихся подлежащимъ разсмотрѣнію Государственной Думы дѣломъ, сфера примѣненія предварительнаго вопроса ничѣмъ не ограничена.

Онъ примѣнимъ и желателенъ вездѣ, гдѣ Дума находитъ, что по тѣмъ или другимъ соображеніямъ она не желаетъ тратить времени на обсужденіе того, что ей предлагаютъ.

Но если теоретически это такъ, то на дѣлѣ имъ далеко не всегда можно воспользоваться въ указанныхъ случаяхъ, ибо въ Наказѣ существуетъ другое ограниченіе въ пользованіи имъ, которое идетъ уже не отъ *содержанія предложенія*, противъ котораго его выдвигаютъ, а отъ *момента его внесенія*.

Это второе условіе, т. е. время внесенія, выражено въ томъ же § 131 проекта Наказа

въ словахъ: «прежде перехода къ его обсужденію». Смыслъ этого требованія понятенъ; если обсужденіе уже началось, то поздно говорить о «непринятіи къ разсмотрѣнію». То, съ чѣмъ предварительный вопросъ по тѣмъ или инымъ основаніямъ собирался бороться, уже совершилось; разсмотрѣніе не можетъ окончиться «непринятіемъ къ разсмотрѣнію». Въ этомъ смыслѣ рѣчь можетъ идти уже только объ отверженіи предложенія по существу, а не объ уклоненіи отъ него.

Ранѣе, чѣмъ авторъ предложенія свое слово сказалъ, предсѣдатель долженъ объявить о поступленіи заявленія о примѣненіи § 131 Наказа и перейти къ разсмотрѣнію этого послѣдняго предложенія. Если авторъ предложенія уже высказался, то question prèalable болѣе не пріемлема.

Это едва ли создастъ практическое неудобство. Съ перваго взгляда можетъ показаться, что подобное требованіе предполагаетъ знакомство съ вопросомъ раньше, чѣмъ сущность его была сообщена Государственной Думѣ; что предложеніе о непринятіи дѣла къ разсмотрѣнію должно быть готово прежде, чѣмъ Государственная Дума ознакомилась съ дѣломъ. Но эта несообразность чисто кажущаяся. Тѣ дѣла, къ которымъ по существу можетъ быть примѣненъ предварительный вопросъ, принадлежатъ къ числу тѣхъ, которыя извѣстны заранѣе; если это законопроектъ, то онъ бываетъ заранѣе отпечатанъ и розданъ и опредѣленіемъ Думы поставленъ на повѣстку; если это спѣшный запросъ, который идетъ въ особомъ привилегированномъ, упрощенномъ порядкѣ, то онъ оглашается раньше, чѣмъ высказываются его авторы; болѣе того, спѣшный запросъ оглашается въ томъ же засѣданіи только въ случаѣ, если онъ внесенъ до извѣстнаго часа, такъ что фактически члены Государственной Думы всегда заранѣе знаютъ про него и могутъ съ нимъ ознакомиться. Совершенно экспромптомъ могутъ быть внесены только тѣ предложенія процессуальнаго свойства, которыя и не подлежатъ отклоненію предварительнымъ вопросомъ. Можно замѣтить еще, что внесеніе предварительнаго вопроса до перваго слова автора предложенія ограничиваетъ ихъ права, основанныя на Наказѣ. Наказъ обезпечиваетъ имъ слово по предложенію, которое они защищаютъ; вмѣсто этого предварительный вопросъ передаетъ судьбу предложенія въ распоряженіе другихъ ораторовъ уже по предварительному вопросу. Это безспорно, но выходъ изъ этого указанъ въ § 141 Наказа, который предоставляетъ предсѣдателю назначать оратора по предварительному вопросу; очевидно, предсѣдатель всегда включитъ въ число ихъ и автора того предложенія, противъ котораго пользуются институтомъ предварительнаго вопроса. Необходимо еще отмѣтить, что переходъ къ обсужденію надо понимать въ тѣсномъ, а не въ широкомъ смыслѣ, т. е. переходъ къ обсужденію въ общемъ собраніи Государственной Думы. Разсмотрѣніе предложенія въ комиссіи и даже направленіе его въ комиссію особымъ постановленіемъ Думы не есть еще обсужденіе предложенія. Такъ внесено законодательное предположеніе думской иниціативы; было сдѣлано и принято предложеніе о направленіи его въ предварительную комиссію; это предложеніе, согласно Наказу, обсуждалось выслушаніемъ четырехъ рѣчей, потомъ комиссія его разсматривала въ большомъ числѣ засѣданій и, наконецъ, предложеніе стало на повѣстку по вопросу о желательности, въ порядкѣ ст. 57 Учр. Гос. Думы. Возможно ли въ этотъ моментъ снять предложеніе предварительнымъ вопросомъ? На это надо отвѣтить утвердительно. Все то, что происходило до сихъ поръ, не было обсужденіемъ законопроекта; обсуждался вопросъ о его направленіи, обсуждалось предложеніе о передачѣ въ предварительную комиссію, но само предложеніе еще не обсуждалось; предварительный вопросъ еще не опоздалъ.

Нѣсколько менѣе ясно стоитъ дѣло, когда предварительный вопросъ выдвигается противъ поправокъ или формулъ перехода. Здѣсь гораздо труднѣе установить, съ какого момента считать переходъ къ обсужденію совершившимся; и тѣ случаи неправильнаго примѣненія института предварительнаго вопроса, о которыхъ я говорилъ раньше, тѣмъ и объясняются, что эта сторона дѣла не была принята во вниманіе.

Такъ возьмемъ примѣръ примѣненія его къ поправкамъ. Его нельзя отрицать теорети-

чески, но онъ мыслимъ только въ рѣдкихъ случаяхъ; не только потому, что поправка рѣдко является «дѣломъ» (здѣсь допустима спорность терминологіи), сколько потому, что она рѣдко подлежитъ самостоятельному обсужденію. Нѣтъ момента, когда было бы своевременно выдвинуть противъ нея предварительный вопросъ. Обсужденіе всегда сосредоточивается не около поправки, какъ таковой, а около всего предложенія или статьи; поправка обсуждается попутно съ другимъ вопросомъ, и ея самостоятельное значеніе выплываетъ только въ моментъ голосованія, т. е. не только не до обсужденія, а какъ разъ тогда, когда обсужденіе ея болѣе невозможно. Такъ, въ началѣ третьей Государственной Думы, при обсужденіи всеподданнѣйшаго адреса, при переходѣ къ голосованію, даже болѣе, уже въ моментъ голосованія, предсѣдатель огласилъ поправку члена Государственной Думы Ляхницкаго, предложившаго прибавить къ адресу слѣдующія слова: «при этомъ Государственная Дума къ глубочайшему прискорбію не можетъ не заявить Вашему Императорскому Величеству, что она приноситъ это привѣтствіе лишь отъ имени небольшой части населенія, приведшей своихъ представителей въ Думу на основаніи закона 3 Іюня, изданнаго правительствомъ вопреки Основнымъ Законамъ государства, лишившаго представительства въ Государственной Думѣ широкіе слои трудового населенія» (стен. отч. 1907—1908 г.г., ч. I, стр. 264).

Нѣтъ никакого сомнѣнія, что эта поправка не имѣла никакихъ шансовъ на успѣхъ и была бы отклонена. Тѣмъ не менѣе простого отклоненія показалось мало, и нѣкоторые члены Государственной Думы выступили съ предложеніемъ болѣе рѣшительныхъ мѣръ. Членъ Государственной Думы Синадино находилъ, что она, какъ незаконная, не можетъ подлежать баллотировкѣ. Невозможно понять, что было незаконнаго въ этой поправкѣ, и сомнѣнія члена Государственной Думы Синадино остались неразрѣшенными. Членъ Государственной Думы гр. Бобринскій предложилъ, ранѣе баллотировки по существу, поставить вопросъ: находитъ ли Дума нужнымъ разсматривать это предложеніе? Предсѣдатель поставилъ это на голосованіе и Дума отвѣтила отрицательно. Слѣдуетъ признать, что этотъ пріемъ былъ съ точки зрѣнія Наказа неправиленъ. Время для предварительнаго вопроса было уже безвозвратно упущено. Обсужденіе было кончено, пренія объявлены прекращенными. Оставалось одно голосованіе, и въ этотъ моментъ внесеніе предварительнаго вопроса было парламентскою ошибкою.

И любопытно сравнить этотъ прецедентъ съ аналогичнымъ, уже упомянутымъ мною, прецедентомъ первой Государственной Думы, когда такимъ же порядкомъ, при этомъ по иниціативѣ самого Предсѣдателя Государственной Думы, былъ примѣненъ предварительный вопросъ тоже для поправки къ адресу. Тамъ это предложеніе имѣло практическій смыслъ потому, что въ первой Думѣ пренія по адресу велись иначе, и каждая поправка открывала самостоятельныя по ней пренія, подвергалась особому обсужденію; тамъ поэтому было вполнѣ понятно желаніе снять ее съ обсужденія предварительнымъ вопросомъ, разъ никакого порядка внесенія этого послѣдняго Наказомъ еще не было установлено. Но въ третьей Государственной Думѣ пренія велись иначе, поправки отдѣльному обсужденію не подвергались, и потому, хотя не трудно понять смыслъ предложенія гр. Бобринскаго, цѣлью котораго было выразить высшую степень отрицательнаго отношенія къ поправкѣ, предварительный вопросъ все же не могъ быть поставленъ и Предсѣдатель не имѣлъ права его допускать.

Изъ сказаннаго видно, что при нормальномъ ходѣ засѣданія нѣтъ никакой возможности отклонить обсужденіе поправокъ предварительнымъ вопросомъ; всякая поправка по необходимости голосуется, ибо обсуждается она не отдѣльно, а попутно, на ряду съ тѣмъ основнымъ предложеніемъ, къ котому она внесена. И тѣмъ не менѣе, какъ исключеніе, могутъ быть случаи, когда примѣненіе предварительнаго вопроса возможно и къ поправкѣ. Извѣстно, что между вторымъ и третьимъ обсужденіями законопроекта, не признаннаго спѣшнымъ, можно вносить новыя поправки, которыя обсуждаются при второмъ постатейномъ чтеніи (третьемъ обсужденіи). Въ сущности при немъ подлежатъ обсужденію однѣ поправки, а не принятый уже текстъ, ибо если никакой поправки

къ статьѣ не внесено, то онъ даже вторично и не голосуется. Такимъ образомъ, на обсужденіе Думы въ этомъ чтеніи ставятся только поправки. Въ этомъ случаѣ является полная возможность предложить предварительный вопросъ, и часто понятенъ и смыслъ такого предложенія; оно поможетъ иногда устранить безконечныя пренія.

Спорнымъ является вопросъ и о примѣненіи § 131 Наказа къ формуламъ перехода. Въ нормальномъ порядкѣ это тоже невозможно; формулы перехода не только не являются самостоятельнымъ предложеніемъ, но почти никогда не обсуждаются. Предсѣдатель оглашаетъ ихъ по объявленіи преній законченными, когда остается только ихъ голосовать. Если онѣ извѣстны раньше, то, такъ какъ онѣ всегда сопутствуютъ какому-нибудь основному вопросу, законопроекту, отвѣту министра на предъявленный къ нему запросъ и т. д., онѣ и не обсуждаются самостоятельно, а попутно съ главною темою, и перехода къ ихъ обсужденію вовсе не бываетъ. Нѣтъ момента поэтому, когда бы можно было примѣнить къ нимъ предварительный вопросъ. Однако, тереотически все же нельзя вовсе отрицать возможность пользоваться этимъ институтомъ и противъ нихъ. Выше уже былъ указанъ примѣръ технически безупречнаго устраненія формулъ перехода при обсужденіи порицанія террора; конечно, этотъ примѣръ едва ли можетъ служить прецедентомъ, ибо самое предложеніе поставить на обсужденіе Государственной Думы формулу перехода является не только своеобразнымъ и не типичнымъ для думскихъ работъ явленіемъ, но можетъ быть объяснено исключительно остротою того политическаго вопроса, который за нимъ скрывался. Но есть примѣры гораздо болѣе безобиднаго и нормальнаго пользованія формулами перехода, гдѣ предварительный вопросъ не исключенъ; таковы тѣ случаи, когда формулы перехода являются не результатомъ преній, а служатъ хотя бы и побочнымъ, но все же самостоятельнымъ предметомъ обсужденія. Таковы, напримѣръ, всѣ выраженныя въ подобныхъ формулахъ пожеланія бюджетной комиссіи. Они излагались въ докладахъ комиссій, заранѣе вносились въ Государственную Думу и были, какъ таковыя, самымъ недвусмысленнымъ образомъ предметомъ думскихъ дебатовъ. Предварительный вопросъ, очевидно, вполнѣ примѣнимъ и къ этимъ формуламъ; но для примѣненія его въ этомъ случаѣ уже нельзя ждать голосованія; онъ могъ быть поставленъ только до начала доклада, смыслъ его могъ быть въ этомъ случаѣ не демонстративный, а вполнѣ реальный,—устраненіе самаго факта пожеланія и связанныхъ съ нимъ длинныхъ и острыхъ рѣчей. Но если этого вовремя сдѣлано не было, то институтъ предварительнаго вопроса уже отпадалъ.

Параграфъ 132 проекта содержитъ вполнѣ понятное и, можно сказать, общераспространенное во всѣхъ общественныхъ собраніяхъ правило, что ни одно дѣло, не поставленное на повѣстку, не можетъ быть разрѣшено по существу. Но также понятно и то, что это право не можетъ быть распространяемо на тѣ побочныя, подсобныя предложенія, которыя возникаютъ параллельно обсуждаемому дѣлу. Такъ если на повѣсткѣ стоитъ обсужденіе законопроекта, а передъ началомъ его будетъ внесено предложеніе о предварительномъ вопросѣ, то очевидно, что это послѣднее предложеніе будетъ разрѣшено по существу, хотя бы оно на повѣсткѣ и не стояло.

Характерная особенность такихъ предложеній та, что они никогда не появляются самостоятельно, что они рѣшаютъ судьбу или движеніе какого-то *иного* дѣла, которое на повѣстку *поставлено*. Комиссія по Наказу только сочла своимъ долгомъ нѣсколько расширить объемъ тѣхъ вопросовъ, которые могутъ быть разрѣшены безъ постановки на повѣстку. Въ прежней редакціи Наказа было изъятіе для предложеній, «касающихся порядка обсужденія дѣлъ и ихъ направленія». Но эти слова могли только съ большою натяжкою быть примѣнены къ такимъ предложеніямъ, какъ, напримѣръ, принятіе по существу запроса или вопроса. Поэтому во избѣжаніе недоразумѣній, кромѣ дѣлъ о направленіи и о порядкѣ обсужденія, въ нынѣшній параграфъ Наказа прибавлены еще «и вопросы, положительно въ Наказѣ указанные». И право рѣшать ихъ по существу основано не на толкованіи термина «направленіе», а на положительномъ велѣніи Наказа.

Однако, указанныя соображенія не разрѣшаютъ всѣхъ возможныхъ затруднительныхъ казусовъ; предсѣдательствующимъ предстоитъ еще санкціонировать ту или другую парламентскую практику. Укажу пока на два возможныхъ источника недоразумѣній.

Какъ я указывалъ выше, при нормальномъ ходѣ вещей всѣ попутные вопросы возникаютъ о дѣлѣ, которое само уже стоитъ на повѣсткѣ, и потому всѣ, кто интересуется его существомъ, тѣмъ самымъ имѣютъ возможность принять участіе въ разрѣшеніи и всякаго побочнаго, связаннаго съ нимъ, предложенія. Такъ, если на повѣсткѣ стоитъ обсужденіе даннаго законопроекта, всякое побочное предложеніе—и сдача его въ комиссію и гильотинированіе посредствомъ предварительнаго вопроса—не будетъ считаться новымъ вопросомъ, ибо касается того самаго вопроса, который на повѣсткѣ стоитъ. Но есть одинъ моментъ думскаго засѣданія, когда такое предложеніе можетъ быть сдѣлано, но будетъ относиться къ вопросу, который тоже не стоитъ на повѣсткѣ,—это моментъ оглашенія поступающихъ въ Думу бумагъ. Среди нихъ могутъ находиться и законопроекты частной иниціативы и неспѣшные законопроекты и т. д.; допустимъ, что при докладѣ ихъ кѣмъ-нибудь будетъ внесено предложеніе о примѣненіи къ которому-либо изъ нихъ предварительнаго вопроса. Подлежитъ ли это предложеніе обсужденію по существу, какъ побочный вопросъ о направленіи, несмотря на то, что оно относится къ другому вопросу, тоже на повѣстку еще не поставленному? Всякій чувствуетъ, что отвѣтъ на это можетъ быть только отрицательный; но нужно указать тѣ мотивы, которыми долженъ руководиться предсѣдатель, не допуская голосованія такого предложенія. Формальный мотивъ ясенъ: Государственная Дума можетъ отказаться отъ разсмотрѣнія законопроекта или запроса *прежде* перехода къ его обсужденію, но слѣдовательно тогда, когда *предполагается и можетъ быть его обсужденіе*; голосованіе предварительнаго вопроса предполагаетъ *возможность обсужденія* законопроекта и именно *это* и отклоняетъ; но разъ обсужденіе невозможно безъ постановки на повѣстку, то и примѣненіе предварительнаго вопроса къ предложенію, которое обсужденію не подлежитъ и на повѣсткѣ не стоитъ, недопустимо.

Далѣе, примѣненіе question préalable не есть предрѣшеніе *направленія*, ибо оно рѣшаетъ вопросъ по *существу*, и по тому самому вопросъ, который такъ рѣшается, долженъ стоять на повѣсткѣ; не предложеніе о примѣненіи question préalable должно стоять на повѣсткѣ, ибо это предложеніе не есть самостоятельное, но тотъ вопросъ, который имъ будетъ разрѣшенъ окончательно.

Какъ это ни ясно, но обязанность предсѣдателя оглашать всѣ бумаги, поступающія послѣ предыдущаго засѣданія, и разрѣшать вопросъ объ ихъ *направленіи* безъ постановки ихъ на повѣстку давала иногда поводъ къ ошибочнымъ по формѣ и неправильнымъ по существу дѣйствіямъ. Возьмемъ изъ практики одинъ примѣръ, о которомъ я уже говорилъ.

Государственная Дума постановила передать разсмотрѣніе законопроекта объ образованіи Холмской губерніи въ двѣ комиссіи; поступила бумага о снятіи съ одной комиссіи даннаго ей порученія. Бумага была доложена—и это правильно—и разрѣшена въ томъ же засѣданіи. Правильно ли это? Объ этомъ возникъ весьма жаркій споръ въ Государственной Думѣ въ засѣданіи 28 Марта 1911 г., но рѣшался вопросъ скорѣе съ точки зрѣнія этической и политической, а не съ точки зрѣнія Наказа. Между тѣмъ, именно Наказъ даетъ надлежащую почву, чтобы обсудить, *что* было неправильнаго въ упомянутомъ постановленіи Государственной Думы. Наказъ обязывалъ предсѣдателя огласить поступившую бумагу и въ подлежащемъ случаѣ рѣшить вопросъ объ ея направленіи; подчеркиваю,—не рѣшать по существу вопросъ, изложенный въ бумагѣ, а рѣшить вопросъ только о *направленіи этой бумаги*.

Такъ, если поступилъ законопроектъ о выдѣленіи Холмской Руси, онъ долженъ былъ быть Думѣ доложенъ, и Дума могла рѣшить вопросъ о его направленіи, напримѣръ о передачѣ его въ ту или другую комиссію безъ постановки этого вопроса на повѣстку; это было бы тѣмъ постановленіемъ о направленіи, которое рѣшается, согласно Наказу, безъ повѣстки, но по существу законопроектъ о Холмской Руси остался бы незатронутымъ.

Но поступаетъ заявленіе комиссіи по мѣстному самоуправленію по поводу даннаго ей порученія. Это заявленіе могло и должно быть доложено Государственной Думѣ, и Дума могла дать ему то или другое направленіе безъ постановки его на повѣстку, но она не могла *разрѣшить это заявленіе по существу*. Дума могла сказать, что заявленіе по его характеру должно быть направлено на заключеніе Совѣщанія; *это* она могла рѣшить безъ постановки на повѣстку. Она могла постановить, что оно не требуетъ заключенія Совѣщанія, а можетъ быть ею разрѣшено, и назначить день для его разсмотрѣнія. Она постановила бы отпечатать и раздать заявленіе и назначила бы день для его разсмотрѣнія. Это было бы тоже разрѣшеніемъ вопроса о направленіи. Рѣшать же самый вопросъ о снятіи съ комиссіи порученія дать заключеніе по законопроекту —значило разрѣшить вопросъ по существу, причемъ такой вопросъ, о которомъ никакого упоминанія, даже косвеннаго, въ повѣсткѣ не было.

Другимъ моментомъ, способнымъ ввести въ заблужденіе предсѣдателя, являются выступленія министровъ съ самостоятельными предложеніями.

Этотъ случай приходится разсматривать въ связи съ § 133, такъ какъ именно сопоставленіе §§ 132 и 133 можетъ дать поводъ къ недоразумѣнію. Въ § 133 изложено, что послѣ каждаго выступленія министра, выступленія, даже не находящагося ни въ какой связи съ разсматриваемымъ Государственною Думою дѣломъ, а слѣдовательно послѣ выступленія министра по вопросу, на повѣсткѣ не стоящему, предсѣдатель спрашиваетъ: желаетъ ли Дума его обсуждать немедленно? Это какъ будто бы предполагаетъ, что Государственная Дума можетъ его обсуждать и слѣдовательно принять рѣшеніе по существу, хотя на повѣсткѣ оно и не значится. Во избѣжаніе недоразумѣній необходимо, прежде всего, установить, что § 133 не стоитъ ни въ какой связи съ предыдущимъ, но что, напротивъ того, онъ касается, какъ общее правило, именно тѣхъ случаевъ, когда обсуждаемый вопросъ на повѣсткѣ *стоялъ*. Даже и въ этомъ случаѣ выступленіе министра обусловливаетъ нѣсколько необычное движеніе дѣла; предсѣдатель ex officio ставитъ вопросъ: угодно ли Государственной Думѣ открыть немедленно пренія? И если въ § 133 дѣйствительно говорится о самостоятельныхъ, непредвидѣнныхъ выступленіяхъ министра, не стоящихъ ни въ какой связи съ разсматриваемымъ дѣломъ, то только потому, что комиссія по Наказу не считала цѣлесообразнымъ разрѣшать Наказомъ спорный и щекотливый вопросъ о самомъ правѣ министра выступать съ такими заявленіями. Право ихъ на это не возбуждало до сихъ поръ возраженій въ Государственной Думѣ. Правительство въ непарламентскихъ странахъ всегда очень ревниво относилось къ нему, отстаивая свою неподчиненность парламентскимъ наказамъ и утверждая, что никакія правила думскаго распорядка ихъ касаться не могутъ. Комиссія по Наказу не сомнѣвалась, что попытки запретить такія выступленія министровъ не могли бы при существующихъ условіяхъ имѣть никакого успѣха; сама жизнь и у насъ, какъ повсюду, пополнитъ пробѣлъ закона и удержитъ членовъ правительства отъ вызывающаго и надменнаго пользованія своимъ правомъ. Вѣдь правило ст. 40 Учр. Гос. Думы все же не безусловно, и теперь ни одному министру не приходило въ голову останавливать оратора и требовать себѣ слова на томъ основаніи, что ст. 40 говоритъ о его правѣ быть выслушаннымъ, *когда онъ пожелаетъ*. Точно также придетъ время, когда министръ сочтетъ столь же неудобнымъ и выступать съ заявленіемъ, о которомъ онъ заранѣе не предупредилъ предсѣдателя, и которое на повѣстку не поставлено. Но пока все-таки приходится считаться съ этою возможностью, и надо было предвидѣть въ Наказѣ выступленіе министра съ новымъ вопросомъ, о которомъ никто не былъ предупрежденъ и котораго нѣтъ на повѣсткѣ.

Въ этомъ случаѣ правило § 132 безусловно. Рѣшить что-нибудь по существу такого выступленія нельзя. Наказъ не можетъ запретить министру выступить, но могъ запретить Думѣ что-либо рѣшить. Таковы и прецеденты. Во второй Государственной Думѣ П. А. Столыпинъ выступилъ 1 Іюня 1907 г. съ требованіемъ удаленія и задержанія соціалъ-демократическихъ депутатовъ. Вопросъ не стоялъ на повѣсткѣ, не находился ни въ какой связи съ

*

разсматриваемымъ дѣломъ, тѣмъ не менѣе Предсѣдатель Государственной Думы не могъ его устранить; но зато, согласно Наказу, вопросъ этотъ, какъ не стоящій на повѣсткѣ, не могъ быть рѣшенъ, и Предсѣдатель правильно заявилъ, что въ данномъ засѣданіи рѣчь можетъ идти только о *направленіи* сдѣланнаго предложенія, въ частности о томъ, подлежитъ ли его отдать въ какую-либо комиссію или слѣдуетъ разсматривать сразу въ пленумѣ Думы. Въ то время въ прежнемъ Наказѣ § 133 не существовало. Если бы такой инцидентъ случился теперь, то предсѣдатель прежде всего былъ бы обязанъ поставить вопросъ о томъ, желаетъ ли Дума вообще обсуждать заявленіе Предсѣдателя Совѣта Министровъ въ данномъ засѣданіи? При утвердительномъ отвѣтѣ онъ все же не могъ бы допустить разрѣшенія его по существу; пренія въ этомъ засѣданіи ограничились бы опять-таки вопросомъ о направленіи. При отрицательномъ же отвѣтѣ все обсужденіе вопроса, даже о направленіи, было бы отложено и вновь поставлено на повѣстку.

И вотъ является вопросъ, какъ долженъ поступить предсѣдатель, когда министръ дѣлаетъ самостоятельное выступленіе, безъ постановки его на повѣстку, но такое, въ которомъ, въ сущности, не вносится никакого конкретнаго предложенія, которое не можетъ быть по этому и рѣшено по существу? Такъ, если министръ отвѣчаетъ на запросъ или вопросъ, не предупредивъ объ этомъ предсѣдателя и безъ постановки его объясненій на повѣстку, то долженъ ли тѣмъ не менѣе предсѣдатель, за силою § 133, предложить Думѣ, не пожелаетъ ли она немедленно обсуждать заявленіе министра и тѣмъ самымъ допустить возможность измѣненія всей повѣстки властью министра, или долженъ, за силою § 132, всякое обсужденіе объясненій министра отложить до постановки этого вопроса на повѣстку засѣданія?

Нѣтъ сомнѣнія, что допустимо только второе рѣшеніе. Смыслъ § 132 и §§ 115 и 117 — объ установленіи повѣстки и о разсылкѣ на домъ всякаго дополненія повѣстки — заключается въ неизмѣнномъ требованіи, чтобы ни одно дѣло не вносилось сюрпризомъ, чтобы каждый членъ Государственной Думы заранѣе зналъ, что будетъ въ засѣданіи. Единственнымъ исключеніемъ, установленнымъ Наказомъ и, какъ исключеніе, не подлежащимъ распространительному толкованію, является спѣшный запросъ. Было бы поэтому ни съ чѣмъ несообразно, если бы министръ имѣлъ возможность самостоятельно перевернуть всю повѣстку, хотя бы съ согласія думскаго большинства, но безъ предупрежденія о томъ всѣхъ депутатовъ. И если такое толкованіе необходимо по смыслу всей парламентской процедуры, то для него есть и *формальное основаніе*. Наказъ запрещаетъ рѣшать дѣло по существу. Что надо разумѣть подъ этимъ понятіемъ? Существо каждаго дѣла различно въ зависимости отъ его свойствъ, и потому и рѣшеніе *по существу* тоже неодинаково для той и другой категоріи дѣлъ. Рѣшеніе по существу того или иного вопроса есть такое рѣшеніе, послѣ котораго данный вопросъ падаетъ, считается оконченнымъ; ему противополагаются всѣ рѣшенія о направленіи, которыя влекутъ за собою новое разсмотрѣніе того же вопроса. Если внесенъ запросъ, то рѣшеніе его по существу обозначаетъ принятіе его или отверженіе; то и другое постановленіе оканчиваютъ данный вопросъ, который состоитъ, въ сущности, въ одномъ: въ разрѣшеніи, надлежитъ ли запросъ принять или нѣтъ? Если же вмѣсто этого Государственная Дума сдаетъ запросъ въ комиссію или рѣшаетъ поставить его на повѣстку другого засѣданія, то это не рѣшеніе по существу, а рѣшеніе о направленіи. Но какъ быть съ отвѣтомъ министра? Отвѣтъ министра выходитъ за предѣлы запроса, такъ какъ судьба запроса была разрѣшена его принятіемъ или отверженіемъ. Отвѣтъ министра, хотя и вынужденный, есть *новый*, производящій свои послѣдствія, фактъ, но уже за предѣлами запроса. Онъ открываетъ сужденія и можетъ кончиться постановленіемъ. Но какое же разрѣшеніе этого дѣла можетъ быть названо рѣшеніемъ по существу? То же самое, какъ и во всѣхъ другихъ. Оно будетъ рѣшеніемъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда вслѣдъ за симъ Государственная Дума сочтетъ его окончательно исчерпаннымъ и перейдетъ къ другимъ дѣламъ. Это можетъ быть сдѣлано различными путями: Государственная Дума можетъ постановить объ апелляціи къ Госу-

дарю, въ порядкѣ ст. 60 Учр. Гос. Думы, она можетъ перейти къ другимъ дѣламъ мотивированнымъ изложеніемъ своихъ взглядовъ, она можетъ перейти молчаливо объявленіемъ о томъ предсѣдателя. И во всѣхъ этихъ случаяхъ одинаково одинъ результатъ налицо: дѣло закончено, и къ нему больше возвращаться не придется. И это опять-таки не можетъ быть сдѣлано экспромптомъ, безъ постановленія этого вопроса на повѣстку; если министръ заявляетъ о своемъ желаніи дать объясненія, то для того, чтобы можно было открыть по нимъ пренія и съ этимъ вопросомъ покончить, выступленіе министра должно стоять на повѣсткѣ. Безъ этого Дума его выслушаетъ, но постановить можетъ одно: рѣшить, въ какомъ засѣданіи поставить на повѣстку обсужденіе его заявленія и тогда окончательно разрѣшить принятый ею когда-то запросъ.

Таковы руководящія начала, которыхъ слѣдуетъ держаться при разрѣшеніи сомнительныхъ вопросовъ; не трудно видѣть, однако, что они все-таки не вполнѣ соотвѣтствуютъ тому, что установила практика, и что есть нѣкоторые случаи, которые разрѣшаются въ прямомъ противорѣчіи съ изложенными здѣсь принципами. Такъ, напримѣръ, если членъ Государственной Думы проситъ отпуска свыше шести недѣль, то эта просьба, по заключеніи Совѣщанія, докладывается Думѣ безъ постановки на повѣстку и разрѣшается въ томъ же засѣданіи. А между тѣмъ это несомнѣнно рѣшеніе дѣла по существу, а не о направленіи.

Едва ли можно чѣмъ-нибудь оспорить правильность этого указанія; но примѣръ этотъ доказываетъ только лишній разъ, какъ сама жизнь сглаживаетъ тѣ формальныя строгости, за которыми не стоитъ реальнаго практическаго смысла. Конечно, разрѣшеніе отпуска или отказъ въ немъ есть разрѣшеніе дѣла по существу, и, какъ таковое, оно должно бы было стоять на повѣсткѣ, но, съ другой стороны, въ этомъ вопросѣ не заинтересованъ никто; думское постановленіе превратилось въ простую формальность, и Наказъ нарушается съ общаго согласія только потому, что на это никто не претендуетъ. Но можно навѣрное сказать, что если бы когда-либо, какимъ-либо чудомъ, вопросъ о чьемъ-либо отпускѣ получилъ большое политическое значеніе, онъ, если бы не былъ поставленъ на повѣстку ради послѣдовательности, во всякомъ случаѣ былъ бы поставленъ на обсужденіе такъ, что объ этомъ бы всѣ узнали. Иначе это было бы уже злоупотребленіемъ. Возьмемъ другой примѣръ. Повѣрка безспорныхъ полномочій идетъ также безъ постановки ихъ на повѣстку; по крайней мѣрѣ Наказъ требуетъ обозначенія этого въ повѣсткѣ въ столь общей формѣ, которая ничего не говоритъ. Но тотъ же Наказъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда споры и сомнѣнія возможны, требуетъ точнаго обозначенія округа, выборы котораго повѣряются; такимъ образомъ, самъ Наказъ санкціонируетъ разницу въ способахъ освѣдомленія о дѣлѣ, которое рѣшается по существу *въ зависимости* отъ того, предполагается ли здѣсь заинтересованное лицо, можно ли подозрѣвать, что несоблюденіе строгихъ формъ чьи-либо интересы нарушитъ.

Здѣсь начинается область, гдѣ пользованіе Наказомъ, болѣе или менѣе педантичное слѣдованіе ему зависятъ уже отъ такта и чутья предсѣдателя, который лучше всѣхъ замѣтитъ, представляетъ ли отступленіе отъ буквы Наказа нарушеніе чьего бы то ни было, хотя бы единичнаго, права. Практика даетъ примѣры тѣхъ отступленій, которыя молчаливо всѣми санкціонируются. Стоитъ посмотрѣть на прохожденіе такъ называемой вермишели, чтобы видѣть, какъ тотъ же предсѣдатель, который точно и строго соблюдаетъ нормы двукратнаго обсужденія и т. п., упрощаетъ процессъ обсужденія законовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ навѣрное знаетъ, что никто на это не будетъ въ претензіи. Но, несомнѣнно, стоитъ кому бы то ни было заявить претензію на столь неправильный порядокъ обсужденія дѣлъ, какъ предсѣдатель вернется къ буквѣ Наказа. Мы имѣемъ примѣры этого. Когда былъ внесенъ спѣшный запросъ фракціи к.-д. о злоупотребленіяхъ при выборахъ, его стали оглашать въ засѣданіи; оглашеніе заняло нѣсколько часовъ подъ рядъ и превратилось въ обструкцію. Нѣтъ сомнѣнія, что если бы *всѣ* согласились перейти къ обсужденію спѣшнаго запроса безъ его прочтенія, то предсѣдатель имѣлъ бы возможность сдѣлать отступленіе и перейти къ его разсмотрѣнію. Но были члены Госу-

дарственной Думы, которые хотѣли довести до абсурда пользованіе спѣшностью запросовъ такого объема и настаивали на оглашеніи. Предсѣдателю оставалось подчиниться и потерять время Думы на ненужное дѣйствіе; получилось безвыходное положеніе, которое устранено теперь въ проектѣ Наказа § 109. Всѣ эти соображенія даютъ возможность предсѣдателю, за своею личною отвѣтственностью передъ Думою, дѣлать безвредныя и безобидныя отступленія отъ Наказа въ тѣхъ случаяхъ, когда никто не страдаетъ, никто не претендуетъ. Но, очевидно, стоитъ кому-нибудь въ порядкѣ § 143 указать на происходящее отступленіе отъ Наказа, какъ предсѣдатель долженъ тотчасъ признать свою ошибку и вернуться къ нормальному порядку. Въ началѣ каждой повѣстки полезно поэтому ставить общую рубрику «текущія дѣла», которая обнимала бы оглашеніе новыхъ поступившихъ бумагъ и рѣшеніе объ ихъ направленіи; въ этой рубрикѣ можетъ пройти и разрѣшеніе отпуска, хотя формально это неправильно. Но, если въ такой же рубрикѣ пройдетъ и снятіе съ комиссіи по мѣстному самоуправленію порученія разсмотрѣть законъ, это будетъ уже злоупотребленіемъ, отвѣтственность за которое остается на предсѣдателѣ. И предсѣдатели должны помнить, что эту ихъ отвѣтственность не сниметъ съ нихъ никакое согласіе *большинства*; хранителемъ Наказа, законныхъ правъ и интересовъ *каждаго отдѣльнаго депутата* является онъ, предсѣдатель, а не думское большинство; и только полная увѣренность, что не только результатъ получился бы тотъ же, но что и ходъ вещей остался бы тѣмъ же, что ничье право, которымъ могли бы воспользоваться, не было такимъ образомъ отнято,—только эта увѣренность оправдываетъ предсѣдателя въ отступленіи отъ буквы Наказа.

Параграфъ 133 указываетъ порядокъ обсужденія въ тѣхъ случаяхъ, когда въ основѣ обсужденія лежитъ то или другое выступленіе правительства. Я уже указывалъ, что Наказъ безсиленъ ввести эти выступленія въ общій порядокъ думскаго обихода,—ставить ихъ на повѣстку, какъ и всѣ дѣла, не иначе, какъ по постановленію Думы; у министра—самостоятельное право (ст. 40 Учр. Гос. Думы) выступать тогда, когда онъ захочетъ. Практически и теперь министры обыкновенно этимъ правомъ не пользуются, и день выступленія министра назначается по общему согласію съ Думою и ставится на повѣстку, когда удобно обѣимъ сторонамъ. Дума не можетъ въ назначенный ею день заставить выступить министра. Даже по запросамъ, когда самъ законъ назначаетъ министру срокъ отвѣта, законъ не оговариваетъ, что этотъ отвѣтъ дается въ формѣ личнаго выступленія министра передъ Думою, и оставляетъ министру возможность, при назначеніи неудобнаго дня, ограничиться письменнымъ объясненіемъ. Равнымъ образомъ, нельзя помѣшать министру, неожиданно явившемуся въ Думу, прервать очередныя дѣла и дать объясненія по запросу. Но очевидное удобство для обѣихъ сторонъ еще съ первой Думы установило практику, по которой подходящій день назначается по общему согласію министра съ Предсѣдателемъ Думы и санкціонируется послѣднимъ при составленіи повѣстки засѣданія. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда выступленіе министра заранѣе извѣстно, стоитъ на повѣсткѣ и касается вопроса, вполнѣ знакомаго Думѣ, это выступленіе все-таки порождаетъ особый порядокъ; предсѣдатель Думы ex officio ставитъ на разрѣшеніе вопросъ: желаетъ ли Дума немедленно перейти къ его обсужденію?

Смыслъ этого требованія понятенъ. Оно вноситъ нѣкоторое, хотя и неполное, уравненіе положенія министра и Думы. Законъ очень заботливо отнесся къ удобству министра; онъ далъ ему право выступать, когда онъ захочетъ (ст. 40), обезпечилъ ему мѣсячный срокъ для подготовки къ отвѣту. Было бы несправедливо требовать, чтобы этотъ его отвѣтъ, его объясненія получали разомъ немедленное разрѣшеніе.

Далѣе, выбранный министромъ для отвѣта день, хотя бы и одобренный Думою, можетъ оказаться неудобнымъ для лицъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ этомъ дѣлѣ, первыхъ подписавшихъ первоначальное предложеніе; они могутъ быть въ законномъ отпуску и т. д.

Могутъ быть и другіе спѣшные или срочные запросы и вообще срочныя и спѣшныя дѣла, которыя неудобно и нежелательно откладывать до полной ликвидаціи возбужденнаго вопроса. Словомъ, могутъ быть самыя разно-

образныя причины, которыя дѣлаютъ желательнымъ отсрочку преній; но Наказъ не считалъ цѣлесообразнымъ предоставлять инициативу этого предложенія тому или другому лицу. Не только потому, что предложеніе объ отсрочкѣ, какъ бы ходатайство объ отсрочкѣ, ставило иниціаторовъ такого предложенія въ нѣсколько фальшивое положеніе, свидѣтельствуя какъ бы о testemonium paupertatis, о началѣ капитуляціи; опасеніе такой видимости могло бы повести къ одному — къ возможно болѣе рѣдкому пользованію тѣмъ правомъ отсрочки преній, отъ примѣненія котораго болѣе всего выиграетъ сама Дума. Этого мало. Предоставить инициативу такого предложенія отдѣльнымъ членамъ Государственной Думы значило бы объявить немедленное обсужденіе общимъ правиломъ, отъ котораго только допускается отступленіе. Между тѣмъ, комиссія по Наказу не считаетъ немедленное обсужденіе такимъ нормальнымъ порядкомъ, чтобы отсрочку нужно было просить въ видѣ изъятія. Комиссія считаетъ болѣе правильнымъ, чтобы этотъ вопросъ ex officio ставился всегда на голосованіе по предложенію предсѣдателя, чтобы инициатива шла не отъ того или другого депутата, а отъ Наказа.

Таковы главныя нормы второго раздѣла.

III.

Какъ было сказано выше, остальные четыре раздѣла главы V вводятъ насъ въ порядокъ разсмотрѣнія каждаго дѣла. Эти правила являются общими для всякаго думскаго обсужденія, независимо отъ предмета его, относятся одинаково къ предметамъ перваго и второго раздѣловъ и даже остальныхъ главъ. Отличительная особенность этихъ раздѣловъ въ томъ, что они устанавливаютъ мельчайшіе элементы, изъ которыхъ складывается думская процедура. Здѣсь рѣчь идетъ уже не о переходѣ отъ засѣданія къ засѣданію и не о переходѣ отъ дѣла къ дѣлу, а о способахъ трактовать каждое отдѣльное дѣло, каждый случайный вопросъ. При этомъ, такъ какъ всякое разсмотрѣніе складывается, во-первыхъ, изъ преній, а во-вторыхъ, изъ голосованія, то и изъ остающихся четырехъ раздѣловъ два первые (III и IV) посвящаются порядку преній, а два послѣднихъ (V и VI)—порядку голосованія; при этомъ, какъ видно уже изъ заголовковъ раздѣла, раздѣлъ четвертый исключительно имѣетъ въ виду важный вопросъ сокращенія и прекращенія преній, а раздѣлъ третій—все остальное.

Если въ дѣлѣ назначенія и закрытія засѣданія, въ дѣлѣ измѣненія повѣстки и перехода отъ вопроса къ вопросу хозяиномъ является Дума, такъ что рѣчь можетъ идти лишь о предоставленіи предсѣдателю иногда права инициативы, то въ дѣлѣ управленія преніями единственнымъ хозяиномъ является предсѣдатель. Это начало не только expressis verbis выражено въ § 135 Наказа, оно подтверждается и всѣми прочими нормами. Единственно, чему подчиняется предсѣдатель,—это Наказъ, а не Дума; но и въ тѣхъ случаяхъ, когда предсѣдатель разойдется съ Наказомъ, единственное право, которое остается за Думою или, вѣрнѣе, за каждымъ членомъ ея, это обратить на это вниманіе. Но и послѣ такого обращенія предсѣдатель остается единственнымъ судьею справедливости сдѣланнаго указанія; никакихъ преній (§ 143) и тѣмъ болѣе никакихъ постановленій Думы по такимъ замѣчаніямъ не допускается. Предсѣдатель выбирается только на годъ; пока онъ предсѣдатель, въ его распоряженія Дума не входитъ, и никакого *нормальнаго* порядка ни для его удаленія, ни для отмѣны его распоряженій не существуетъ.

Нельзя не высказать одного пожеланія, чтобы наши предсѣдательствующіе при указаніи имъ на нарушеніе Наказа, въ тѣхъ случаяхъ, когда они съ этимъ несогласны, не ограничивались молчаливымъ переходомъ къ очереднымъ дѣламъ, а давали бы мотивированный отвѣтъ по содержанію сдѣланнаго замѣчанія. Эти ихъ мотивированныя разъясненія послужатъ, во-первыхъ, руководящими началами при созданіи парламентскихъ прецедентовъ, интерпретаціи Наказа; они, во-вторыхъ, дань уваженія къ тому, кто сдѣлалъ указаніе, хотя бы съ нимъ предсѣдатель не согласился; наконецъ, въ-третьихъ, они—дань уваженія къ Думѣ, передъ которою предсѣдатель никогда не откажется оправдать и объяснить свое поведеніе.

Параграфъ 143 проекта Наказа, дающій право каждому члену Государственной Думы

указывать на нарушеніе Наказа, не разъ представлялся въ нѣкоторомъ противорѣчіи съ основнымъ § 135, по которому никакихъ возраженій на распоряженія предсѣдательствующаго не допускается.

Нѣтъ сомнѣнія, что указаніе на нарушеніе Наказа есть скрытый укоръ предсѣдательствующему, который это допустилъ. Но, во-первыхъ, эта критика дѣйствій предсѣдательствующаго допустима только при нарушеніи имъ Наказа, а не при нецѣлесообразномъ пользованіи имъ. Во-вторыхъ, это указаніе не есть возраженіе предсѣдательствующему, ни по его внѣшней формѣ, ни по его послѣдствіямъ. Какъ уже было сказано, ни преній, ни думскаго постановленія по такимъ указаніямъ не допускается. Предсѣдатель какъ бы только приглашается разъяснить свое распоряженіе или свое пониманіе Наказа. Конечно, этимъ правомъ можно злоупотреблять; имъ можно воспользоваться не только для возраженій, но и для прямого оскорбленія предсѣдателя; ему можно придать совсѣмъ недопустимую форму и т. п. Противъ такихъ злоупотребленій Наказъ не можетъ рекомендовать никакихъ средствъ, кромѣ дисциплинарныхъ правъ предсѣдателя. Но самый институтъ указанія на нарушеніе Наказа—rappel au règlement—является необходимымъ, и тѣмъ болѣе необходимымъ, чѣмъ полнѣе власть предсѣдателя. Это не только законный исходъ сомнѣніямъ, часто вполнѣ добросовѣстнымъ, отдѣльныхъ членовъ Государственной Думы, когда имъ кажется, что Наказъ нарушенъ, и для которыхъ нужно имѣть законную возможность указать на это не въ видѣ крика или безпорядочныхъ возгласовъ съ мѣста, а въ полномъ спокойствіи, не прибѣгая въ то же время къ недопустимымъ частнымъ переговорамъ и шептанію на ухо предсѣдателю. Это необходимо еще и затѣмъ, чтобы во-время остановить и исправить возможность дѣйствительнаго нарушенія Наказа. Наши предсѣдатели давали всегда похвальный примѣръ охотного признанія сдѣланныхъ ими ошибокъ, и отнять у нихъ возможность во-время быть освѣдомленными о допущеніи таковыхъ значило бы оказать имъ плохую услугу.

Но § 135 дополненъ примѣчаніемъ, которое является уже прямымъ противорѣчіемъ установленному въ Наказѣ правилу, что никакія возраженія на распоряженія предсѣдателя не допускаются. Примѣчаніе устанавливаетъ право письменныхъ протестовъ, которые не оглашаются, а прилагаются къ протоколу.

Государственной Думѣ извѣстно, что этимъ примѣчаніемъ комиссія по Наказу только санкціонируетъ порядокъ, который укоренился явочнымъ способомъ. Подача письменныхъ протестовъ на дѣйствія предсѣдателя началась еще во второй Государственной Думѣ. Тогда же Предсѣдатель разъяснилъ, что эти протесты оглашенію не подлежатъ, и что самая подача протестовъ противорѣчитъ Наказу; но, дѣлая это заявленіе, Предсѣдатель второй Думы и послѣдующіе Предсѣдатели третьей и четвертой Думы, по весьма понятному и почтенному чувству щепетильности къ тѣмъ, кто ихъ осуждаетъ, не считали себя въ правѣ возвращать эти протесты обратно и прилагали ихъ къ журналу. Такъ создалась эта практика внѣнаказная и даже, пожалуй, противонаказная, но практика, прочно вошедшая въ думскій обиходъ.

Комиссія по Наказу не можетъ не видѣть, что этотъ порядокъ, хотя и не вполнѣ правильный по существу, имѣетъ за собою много практическихъ доводовъ.

Подача письменныхъ протестовъ, не оглашаемыхъ, не обсуждаемыхъ, даетъ тотъ мирный культурный исходъ чувству недовольства, которое при его отсутствіи могло бы принимать болѣе нежелательныя формы. Если порядокъ засѣданія требуетъ безпрекословнаго подчиненія предсѣдателю, то письменный протестъ, не нарушающій порядка, нераздѣленъ съ правомъ свободнаго мнѣнія; если сдѣлать недопустимымъ подачу протестовъ въ Думу, пріобщеніе ихъ къ дѣламъ Думы, то они найдутъ свое мѣсто въ газетахъ, выродятся въ едва ли совмѣстимую съ добрыми парламентскими нравами апелляцію въ газетахъ на дѣйствія предсѣдателя. По указаннымъ соображеніямъ комиссія по Наказу сочла пріемлемымъ тотъ компромиссъ, который установился уже въ практикѣ Государственной Думы; но, не желая приглашать къ подачѣ

протестовъ, легализировать ихъ возможность, комиссія по Наказу изложила параграфъ въ видѣ *запрета ихъ оглашенія*, буде они будутъ кѣмъ-либо поданы.

Но, обезпечивъ за предсѣдательствующими возможную полноту власти по управленію засѣданіемъ, Наказъ, съ другой стороны, старался, по возможности, ограничить его произволъ твердыми нормами; онъ установилъ цѣлый рядъ правилъ, обязательныхъ для предсѣдателя.

Такъ § 136 опредѣляетъ, съ какого момента предсѣдатель въ правѣ принимать записки о предоставленіи слова; въ прежнемъ Наказѣ этотъ моментъ относился къ переходу къ обсужденію; въ настоящемъ Наказѣ терминъ обсужденія замѣненъ терминомъ «разсмотрѣніе». Эта перемѣна вызвана тѣмъ, что въ примѣчаніи къ § 156 рѣчь докладчика не признается началомъ «обсужденія», за которымъ можетъ слѣдовать сокращеніе преній. Во избѣжаніе недоразумѣній поэтому постановлено, что для принятія записки необходимо не начало «обсужденія», а простое объявленіе о переходѣ къ «разсмотрѣнію» того или иного вопроса. Только съ этого момента предсѣдатель въ правѣ начать пріемъ записокъ.

Однако, практика Государственной Думы и здѣсь ввела внѣнаказный порядокъ, а именно ввела списокъ ораторовъ по соглашенію фракцій, который составлялся отдѣльными членами Государственной Думы и подавался предсѣдателю часто задолго до начала разсмотрѣнія дѣла. По существу подачу согласительныхъ списковъ можно только привѣтствовать, какъ вообще всякое соглашеніе. Но, какъ всякое противонаказное дѣйствіе, соглашеніе хорошо только, пока оно существуетъ, пока оно ничьихъ правъ не нарушило или пока даже обиженный, скрѣпя сердце, соглашается ему подчиниться. И въ практикѣ Думы не разъ возбуждался вопросъ, какъ быть, если раздастся протестъ, если найдутся люди, которые подадутъ свои записки раньше и пожелаютъ игнорировать и согласительный списокъ и самый фактъ соглашенія. Формально и Наказъ и предсѣдатель противъ нихъ безсильны. Предсѣдатель не имѣетъ права нарушать Наказъ, который ясно требуетъ, чтобы открытіе записи начиналось только съ момента разсмотрѣнія дѣла и чтобы слово предоставлялось въ порядкѣ записи. Съ другой стороны, Наказъ не можетъ отступить отъ этихъ требованій, не можетъ санкціонировать столь неопредѣленнаго понятія, какъ соглашеніе фракцій, и предоставить установленіе очереди предсѣдательскому усмотрѣнію; послѣдній исходъ вызвалъ бы на предсѣдателя столько нареканій, что онъ первый попросилъ бы избавить его отъ этого права.

Такимъ образомъ, желательное составленіе согласительныхъ списковъ приходится сохранить какъ внѣнаказное явленіе, которое можетъ быть разрушено первымъ протестантомъ.

Но не слѣдуетъ, тѣмъ не менѣе, преувеличивать опасность этого протеста. Если онъ исходитъ отъ ничтожнаго меньшинства, то Дума не безсильна противъ него. У нея въ рукахъ средство, именуемое неполнымъ прекращеніемъ преній. Если допустить, что послѣ состоявшагося соглашенія кто-нибудь рѣшитъ добиться перваго слова, слова не въ очередь, то это его первое слово можетъ быть и послѣднимъ; это слово откроетъ пренія и дастъ возможность прибѣгнуть къ неполному ихъ прекращенію. А такъ какъ число ораторовъ, сохраняемое при неполномъ прекращеніи преній, ничѣмъ не ограничено, то нѣтъ ничего легче, какъ ограничить ихъ заранѣе установленнымъ согласительнымъ спискомъ. Конечно, весь этотъ планъ рушится, если въ Думѣ не найдется большинства, нужнаго для неполнаго прекращенія преній; но его отсутствіе будетъ само по себѣ доказательствомъ, что соглашеніе есть фикція, что для него нѣтъ почвы, что оно было бы не соглашеніемъ Думы противъ ничтожной кучки протестантовъ, а простымъ насиліемъ большинства надъ крупнымъ меньшинствомъ Государственной Думы.

Внѣ этого протеста предсѣдатель въ правѣ не игнорировать соглашеніе и можно привѣтствовать его введеніе въ практику. Здѣсь возникаетъ только вопросъ о необходимости соблюденія декорума, видимости исполненія Наказа; такъ, несмотря на наличность у предсѣдателя переданнаго ему согласительнаго списка, онъ иногда предлагалъ, тѣмъ не менѣе, для проформы подавать записки. Требуется это или нѣтъ?

Въ сущности этотъ вопросъ не заслуживаетъ серьезнаго изслѣдованія, и установленіе того или другого порядка вещей всецѣло зависитъ отъ усмотрѣнія предсѣдателя. Если записки были поданы, то предсѣдатель имѣетъ формальное право расположить ихъ въ порядкѣ согласительнаго списка, ибо, если Наказъ обязываетъ его предоставлять слово въ порядкѣ сдѣланныхъ заявленій, то тотъ же Наказъ предоставляетъ право мѣняться очередями, и согласительный списокъ можетъ быть формально разсматриваемъ, какъ результатъ согласительной мѣны очередями.

Если отдѣльныя записки не были поданы, а вмѣсто нихъ поданъ одинъ согласительный списокъ, то и въ этомъ случаѣ формальныхъ препятствій къ принятію его не существуетъ. Ничто не мѣшаетъ предсѣдателю разсматривать его, какъ заявленіе о предоставленіи слова. Въ Наказѣ нѣтъ указаній на то, чтобы заявленія о предоставленіи слова непремѣнно подавались лично, чтобы нельзя было подавать сразу нѣсколько записокъ, даже, наконецъ, чтобы нельзя было подавать на одной запискѣ нѣсколькихъ именъ; если этого обыкновенно не дѣлается, то это вопросъ толкованія, а прямого запрета къ этому въ Наказѣ не имѣется. Поэтому предсѣдатель можетъ удовольствоваться подачею ему одного согласительнаго списка, разсматривая его, какъ одно заявленіе отъ нѣсколькихъ просящихъ слова, въ опредѣленномъ порядкѣ, и можетъ согласиться это принять. Словомъ, въ Наказѣ есть параграфы, которые позволяютъ предсѣдателю пользоваться согласительными списками на формально правильномъ основаніи.

Комиссія по Наказу снова отмѣнила, надо надѣяться, уже въ послѣдній разъ, нежизненное требованіе, чтобы при подачѣ записокъ отмѣчалось, собирается ли ораторъ говорить *за* или *противъ* предложенія. Это требованіе было исключено еще комиссіею по Наказу третьей Государственной Думы, но по непонятнымъ соображеніямъ, несмотря на настойчивыя возраженія докладчика, возстановлено общимъ собраніемъ Думы; но, какъ можно и нужно было ожидать, правило это осталось мертвою буквою, и никогда, ни разу не примѣнялось тою самою Думою, которая настояла на его включеніи. Да оно едва ли исполнимо, такъ какъ ораторъ весьма часто не является ни безусловнымъ противникомъ, ни безусловнымъ сторонникомъ предложенія, и потому всякое указаніе въ этомъ смыслѣ являлось бы произвольнымъ. Во всякомъ случаѣ жизнь достаточно ясно указала, что наличность въ Наказѣ упомянутаго параграфа и ни къ чему не ведетъ и ничѣмъ не вызывается.

Параграфъ 138 касается продолжительности времени рѣчей, устанавливая, по примѣру прежнихъ лѣтъ, какъ максимумъ, часовую рѣчь. Примѣчаніе къ § 138 добавляетъ, что срокъ можетъ быть измѣненъ по постановленію Государственной Думы, которое она принимаетъ безъ преній.

Наказъ ограничивается этимъ указаніемъ, не устанавливая, какимъ образомъ можетъ быть получено это постановленіе. Это сдѣлано умышленно, такъ какъ самый порядокъ можетъ быть очень различенъ. Такова была и практика. Иногда Дума принимала особымъ постановленіемъ, что для всѣхъ рѣчей по данному вопросу, впредь до новаго постановленія, часовой срокъ отмѣняется; иногда она принимала это постановленіе только въ пользу того, который объ этомъ ее просилъ до начала его рѣчи. Она можетъ сдѣлать это и въ срединѣ рѣчи, когда изсякъ его часъ, а онъ рѣчи не окончилъ. Все это возможно, и для пользованія этимъ правомъ той или другой формы не нужно. Точно такъ же случалось, что ораторъ просилъ продлить его рѣчь на опредѣленное время, иногда на неопредѣленное; опять-таки возможно и то и другое, и никто не вправѣ требовать отъ оратора, чтобы онъ просилъ постановленія Думы въ той или иной формулировкѣ. Это можетъ быть необходимо только для него самого, ибо онъ рискуетъ, съ одной стороны, тѣмъ, что неуказаніе нужнаго для него срока дастъ Думѣ поводъ побояться злоупотребленія ея позволеніемъ и она вовсе откажетъ, а съ другой, рискуетъ попросить слишкомъ мало и не окончить и въ новый, разрѣшенный ему, срокъ. Но та или иная формулировка просьбы—дѣло усмотрѣнія депутата, и потому нельзя не признать глубоко неправильными тѣ препирательства, которыя однажды происходили въ третьей Государственной Думѣ

между членомъ Государственной Думы и ея предсѣдателемъ, настаивавшимъ на точномъ опредѣленіи со стороны депутата потребнаго ему срока. Дѣло предсѣдателя поставить на голосованіе Думы просьбу депутата такъ, какъ онъ ее предъявляетъ.

Въ тѣсной связи съ разсматриваемымъ параграфомъ находится § 146, впервые вводящій новое ограниченіе: запретъ пользоваться двумя очередями слова подъ рядъ. Этотъ запретъ вызванъ наблюдавшимся въ практикѣ прежней Государственной Думы пріемомъ удлинять разрѣшенный Наказомъ срокъ рѣчи тѣмъ, что ораторъ говорилъ двѣ дозволенныя ему рѣчи подъ рядъ при посредствѣ кого-либо, нарочно для этой цѣли фиктивно записавшагося,—пріемомъ, получившимъ въ Государственной Думѣ наименованіе «говорить съ поддужнымъ». Комиссія по Наказу большинствомъ голосовъ нашла, что такое удлиненіе рѣчи есть обходъ Наказа, который достигается пріемомъ внѣнаказнымъ, и потому его запретила. Пишущій эти сроки докладчикъ раздѣлялъ мнѣніе меньшинства комиссіи, а потому позволяетъ себѣ изложить и тѣ соображенія, которыя противопоставлялись указанному выше мнѣнію.

Во-первыхъ, если только допустить, какъ это дѣлаетъ Наказъ, что каждый имѣетъ право говорить дважды, то пользованіе двумя рѣчами подъ рядъ нельзя признать обходомъ Наказа; ораторъ дѣлаетъ то, на что онъ имѣетъ право, исчерпывая сразу все свое право на рѣчь. Использовавши его, онъ уже лишается возможности возражать, въ дальнѣйшемъ обреченъ на безмолвіе, не можетъ говорить ни за себя, ни за другого, словомъ, онъ вовсе не обходитъ наложенныхъ на него Наказомъ ограниченій, а въ полной мѣрѣ ихъ на себя навлекаетъ. Все, чего онъ добивается этимъ путемъ, это права говорить двѣ рѣчи подъ рядъ, а не въ разбивку.

И меньшинство комиссіи по Наказу полагало, что запрещать это нецѣлесообразно, ибо этотъ пріемъ выгоденъ и удобенъ и для оратора и для Думы. Онъ удобенъ для оратора, ибо тотъ способъ, который указанъ Наказомъ для продленія рѣчи, т. е. обращеніе къ постановленію Думы, доставляетъ много неудобствъ. Ораторъ часто не знаетъ самъ, кончитъ ли онъ въ часъ и просить объ этомъ заранѣе, до рѣчи, когда Дума еще не можетъ судить, насколько его рѣчь способна ее заинтересовать, насколько ея тема заслуживаетъ продленія, и преждевременно и рисковано. Просить же объ этомъ тогда, когда настанетъ моментъ, когда первый часъ уже будетъ исчерпанъ, значитъ рисковать, что въ случаѣ отказа рѣчь будетъ насильственно укорочена, не приведена къ окончательнымъ выводамъ. Весьма часто ораторъ вовсе не нуждается въ цѣломъ часѣ, чтобы окончить рѣчь, ему хватитъ нѣсколькихъ минутъ, но опасеніе, что Дума ему откажетъ въ нѣсколькихъ минутахъ вниманія, заставитъ его нервничать, торопиться въ ущербъ ясности и спокойствія. Можно сказать больше: возможно, что оратору довольно и часа, что онъ закончитъ рѣчь даже раньше, но одно опасеніе, что времени можетъ не хватить, при неизвѣстности, согласится ли Дума на продленіе времени, мѣшаетъ ему говорить. Въ виду этого въ интересахъ оратора, конечно, всегда важно обезпечить себѣ продленіе времени хотя бы цѣною полной утраты дальнѣйшаго слова по данному вопросу.

Но, если это выгодно для оратора, то это выгодно и для Думы. Запретъ говорить двѣ очереди подъ рядъ для того, кто хочетъ говорить, приведетъ къ одному: онъ будетъ говорить оба часа и съ небольшимъ промежуткомъ. Только тогда, начиная свой второй часъ, какъ новую рѣчь, онъ поневолѣ, чтобы связать ее съ первою, напомнитъ вкратцѣ ея содержаніе, быть можетъ, попутно возразитъ тѣмъ, кто говорилъ до него, воспользуется услышанною критикою сотоварищей и неминуемо возьметъ у Думы больше времени, чѣмъ взялъ бы раньше. Запретъ, который большинство комиссіи предлагало для сокращенія преній, грозитъ привести къ обратнымъ результатамъ.

Этого мало: онъ грозитъ остаться мертвою буквою, ибо его очень легко обойти. Стоитъ только вмѣсто одного «поддужнаго» записаться двумъ, изъ которыхъ первый можетъ ограничиться нѣсколькими словами, лишенными интереса и значенія, и ораторъ получитъ возможность, почти не останавливаясь, продолжать свою не надолго прерванную рѣчь. Наказъ будетъ уже явно и вызывающе обойденъ безъ всякаго смысла и пользы. И если

вспомнить при этомъ, что тѣ случаи, когда ораторъ говоритъ въ Государственной Думѣ больше часа съ помощью «поддужныхъ», крайне рѣдки, то необходимость того запрета, который нынѣ предложенъ Наказомъ, становится очень сомнительною, выгоды его проблематичны, а вредъ несомнѣненъ. По этимъ соображеніямъ въ этой части Наказа докладчикъ остался въ меньшинствѣ.

Параграфъ 137 и слѣдующіе Наказа устанавливаютъ тѣ нормы, которыя имѣютъ цѣлью устранить всякій произволъ предсѣдателя, которыя ограждаютъ право каждаго депутата опредѣленнымъ велѣніемъ Наказа. Предсѣдатель безсиленъ измѣнить что-либо въ нихъ. Онъ не можетъ своею властью ни продлить рѣчи оратора, хотя бы и находилъ это нужнымъ, ни измѣнить очередь записавшихся и т. п. Онъ обязанъ только слѣдить за точнымъ соблюденіемъ Наказа, не болѣе. Лишь взаимное и общее согласіе заинтересованныхъ лицъ имѣетъ возможность измѣнить эти нормы. Самъ ораторъ можетъ уступить свое мѣсто, всѣ ораторы могутъ установить согласительный списокъ и т. д. Предсѣдатель на стражѣ дѣйствительности и всеобщности соглашенія. Онъ долженъ наблюдать за тѣмъ, чтобы оно не было фиктивнымъ, чтобы оно не превратилось въ тиранію кучки, чтобы кто-либо противъ своей воли и согласія не былъ лишенъ принадлежащаго ему права. Но внѣ этого предсѣдатель оставляетъ полную свободу соглашенію, которое идетъ помимо него; въ немъ голоса самого предсѣдателя нѣтъ. Но тотъ же Наказъ въ §§ 140 и 141, равно какъ и въ аналогичномъ § 161 (слѣдующаго раздѣла), предоставляетъ предсѣдателю уже активную и рѣшающую роль въ области того же вопроса. Это институтъ неполнаго сокращенія преній и вполнѣ аналогичный этому порядку выборъ оратора во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда ихъ число фиксировано Наказомъ. Случаи эти весьма многочисленны, причемъ почти вездѣ (за случайными и едва ли послѣдовательными исключеніями) число допустимыхъ ораторовъ опредѣлено четырьмя, въ виду чего возможенъ выборъ представителей главныхъ партійныхъ разновидностей. Уже вторая Государственная Дума встрѣтилась съ затрудненіемъ, какъ быть, если въ этихъ случаяхъ число желающихъ говорить превышаетъ число допущенныхъ ораторовъ. Принятый ея предсѣдателями способъ по общему правилу предоставлять слово тому, кто первый подалъ записку, хотя наиболѣе соотвѣтствовалъ буквѣ Наказа, оказался вполнѣ неудобнымъ. Въ третьей Государственной Думѣ предсѣдатель въ аналогичномъ случаѣ пробовалъ слѣдовать Наказу Государственнаго Совѣта и рѣшалъ вопросъ жребіемъ; однако и этотъ пріемъ не устранилъ препирательствъ и неудовольствія. Комиссія по Наказу третьей Государственной Думы назначеніе ораторовъ предоставила предсѣдателю. Она исходила изъ взгляда, что наиболѣе желательнымъ разрѣшеніемъ указаннаго затрудненія было бы предоставленіе слова представителямъ различныхъ партій, съ тѣмъ, чтобы *за* и *противъ* высказаны были наиболѣе разнообразные аргументы, и вопросъ былъ освѣщенъ съ наиболѣе расходящихся точекъ зрѣнія. Этого не можетъ сдѣлать жребій, который можетъ пасть на лицъ одной и той же партіи, оставивъ другую, согласную съ нею въ выводахъ, но вовсе не согласную въ доводахъ, безъ всякаго голоса. Предоставляя указанія ораторовъ предсѣдателю, комиссія не сомнѣвалась, что не только простое чувство безпристрастія, но и интересъ самаго дѣла всегда побудятъ предсѣдателя произвести свой выборъ согласно указанному выше началу и дать слово, по возможности, самымъ типичнымъ и опредѣленнымъ точкамъ зрѣнія. Поправкою къ неудачному выбору *лицъ*, а не партій, является предоставленіе Наказомъ права каждому указанному предсѣдателемъ лицу уступить свой голосъ другому.

Этотъ институтъ—выборъ оратора предсѣдателемъ, какъ будетъ видно ниже, совершенно аналогиченъ съ институтомъ неполнаго прекращенія преній, гдѣ длинный списокъ ораторовъ сокращается до небольшого числа лицъ, тоже указываемыхъ предсѣдателемъ. Практика третьей Государственной Думы вполнѣ усвоила это нововведеніе; оно можетъ быть признано вполнѣ удавшимся и не требующимъ комментарій. Я не могу только не сдѣлать одного общаго замѣчанія.

Поскольку въ указанныхъ выше параграфахъ Наказъ не предоставлялъ предсѣдателю

никакого усмотрѣнія, связавъ его точными правилами, постольку *здѣсь* Наказъ довѣряетъ выборъ ораторовъ именно ему, предсѣдателю, а не желанію и произволу партій. Наказъ довѣряетъ ему, предсѣдателю, какъ лицу, которое должно руководиться принципами внѣпартійной справедливости, а не фракціонными интересами. Желательно поэтому, чтобы предсѣдатели наши въ этой довѣренной имъ области проявляли это свое безпристрастіе, свою спеціальную точку зрѣнія съ бо́льшею независимостью отъ фракціонныхъ соглашеній. На практикѣ нельзя не замѣтить, что и здѣсь предсѣдатели едва ли не умышленно (особенно при неполномъ сокращеніи преній) старались замѣнить свое личное усмотрѣніе, свой авторитетъ, одобреніемъ или большинства самихъ ораторовъ или партійныхъ лидеровъ. И здѣсь авторитетное рѣшеніе предсѣдателя замѣнялось какъ бы торгомъ, сдѣлкою между фракціями. Но какъ ни почтенно всякое желаніе не злоупотреблять единоличною властью, нельзя не замѣтить, что въ данномъ случаѣ предсѣдатели не должны идти по указанію фракцій; конечно, достиженіе полнаго единодушія, общаго согласія, всегда желательно и дороже всего; если всѣ будутъ довольны, то протестовать некому и не на что. Но нельзя принимать одобренія партійныхъ лидеровъ за общее согласіе. Не трудно представить себѣ случай, когда интересъ и законное право отдѣльнаго лица могутъ не совпадать съ интересомъ лидера или партіи, и это не только въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ къ партіи не принадлежитъ. Партія,—и за это ее нельзя винить, ибо въ этомъ ея raison d'être,—преслѣдуетъ свои задачи, которыя вовсе не совпадаютъ съ задачами парламентскаго безпристрастія. Если кто-либо призванъ его представлять, такъ это только предсѣдатель, и потому это щекотливое довѣріе, назначеніе ораторовъ, должно быть имъ использовано, если и при помощи партій, то съ полнымъ сознаніемъ его *личной* отвѣтственности. И въ этомъ выборѣ предсѣдатель свободенъ; Наказъ даетъ ему только одно указаніе: въ числѣ ораторовъ ipso jure вносится авторъ того предложенія, которое обсуждается (§ 141).

Отмѣтимъ еще, что для случая, гдѣ число ораторовъ ограничено Наказомъ, во всей силѣ—и это понятно—сохраняется правило, что въ запискѣ должно быть указано, въ какомъ смыслѣ, т. е. за или противъ, будетъ говорить тотъ, кто желаетъ слова. Безъ такого указанія записка въ расчетъ не принимается. Необходимость этого правила ясна, если принять во вниманіе, что самое число рѣчей опредѣляется поровну за и противъ предложенія.

Практика показала, однако, что и здѣсь рождаются недоразумѣнія на почвѣ недостаточнаго уваженія членовъ Государственной Думы къ Наказу, ею принятому. Бывали случаи, когда ораторы, выступая явно *за* предложеніе, высказывали доводы *противъ*, а въ концѣ замѣчали, что они просили слова *за* только потому, что иначе слова не получили бы. Государственная Дума очень добродушно встрѣчала такое глумленіе надъ нею и даже смѣялась надъ остроуміемъ этого пріема. Но если Государственная Дума расположена шутить и не хочетъ видѣть, что столь явное нарушеніе Наказа есть прямое проявленіе неуваженія къ ней, то на стражѣ ея достоинства долженъ стоять предсѣдатель. И тамъ, гдѣ ясно, что ораторъ говоритъ не въ томъ смыслѣ, въ которомъ обѣщалъ и получилъ слово, онъ долженъ быть лишенъ слова. Конечно, при извѣстномъ искусствѣ, ораторъ сумѣетъ такъ замаскировать свою позицію, что она не выяснится до окончанія его рѣчи, и предсѣдатель и Дума окажутся проведенными; противъ этого, очевидно, дисциплинарныя мѣры безсильны. Но недопустимо во всякомъ случаѣ то явное и прямое злоупотребленіе, которое, къ сожалѣнію, у насъ практикуется.

Параграфы 143 и 144 указываютъ двѣ категоріи рѣчей, которыя идутъ внѣ очереди; это заявленія по личному вопросу и по нарушенію Наказа.

Къ нимъ можно было бы присоединить еще и упомянутые въ главѣ IV внѣочередныя объявленія, и еще помѣщенныя въ раздѣлѣ V заявленія по мотивамъ голосованія. Съ процессуальной стороны у всѣхъ этихъ выступленій есть нѣчто общее. Всѣ они—безусловное право членовъ Государственной Думы; никакимъ постановленіемъ Государственной Думы нельзя лишить депутата права и возможности эти заявленія сдѣлать; среди

нихъ нѣсколько особнякомъ стоитъ комментированное въ главѣ IV «внѣочередное заявленіе», ибо оно есть не столько право депутата, сколько право предсѣдателя; онъ имѣетъ право разрѣшить его, и тогда никакимъ постановленіемъ Думы его нельзя отмѣнить. Но право самого депутата находится подъ контролемъ предсѣдателя; во всѣхъ остальныхъ заявленіяхъ—и по мотивамъ голосованія, и по нарушенію Наказа, и по личному вопросу—оно есть право депутата, обезпеченное за нимъ Наказомъ и неотъемлемое ни распоряженіемъ предсѣдателя, ни постановленіемъ Думы. Если кѣмъ-либо было бы внесено предложеніе запретить высказываться по мотивамъ голосованія или объясняться по личному вопросу, то предсѣдатель не могъ бы допустить баллотировки такого предложенія. Равнымъ образомъ къ этимъ рѣчамъ непримѣнимы никакія постановленія о сокращеніи или прекращеніи преній. Такъ какъ время ихъ и безъ того ограничено самимъ Наказомъ до минимальной продолжительности думскихъ рѣчей, то сокращеніе ихъ вообще невозможно, но невозможно и прекращеніе полное и неполное; если бы по мотивамъ голосованія записалась половина членовъ Государственной Думы, этому нельзя было бы помѣшать. Наконецъ, третьимъ пунктомъ, объединяющимъ всѣ эти выступленія, является то, что, хотя они выходятъ за предѣлы даннаго обсуждаемаго вопроса, какъ бы начиная новое дѣло, никакихъ постановленій по нимъ Дума принимать не должна и не въ правѣ. Оратору даютъ возможность высказаться и только. Эти заявленія не только не требуютъ и не допускаютъ никакого явнаго постановленія Государственной Думы, но Государственная Дума не могла бы высказать къ нимъ своего отношенія даже обходнымъ путемъ, въ формѣ мотивированнаго перехода къ очереднымъ дѣламъ. Если таковое было бы предложено, то предсѣдатель обязанъ его не допускать и потому, что оно противорѣчитъ и смыслу Наказа, не допускающаго постановленій Думы по такимъ заявленіямъ, и потому, что противорѣчитъ его буквѣ. Такъ какъ никакихъ преній по такимъ заявленіямъ не допускается, то возвращеніе къ очереднымъ дѣламъ совершается безъ мотивировки и безъ особаго о томъ постановленія Государственной Думы самымъ фактомъ окончанія заявленія, и потому голосованіе переходныхъ формулъ несвоевременно.

За исключеніемъ этого внѣшняго сходства, самая природа этихъ заявленій совершенно различна и ихъ смыслъ и raison d'être тоже. Въ главѣ IV я уже говорилъ о внѣочередномъ заявленіи, въ этой главѣ о призывѣ къ соблюденію Наказа, а въ своемъ мѣстѣ, т. е. въ главѣ V будетъ рѣчь о мотивахъ голосованія. Здѣсь остается сказать только нѣсколько словъ о заявленіяхъ по личному вопросу.

Наша практика, къ сожалѣнію, еще далеко не установила предѣловъ понятія «личный вопросъ». Съ одной стороны, правомъ рѣчи по личному вопросу, несомнѣнно, злоупотребляютъ, пользуясь этимъ параграфомъ Наказа исключительно для того, чтобы получить лишнюю рѣчь, посвящая ее весьма часто даже не повторенію доводовъ по существу, а весьма прискорбнымъ личнымъ выходкамъ и нападкамъ. Съ другой стороны, и Государственная Дума обнаруживаетъ свойственную ей тоже весьма прискорбную несдержанность, шумомъ и возгласами съ мѣстъ заявляя свое нетерпѣніе и недовольство противъ ораторовъ, которые за предѣлы личнаго вопроса не выходили. Очевидно, не вмѣшательство отдѣльныхъ членовъ Думы, не капризы перемѣнчиваго настроенія собранія создадутъ достойные уваженія и подражанія прецеденты, а только авторитетныя, послѣдовательныя и спокойныя разъясненія предсѣдателей, которые твердо рѣшатся, наконецъ, считаться не съ нетерпѣливыми возгласами съ мѣстъ, а съ своимъ собственнымъ пониманіемъ Наказа.

Личный вопросъ, какъ показываетъ самый терминъ, появляется на сцену тогда, когда такъ или иначе была затронута чья-либо личность; онъ является необходимымъ коррективомъ уклоненія отъ добрыхъ парламентскихъ нравовъ, по которымъ можно оспаривать мнѣнія и доводы, но отнюдь не касаться ихъ авторовъ. Если это правило не соблюдено, если ораторъ задѣлъ лицо, послѣднее можетъ получить и слово защиты. Но необходимо, чтобы нападавшій ораторъ не ограничился оспариваніемъ высказанныхъ послѣднимъ доводовъ, а чтобы онъ такъ или иначе коснулся или

сказанныхъ имъ словъ, или его дѣйствій, или свойствъ его личности, или источника его свѣдѣній, или его цѣлей и намѣреній и т. п. Словомъ, по личному вопросу можно воспользоваться, чтобы исправить ложно приписанную фразу, возстановить искаженную противникомъ мысль; можно отпарировать и опровергнуть утвержденіе объ источникѣ, которымъ будто бы пользовался ораторъ для своей рѣчи, словомъ, можно говорить *все*, чтобы возстановить въ настоящемъ свѣтѣ личное отношеніе задѣтаго къ вопросу. Но было бы злоупотребленіемъ этимъ правомъ, если бы слова попросили не для того, чтобы возстановить, а чтобы защитить свои взгляды, чтобы вмѣсто защиты своей *личности*, въ широкомъ смыслѣ этого слова, продолжали защиту самаго *дѣла*. Практика выработаетъ понятіе «личный вопросъ», но для того, чтобы эта практика дѣйствовала правильно, необходимо, какъ я уже указалъ, чтобы установленіе того, говорилъ ли ораторъ по дѣлу или нѣтъ, во всей свободѣ принадлежало предсѣдателю, и чтобы собраніе воздерживалось отъ шумнаго и безпорядочнаго воздѣйствія на рѣчь говорящаго.

Но есть одинъ частный вопросъ, по которому практика, повидимому, уже установилась, ибо предсѣдатели примѣняютъ ее совершенно послѣдовательно, и, однако, въ правильности которой позволительно усомниться. Это вопросъ о томъ, *какого рода личныя нападки* даютъ право на личный отвѣтъ. Принято думать, что для этого необходимо или совершенно достаточно одного, чтобы желающій говорить по личному вопросу былъ *названъ*. Всякое упоминаніе чьего-либо имени открываетъ названному путь къ трибунѣ, а съ другой стороны, пока онъ не названъ, предсѣдатели систематически отказываютъ ему въ словѣ, хотя бы ни для кого не было сомнѣній, что рѣчь шла о немъ. Установленіе такого случайнаго, чисто внѣшняго, признака едва ли не является послѣдствіемъ того, что наши предсѣдатели очень нерѣшительно признаютъ свой авторитетъ и сознательно предпочитаютъ во всей своей дѣятельности руководиться объективными точками, не допускающими сомнѣній и споровъ признаками; нельзя не сознаться, что и сама Государственная Дума обнаружила до сихъ поръ весьма малую склонность относиться къ распоряженіямъ и толкованіямъ предсѣдателей съ тѣмъ предупредительнымъ уваженіемъ, которое облегчило бы для нихъ задачу быть въ полномъ смыслѣ слова руководителями собранія. Въ виду этого было понятно установленіе прецедентовъ, которые, худо ли или хорошо, но достигали одного послѣдствія — избавляли предсѣдателя отъ упрековъ въ пристрастіи и лицепріятіи.

Но если эта практика объяснима, то она и неправильна и нежелательна, и нельзя не надѣяться, что время и опытъ внесутъ въ нее измѣненія.

Прежде всего можно быть не названнымъ по имени и получить несомнѣнное право считать себя лично задѣтымъ; практика даже уголовныхъ судовъ не требуетъ именного обозначенія, чтобы открыть возможность жалобы на обидчика, и было бы нелогично, чтобы въ Государственной Думѣ, гдѣ все собраніе отлично понимаетъ, о комъ идетъ рѣчь, задѣтому отказывали въ словѣ подъ лицемѣрнымъ предлогомъ, что никто его не называлъ. Конечно, если кто-либо будетъ имѣть безтактность узнать себя тамъ, гдѣ говорившій не вышелъ изъ области общихъ опредѣленій и не перешелъ къ личнымъ нападкамъ, предсѣдатель имѣетъ полное право авторитетно разъяснить ему, что объ немъ не было рѣчи; отказъ въ предоставленіи слова по личному вопросу, сопровождаемый такою мотивировкою, могъ бы стать и хорошимъ публичнымъ урокомъ обидчику или обиженному, смотря по тому, имѣлась ли налицо замаскированная тонко инсинуація или излишняя щепетильность. Но въ тѣхъ случаяхъ, когда предсѣдатель прекрасно понимаетъ или, по крайней мѣрѣ, долженъ былъ бы прекрасно понимать, что членъ Государственной Думы былъ лично задѣтъ, онъ не долженъ отказывать ему въ обезпеченной Наказомъ защитѣ только потому, что обидчикъ его назвать не пожелалъ. И, конечно, критеріемъ допустимости слова по личному вопросу должно быть не формальное упоминаніе имени, а наличность «личнаго выпада», въ какой бы внѣшней формѣ онъ ни былъ сдѣланъ.

Но если, съ одной стороны, вовсе нѣтъ надобности дожидаться упоминанія имени, чтобы получить право на личный вопросъ, то, съ другой, и упоминаніе имени само по

себѣ этого права не открываетъ. Мало быть названнымъ, надо быть лично *задѣтымъ*, надо, чтобы ораторомъ былъ созданъ *личный вопросъ*, который открывалъ бы право отвѣта. Конечно, объ этомъ судить несравненно труднѣе, и предсѣдательствующему трудно поручиться, даже при внимательномъ отношеніи къ преніямъ, что въ нихъ не проскользнуло нѣчто, что даетъ кому-либо поводъ считать себя лично затронутымъ; онъ взялъ бы на себя слишкомъ тяжелую отвѣтственность, если бы рѣшился сказать, что почвы для отвѣта по личному вопросу не имѣется, тѣмъ болѣе, что Наказъ, въ отличіе отъ внѣочередного заявленія, не даетъ ему права предварительно освѣдомиться о содержаніи рѣчи. Но если въ громадномъ большинствѣ случаевъ фактически трудно и потому, пожалуй, нецѣлесообразно отказывать въ правѣ личнаго слова тѣмъ, кто былъ названъ во время преній, то не нужно забывать, что идея этого института такова, что сведеніе его къ праву всякаго названнаго депутата выступать съ пятиминутнымъ объясненіемъ есть полное его извращеніе.

Право рѣчи по личному вопросу находится въ тѣсной связи съ § 150, который представляетъ не совсѣмъ удачный переводъ § 39 французскаго регламента, гласящаго: «les interpellations de collègue à collègue sont interdites».

Французская практика придаетъ весьма широкую интерпретацію этому запрету. На основаніи этого принципа тамъ запрещается оглашеніе комиссіонныхъ разногласій, сущности мнѣній, поданныхъ въ комиссіи тѣмъ или другимъ депутатомъ, словомъ всего, что выводитъ на сцену личность. Законодательное собраніе имѣетъ дѣло только съ мнѣніями, въ немъ высказанными, съ ихъ логическою цѣнностью, съ ихъ доказательностью. Наша Государственная Дума ушла весьма далеко отъ этого принципа; ни ее, ни ея предсѣдателей не шокируетъ ни цитированіе рѣчи члена Государственной Думы, сказанной имъ въ фракціонномъ собраніи, ни ссылки на кулуарные разговоры, ни мнѣнія, высказанныя тѣмъ или инымъ лицомъ въ интервью; между тѣмъ это все пріемы, не желательные принципіально даже тогда, когда они не имѣютъ въ виду никого обижать. Каждый членъ Государственной Думы отвѣтственъ только за то, что имъ сказано съ трибуны; цитированіе и оспариваніе его словъ, сказанныхъ не въ Думѣ и не Думѣ, есть уже прямое нападеніе на личность, которое имѣетъ въ виду не устранить доводы, а уличить и затронуть лицо. Сила каждаго довода лежитъ не въ личности того, кто его высказываетъ, не въ его освѣдомленности, не въ его послѣдовательности; уличая оратора въ противорѣчіи, мы вредимъ ему лично, а не защищаемому имъ взгляду. Поэтому всякія экскурсіи въ эту область есть или уклоненіе отъ прямой задачи думскихъ дебатовъ или спекуляція на ту человѣческую слабость, которая о мнѣніяхъ судитъ по симпатіямъ къ человѣку.

Параграфъ 151 Наказа имѣлъ цѣлью снабдить предсѣдателя какимъ-либо оружіемъ для борьбы съ этими пріемами; къ сожалѣнію, нельзя не констатировать, что наши нравы еще не чувствуютъ необходимости въ огражденіи «личности» отъ нападокъ на нее, и что предсѣдатель, который взялся бы устранять всѣ подобные выпады, упомянутые въ § 150 Наказа, вѣроятно, возбудилъ бы общее неудовольствіе. Высота парламентскихъ дебатовъ поневолѣ стоитъ на уровнѣ парламентской среды. § 150 Наказа пока пользуются почти исключительно для устраненія риторическихъ обращеній другъ къ другу, прямыхъ вызововъ и вопросовъ, а не для того изгнанія личности изъ дебатовъ, которое само по себѣ повело бы къ сокращенію заявленій по личному вопросу. Но все это вопросы будущаго; теперь же достаточно указать, что § 150 Наказа даетъ ту общую алгебраическую формулу, которую можно будетъ наполнить различнымъ содержаніемъ въ зависимости отъ уровня парламентскихъ нравовъ.

Послѣдніе параграфы этого раздѣла посвящены опредѣленію дисциплинарной власти предсѣдателя, какъ относительно ораторовъ, такъ и относительно членовъ Государственной Думы, не пользующихся словомъ, и относительно всей Государственной Думы въ совокупности.

Противъ послѣдней у него одно средство— прервать засѣданіе, во-первыхъ, и объявить его закрытымъ, во-вторыхъ (§ 155). Этимъ

радикальнымъ средствомъ права его и ограничиваются, ибо они вытекаютъ изъ природы вещей. Шумящее, волнующееся, не подчиняющееся предсѣдателю собраніе не есть законодательное собраніе при отправленіи своихъ обязанностей. Предсѣдателю остается лишь это констатировать, лишить его легальнаго бытія. Иначе стоитъ дѣло съ такими членами Думы, которые безчинствуютъ на фонѣ *общаго порядка*, которые мѣшаютъ другимъ.

Права предсѣдателя по нашему закону, въ сущности, очень ограничены. Ст. 38 Учр. Гос. Думы говоритъ, что предсѣдатель останавливаетъ того члена Государственной Думы, который «уклоняется отъ соблюденія порядка». Ст. 38 добавляетъ, что членъ Государственной Думы можетъ быть удаленъ изъ засѣданія, но не иначе, какъ постановленіемъ Государственной Думы. Такимъ образомъ, личная дисциплинарная власть предсѣдателя заключается въ правѣ останавливать, не имѣя права удалить.

Этими предѣлами ограничивается и область того, что могло быть сдѣлано Наказомъ. Въ минуты острыхъ безпорядковъ среди членовъ Государственной Думы не разъ раздавались нареканія на слабость Наказа, который не вооружилъ предсѣдателя достаточною дисциплинарною властью. Полезно усвоить, что дисциплинарная власть предсѣдателя ограничена закономъ, и что въ предѣлахъ этого закона Наказъ сдѣлалъ все, что могъ сдѣлать.

Такъ, широко толкуя слова закона «останавливать того, кто нарушилъ порядокъ», Наказъ создаетъ право предсѣдателя лишать оратора слова, «останавливать» его рѣчь. Кромѣ исключенія, это единственная мѣра реальнаго значенія и она создана Наказомъ путемъ нѣсколько рискованной интерпретаціи. Внѣ этихъ двухъ мѣръ—лишенія слова и устраненія изъ засѣданій—въ распоряженіи предсѣдателя остается лишь платоническій призывъ къ порядку. Тамъ, гдѣ уваженіе къ порядку велико, гдѣ обаяніе предсѣдательскаго авторитета сильно, тамъ эту мѣру можно считать тоже дисциплинарною мѣрою; у насъ она скорѣе формула внушенія, призывъ къ вниманію нарушителя порядка, просьба, къ нему обращенная. И потому наши предсѣдатели такъ безсильны въ своемъ желаніи поддержать порядокъ засѣданій.

Имѣя въ виду, такимъ образомъ, что временное устраненіе депутата осталось единственною реальною дисциплинарною мѣрою, комиссія по Наказу стремилась ни въ чемъ не стѣснять правъ предсѣдателя при ея примѣненіи. Она предоставила все его иниціативѣ, его усмотрѣнію; она не затруднила его ни казуистическимъ перечисленіемъ проступковъ, ни градаціею наказаній. Предсѣдатель имѣетъ право примѣнять эту мѣру, когда онъ захочетъ, смотря исключительно по важности нарушенія. Въ третьей Государственной Думѣ была сдѣлана попытка (члена Государственной Думы Замысловскаго) растолковать § 144 Наказа (§ 153 проекта) въ смыслѣ обязательности нѣкоторой градаціи, предварительнаго призыва къ порядку передъ примѣненіемъ мѣры устраненія; и теперь этотъ параграфъ измѣненъ въ томъ смыслѣ, что возможность такого пониманія его исчезаетъ. Свобода предсѣдательскаго усмотрѣнія сдѣлана полною.

Тѣмъ не менѣе, нельзя не сознаться, что пользованіе ст. 153 Наказа представляетъ мало отраднаго. Бросается въ глаза крайняя неравномѣрность налагаемыхъ взысканій, отсутствіе какихъ бы то ни было руководящихъ принциповъ; бросается въ глаза и другое,—чрезмѣрная зависимость предсѣдателя отъ настроенія Думы. Общее собраніе Думы самымъ недвусмысленнымъ образомъ диктуетъ предсѣдателямъ свою волю, и случаи, когда предсѣдатели рѣшались бы этому противостать, считаются единицами. Между тѣмъ, нельзя забывать, что общее собраніе Думы меньше, чѣмъ какой бы то ни было органъ, пригодно для того, чтобы судить о справедливой мѣрѣ возмездія; оно судитъ подъ вліяніемъ раздраженнаго чувства, ослѣпленное партійнымъ пристрастіемъ и въ томъ положеніи безотвѣтственности, при которомъ нѣтъ никакихъ сдержекъ страстямъ. Именно въ этихъ случаяхъ и должна была бы проявиться управляющая и сдерживающая власть предсѣдателя, который можетъ остаться глухимъ къ общему голосу и назначить ту мѣру наказанія, которую онъ *самъ* считаетъ нужною. Къ сожалѣнію, необходимость ставить предлагаемую мѣру на голосованіе, т. е. необходи-

мость имѣть въ Думѣ большинство или рисковать получить косвеннымъ образомъ вотумъ недовѣрія Думы заставляетъ нашихъ предсѣдателей подчиняться желаніямъ или, вѣрнѣе, капризамъ большинства Государственной Думы и предлагать мѣры, полную справедливость которыхъ они, быть можетъ, и сами не стали бы отстаивать. Съ другой стороны, и въ тѣхъ случаяхъ, когда они слѣдуютъ исключительно собственному усмотрѣнію, имъ не только нужно сразу, экспромптомъ, найти справедливую оцѣнку проступка, но и учесть возможное отношеніе къ нему Государственной Думы. Все это дѣлаетъ пользованіе ст. 38 Учр. Гос. Думы одною изъ самыхъ тяжелыхъ страницъ нашей думской жизни. И доколѣ сохранится данная закономъ постановка этой мѣры, Наказъ безсиленъ что-либо исправить.

Водвореніе болѣе приличныхъ парламентскихъ нравовъ приведетъ за собою и улучшеніе разбираемаго института. Для этого членамъ Государственной Думы надлежитъ примириться съ мыслью, что состояніе гнѣва и раздраженія не есть гарантія справедливости, что крики, ругань, ломаніе столовъ и стульевъ не суть аттрибуты судебнаго безпристрастія; имъ надлежитъ понять, что уваженіе къ предсѣдателю требуетъ уваженія и къ тѣмъ его рѣшеніямъ, съ которыми они несогласны, что моральное насиліе надъ предсѣдателемъ, отмѣна его распоряженій криками бушующей толпы не увеличиваютъ ни авторитета законодательной палаты, ни моральнаго престижа вотированныхъ такимъ способомъ наказаній. Любая несдержанность того или другого оратора меркнетъ передъ несдержанностью его судей, и проявленное имъ, быть можетъ, неуваженіе къ закону и власти ничто въ сравненіи съ тѣмъ, что демонстрируютъ его критики. Устраненіе депутата получаетъ свое моральное значеніе не отъ крика разсвирѣпѣвшихъ, потерявшихъ человѣческій обликъ политическихъ его противниковъ, а отъ авторитетнаго и спокойнаго слова предсѣдателя, скрѣпленнаго единодушнымъ и безмолвнымъ согласіемъ Государственной Думы. Институтъ временнаго устраненія не будетъ имѣть своего значенія, пока Дума не научится это понимать.

Можно только дать одинъ совѣтъ предсѣдателямъ: при началѣ шума и безпорядка не стараться ему противодѣйствовать, а немедленно прерывать засѣданіе. Такъ слѣдуетъ и по Наказу, такъ слѣдуетъ изъ уваженія къ Думѣ, ибо видъ разъяренной толпы, произносящей дисциплинарную мѣру, есть зрѣлище отвратительное и недостойное,—такъ слѣдуетъ и по практикѣ нашихъ собраній. Перерывъ всегда и успокаиваетъ волненіе и даетъ возможность сговориться и найти компромиссъ. Въ дѣлѣ примѣненія дисциплинарныхъ мѣръ нѣтъ бо́льшей ошибки, какъ торопливость.

На практикѣ возникъ еще одинъ вопросъ: возможно ли примѣненіе дисциплинарной мѣры въ слѣдующемъ за проступкомъ засѣданіи? Какъ общее правило, это недопустимо. Если предсѣдатель изъ стенограммы увидитъ, что тотъ или другой ораторъ сказалъ нѣчто недопустимое, то онъ, если только не захочетъ считать инцидентъ преданнымъ забвенію, можетъ возбудить его вновь только въ одной формѣ: въ формѣ извиненія предъ Государственною Думою за то, что онъ, предсѣдатель, своевременно его не замѣтилъ и не наложилъ наказанія на виновнаго. Но дальше этого онъ идти не можетъ, ибо онъ, и только онъ, виноватъ въ томъ, что инцидентъ не былъ своевременно исчерпанъ. Возвращеніе же къ прошлому для наложенія запоздалой кары недопустимо и со стороны формальной и по существу; формальной,—ибо это не сказано въ Наказѣ, а само по себѣ такое право предполагаться не можетъ; по существу,—ибо всякій смыслъ дисциплинарной кары пропадаетъ, если она не принята во-время; вѣдь это не уголовная кара, не наказаніе за преступленіе, даже не возмездіе, а только средство поддержать порядокъ въ засѣданіи, а потому и не можетъ быть болѣе принято, когда засѣданіе кончилось. Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что если только мы допустимъ дисциплинарныя кары заднимъ числомъ, то мы станемъ на тотъ скользкій путь, на которомъ уже нельзя остановиться и по которому мы неминуемо дойдемъ до абсурда. Если дисциплинарную кару можно накладывать въ слѣдующемъ за происшествіемъ засѣданіи, то почему нельзя будетъ сдѣлать того же черезъ недѣлю, мѣсяцъ и годъ. Гдѣ

та *давность*, которая погашаетъ даже уголовныя преступленія? Не законъ и не Наказъ, а природа вещей указываетъ, что дисциплинарныя мѣры пріемлемы только немедленно за нарушеніемъ. Во-первыхъ, судьями являются очевидцы; Государственная Дума не судъ, который разбираетъ нѣчто происшедшее внѣ его, о чемъ онъ узнаетъ черезъ безпристрастныхъ свидѣтелей, она не третье лицо; она—сторона, судитъ то, что видѣла, и только потому, что видѣла, и только потому, что это ея касается. При этихъ условіяхъ, разъ моментъ упущенъ, время прошло, Дума лишена возможности въ полной мѣрѣ выяснить то, что она судитъ. А во-вторыхъ, самое главное,—наложеніе запоздалой кары есть осужденіе самой Думы. Дума судитъ и караетъ только тѣ нарушенія, при которыхъ присутствуетъ; если она промолчала, значитъ она сама и ея органы не нашли нужнымъ примѣнять дисциплинарную кару. Примѣняя ее впослѣдствіи, Дума начинаетъ съ того, что признаетъ и предсѣдателя и себя виновною, а это признаніе лишаетъ ее возможности быть безпристрастнымъ, справедливымъ и авторитетнымъ судьею. Потому надо считать общимъ правиломъ, что никакія кары заднимъ числомъ, въ слѣдующемъ засѣданіи, не допускаются, и усвоенная практика, кара по ознакомленіи со стенограммою, есть крайній предѣлъ уступокъ, на который въ данномъ случаѣ можно итти. Но случай, который далъ поводъ къ такому вопросу, представлялъ нѣкоторую особенность: засѣданіе было закрыто въ порядкѣ § 155 Наказа за шумомъ и невозможностью установить порядокъ. Никакая дисциплинарная мѣра въ этихъ условіяхъ не могла быть принята. Можетъ ли она быть возстановлена по возобновленіи парламентскаго засѣданія? Теоретически противъ этого нѣтъ возраженій; недопустимо, чтобы безпорядокъ и крикъ волнующагося собранія могли превращать проступокъ въ правомѣрное дѣйствіе и явочнымъ порядкомъ освобождать отъ дисциплинарной кары тѣхъ, кто ее заслужилъ. Если предсѣдатель собирался предложить мѣру исключенія виновнаго, но за начавшимся шумомъ не могъ этого сдѣлать, то, въ сущности, нѣтъ препятствія къ тому, чтобы сдѣлать это послѣ прекращенія шума въ слѣдующемъ засѣданіи. Этого, какъ будто, требуетъ его собственное достоинство.

Однако, нельзя не рекомендовать нашимъ предсѣдателямъ какъ можно рѣже пользоваться этой возможностью, и только въ случаяхъ явной необходимости. Не слѣдуетъ забывать, что Дума, доходящая до того, что ее приходится закрывать, сама по себѣ виновата въ худшемъ нарушеніи порядка, чѣмъ тотъ, кто далъ ей поводъ. Правда, степень виновности отдѣльныхъ членовъ различна и не всѣ виноваты; разобрать это весьма трудно, и указаніе отдѣльныхъ виновностей въ это время будетъ всегда произвольно. Здѣсь начинается массовая, коллективная отвѣтственность, отвѣтственность всего учрежденія, и это покрываетъ виновность отдѣльныхъ лицъ; разъ устраненіе депутата допустимо только по вотуму Думы, есть какое-то внутреннее противорѣчіе въ томъ, что вотумъ испрашивается у собранія, которое само, какъ таковое, было признано неспособнымъ продолжать свои занятія. Послѣ такого инцидента предсѣдатель имѣетъ полное основаніе обратиться съ увѣщаніемъ ко всей Думѣ, отказавшись ставить на судъ этой Думы виновность отдѣльныхъ ея членовъ. Онъ будетъ правъ, указавъ, что поведеніе Думы само лишило ее возможности строго отнестись къ виноватому. Еще менѣе допустимо было бы примѣнять дисциплинарную мѣру къ отдѣльнымъ виновникамъ общаго безпорядка, ибо, если даже допустить, что предсѣдатель сумѣлъ ихъ замѣтить и обнаружить, то это, тѣмъ не менѣе, не могла сдѣлать сама Государственная Дума, которая шумѣла и волновалась, и дѣлать однихъ участниковъ шума судьями надъ другими—непозволительно. Поэтому едва ли не единственнымъ случаемъ, когда этотъ пріемъ допустимъ, слѣдуетъ признать тотъ, когда предсѣдатель успѣлъ высказаться о предлагаемой мѣрѣ репрессіи и только не могъ поставить ее на голосованіе за поднявшимся шумомъ и смятеніемъ.

Въ связи съ лишеніемъ слова практика поставила еще слѣдующій вопросъ. Былъ случай, когда лишенный слова ораторъ хотѣлъ продолжать свою рѣчь на томъ основаніи, что слѣдующій по списку уступилъ ему свою очередь. Несогласіе предсѣдателя предоставить ему слово вызвало рядъ протестовъ и указаній на нарушеніе Наказа. Этотъ случай не

былъ предусмотрѣнъ Наказомъ и потому указанія на его нарушеніе были формально неправильны; толкованіе Наказа, и тѣмъ болѣе случаевъ, имъ не предусмотрѣнныхъ, принадлежитъ предсѣдателю. Но въ данномъ случаѣ предсѣдатель былъ правъ и по существу; каждый можетъ уступить свою очередь, но лицу, *имѣющему право говорить*. Ораторъ, лишенный предсѣдателемъ слова, лишенъ его, какъ таковой, и не можетъ вернуть его себѣ подъ предлогомъ говорить за другого. Другой уступаетъ ему только *очередь*, но онъ говоритъ за *себя*, отъ *себя*, это слово считается *его* рѣчью, засчитывается ему въ число *его* рѣчей, и потому дисциплинарная мѣра поражаетъ также и это слово. Но возникшій въ третьей Государственной Думѣ инцидентъ обнаружилъ несомнѣнный пробѣлъ Наказа, т. е. отсутствіе указанія, на сколько времени продолжается лишеніе оратора слова. Этотъ пробѣлъ нынѣ восполненъ; комиссія по Наказу предлагаетъ, чтобы это правоограниченіе сохраняло свою силу въ теченіе времени, пока обсуждается тотъ вопросъ, по которому выступалъ лишенный слова ораторъ, но во всякомъ случаѣ не долѣе одного засѣданія; если вопросъ былъ законченъ раньше и Дума перешла къ другимъ, то ораторъ возстановляется въ своихъ правахъ. Замѣтимъ при этомъ, что понятіе «тотъ же вопросъ» надо толковать въ узкомъ смыслѣ; такъ, если ораторъ былъ лишенъ слова во время постатейнаго обсужденія по одной статьѣ, онъ можетъ говорить по другой; онъ не имѣетъ слова только въ предѣлахъ того вопроса, который будетъ голосоваться, но послѣ голосованія начинается новый предметъ обсужденія (прим. къ § 152).

IV.

Раздѣлъ четвертый посвященъ одному изъ самыхъ важныхъ и щекотливыхъ вопросовъ о «сокращеніи и прекращеніи сужденій». Онъ важенъ, ибо долженъ примирить столкновеніе двухъ противоположныхъ и весьма существенныхъ интересовъ, и щекотливъ, ибо затрогиваетъ отношеніе большинства къ меньшинству. Комиссія отнеслась къ этому вопросу въ полномъ сознаніи его принципіальной и практической важности.

Она не могла не видѣть, что часто интересъ дѣла требуетъ насильственнаго прекращенія преній; если вопросъ разъясненъ, рѣшеніе у большинства уже готово, если пренія не способны не только его измѣнить, но даже привлечь простого вниманія, если они ведутся при опустѣломъ залѣ, то ясно, что наступилъ тотъ моментъ, когда всякое продолженіе преній является преступленіемъ предъ страною; высшій интересъ, интересъ успѣшности работы, стоитъ на сторонѣ большинства. Но комиссія признаетъ, что столь же высокій интересъ стоитъ и на сторонѣ свободы рѣчи, на сторонѣ меньшинства; думское обсужденіе не можетъ быть замѣнено партійными совѣщаніями, и, какъ бы ни былъ вопросъ предрѣшенъ, меньшинство имѣетъ неоспоримое право требовать, чтобы оно было выслушано, хотя бы и безъ надежды на успѣхъ, чтобы страна знала его мнѣніе и могла судить своихъ избранниковъ. Такимъ образомъ, въ этомъ вопросѣ сталкиваются два дѣйствительныхъ интереса, оба одинаково почтенныхъ и уважительныхъ.

Конечно, думское большинство—хозяинъ своего времени, и это тѣмъ болѣе, что именно оно отвѣтственно за успѣшность парламентской работы; казалось бы, надо довѣрить ему право прекращать пренія всякій разъ, когда оно найдетъ это нужнымъ, надѣясь, что чувство справедливости и парламентскаго такта безошибочно укажутъ ему ту грань, гдѣ право превращается въ произволъ, а свобода въ насиліе. Но комиссія не могла не признать, что дѣйствительная жизнь не вполнѣ отвѣчаетъ этой надеждѣ. Чѣмъ моложе политическая жизнь страны, чѣмъ менѣе прочны традиціи, тѣмъ менѣе можно надѣяться на тактъ и справедливость собранія, тѣмъ болѣе надо опасаться, что собраніе уступитъ внезапному порыву, минутѣ раздраженія, досады или усталости, соблазнится своею безотвѣтственностью. Терпимость къ чужимъ мнѣніямъ, какъ и справедливость къ меньшинству, даются не сразу, вырабатываются политическимъ воспитаніемъ, которое у насъ началось очень недавно. Потому въ огражденіе не только правъ меньшинства, но и въ огражденіе самого большинства отъ поспѣшныхъ и несправедливыхъ рѣшеній, не

слѣдуетъ вопросъ о прекращеніи преній предоставлять настроенію минуты, ставить въ полную зависимость отъ всякаго случайно образовавшагося большинства.

И тотъ, кто не утратилъ способности быть справедливымъ, не можетъ не видѣть на практикѣ третьей и четвертой Государственной Думы много случаевъ рѣшенія, явно и вызывающе несправедливыхъ, отсутствіе у большинства самаго элементарнаго уваженія къ правамъ лицъ, съ ними не согласныхъ. Достаточно изъ практики третьей Государственной Думы вспомнить классическій примѣръ прохожденія финляндскаго законопроекта, когда Государственная Дума постановила обсуждать сразу 20 пунктовъ закона, изъ которыхъ каждый, какъ это обнаружилось въ преніяхъ, допускалъ самостоятельное, особое разрѣшеніе, и, сдѣлавъ это постановленіе, рѣшила тутъ же сократить рѣчи ораторовъ до минимальнаго десятиминутнаго срока, чтобы представить себѣ, во что грозитъ превратиться собраніе, у котораго такъ мало развито чувство уваженія къ парламентской благопристойности, при неограниченномъ преобладаніи большинства. Достаточно привести на справку примѣръ уже четвертой Государственной Думы, когда, послѣ отвѣта правительства на запросъ о депутатской неприкосновенности, было подано заявленіе о прекращеніи преній раньше, чѣмъ кто-либо высказался, а при голосованіи того же предложенія послѣ рѣчи перваго соціалъ-демократическаго оратора противъ этого предложенія поднялось только сто человѣкъ, чтобы видѣть, какъ наивны или лицемѣрны увѣренія, что большинство не будетъ злоупотреблять своимъ правомъ. Злоупотребленія большинства въ минуты досады и утомленія такъ вѣроятны и неизбѣжны, что для сохраненія хотя бы внѣшняго благоприличія, для огражденія Государственной Думы отъ такихъ рѣшеній, въ которыхъ она сама немедленно будетъ раскаиваться, для избавленія меньшинства отъ необходимости прибѣгать къ крайнимъ и некультурнымъ мѣрамъ обструкціи, словомъ, для того культивированія добрыхъ парламентскихъ нравовъ, что составляетъ первую задачу Наказа,—положительно необходимо, чтобы капризъ случайнаго большинства былъ чѣмъ-нибудь ограниченъ, чтобы самъ Наказъ принялъ мѣры въ защиту меньшинства.

Оглядываясь на практику прошлыхъ лѣтъ, комиссія по Наказу думаетъ, что, за немногочисленными случайными исключеніями, принятая Наказомъ система сокращенія и прекращенія преній дѣйствуетъ правильно и успѣшно.

Комиссія съ чувствомъ удовлетворенія констатируетъ, что предложенный Наказомъ третьей Государственной Думы институтъ неполнаго прекращенія преній оказался вполнѣ жизненнымъ и получилъ широкое развитіе. Непредусмотрѣнная Наказомъ его разновидность—составленіе списка ораторовъ по соглашенію—примѣняется точно такъ же почти во всѣхъ важнѣйшихъ, способныхъ отнять наибольшее количество времени, вопросахъ. Тѣ безконечные списки ораторовъ по двѣсти человѣкъ, которые отнимали десятки засѣданій по одному и тому же вопросу въ первой, второй и отчасти въ третьей Государственной Думѣ (достаточно напомнить аграрныя пренія), отошли въ вѣчность. Дума научилась приходить къ соглашеніямъ, выработала технику ихъ, а институтъ неполнаго прекращенія преній придалъ имъ и принудительную силу. Создалась возможность не механическаго гильотинированія преній, а разумнаго и цѣлесообразнаго ихъ сокращенія. Съ другой стороны, опять-таки основываясь на существующей практикѣ, должно сознаться, что, за исключеніемъ совершенно единичныхъ случаевъ, меньшинство Государственной Думы не пользовалось рѣчами въ цѣляхъ обструкціи. Безспорно, бывали случаи, когда предложенія о сокращеніи или прекращеніи преній отклонялись безъ достаточныхъ къ тому основаній. Однако, объясненіе всегда находилось въ желаніи дать высказаться безъ сокращенія времени тому или другому оратору, рѣчью котораго дорожили и его фракція и единомышленники, и который при сокращеніи попадалъ бы подъ гильотину. Когда альтернатива ставилась такъ, что приходилось либо жертвовать излюбленнымъ ораторомъ либо слушать всѣхъ безъ ограниченій и сокращеній, выборъ, естественно, останавливался на послѣднемъ исходѣ.

Что пренія затягивались именно благодаря этой причинѣ, достаточно доказывала готовность

меньшинства идти на соглашеніе всякій разъ, когда лидеры партій предлагали такое соглашеніе. Справедливость требуетъ указать, съ другой стороны, что весьма часто заявленія о сокращеніи преній подавались, несомнѣнно, преждевременно, пока вопросъ не только не былъ еще выясненъ, но даже почти не затронутъ; и это объяснялось инстинктивнымъ ужасомъ передъ массою записавшихся, передъ длиннымъ спискомъ ораторовъ, вслѣдствіе чего, не вникая ни въ степень разъясненности дѣла, ни въ справедливое распредѣленіе говорящихъ по партіямъ, торопились положить предѣлъ краснорѣчію.

Въ ходячихъ нападкахъ на излишнее многословіе Государственной Думы есть доля правды, но столь же несомнѣнна и доля преувеличенія. Нѣкоторое излишество рѣчей—удѣлъ многолюдныхъ собраній. Нужна большая политическая воспитанность, чтобы умѣть отказываться отъ желанія говорить, чтобы сумѣть распредѣлить роли и трудъ, чтобы предоставить бремя публичнаго выступленія болѣе или менѣе ограниченному кругу привычныхъ къ этому лицъ, какъ это дѣлается въ Англіи. Было бы невозможно этого требовать отъ Россіи, гдѣ не было до сихъ поръ политической школы, гдѣ нѣтъ истинныхъ вожаковъ общественнаго мнѣнія, гдѣ существованію и организаціи партій кладется столько внѣшнихъ препонъ. Самые упорные враги думскаго многословія не захотѣли бы, чтобы слово имѣли только партійные лидеры, чтобы голосъ непосредственныхъ непартійныхъ людей былъ заглушенъ привилегіей дебатеровъ. А при этихъ условіяхъ нѣкоторое многословіе, безцѣльныя и неудачныя рѣчи совершенно неустранимы; съ ними приходится мириться, какъ съ неизбѣжнымъ зломъ. Большое собраніе—машина громоздкая, которая имѣетъ свои выгоды, свои тѣневыя стороны; многословіе—самая характерная изъ нихъ, и къ нему надо относиться по необходимости съ нѣкоторою долею терпимости.

Этой терпимости часто не хватаетъ у Думы. Многіе склонны чуть ли не всякую рѣчь, съ которой они не согласны или которая для нихъ неубѣдительна, считать покушеніемъ на ихъ право, чуть ли не за личное оскорбленіе. Они берутъ за одну скобку и разсчитанныя на иную аудиторію демагогическія выступленія и подчасъ трогательныя своею наивностью попытки убѣдить Думу въ правильности своего взгляда. Нетерпѣливые критики склонны возмущаться и тѣмъ и другимъ; но вѣдь если подчасъ плохо, очень плохо исполненіе, если не достигаетъ цѣли не только стараніе что-либо доказать или опровергнуть, но даже—несравненно болѣе благодарная задача—дать широкое освѣщеніе вопросу, то плохое исполненіе не доказываетъ незаконности самой цѣли. Законно и почтенно не только желаніе убѣдить своихъ сотоварищей по Думѣ, но и попытка дѣйствовать на общественное мнѣніе, попытка воспитывать его политически. Если самъ ораторъ не на высотѣ задачи, не можетъ съ нею справиться, то не на высотѣ задачи и тѣ, кто не хочетъ его слушать, кто, довольствуясь партійными директивами, не интересуется доводами противника, кто въ самоувѣренной, самонадѣянной ограниченности смѣется надъ попытками его разубѣдить. Россіи, ея законодательнымъ представителямъ, предстоитъ большая работа надъ собою; нужно еще многому научиться, научиться не только говорить, но и слушать, и нетерпѣливое, безпощадное отношеніе къ слабости и неубѣдительности думскихъ ораторовъ не есть признакъ культурности. Въ смыслѣ общей дѣловитости рѣчей Дума дѣлаетъ большіе успѣхи; многословіе четвертой Думы не стоитъ ни въ какомъ сравненіи съ многословіемъ первой. И приходится примириться съ тѣмъ, что воспитаніе идетъ медленнѣе, чѣмъ многимъ хотѣлось бы; и ни драконовскія мѣры противъ ораторовъ, ни война не на животъ, а на смерть противъ трибуны, а бо́льшая политическая подготовленность, бо́льшая привычка къ самому дѣлу публичнаго законодательства исправятъ то зло, которое раздражаетъ столь многихъ. Можно и должно самыми радикальными средствами бороться противъ злой воли, противъ обструкціи; надо быть снисходительнымъ къ неумѣлости. Комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы, такъ же, какъ второй и третьей, нашла выходъ въ требованіи квалифицированнаго большинства для прекращенія преній. Комиссіи этихъ Думъ измѣняли только число голосовъ, достаточныхъ для

утвержденія предложенной мѣры прекращенія: первая Дума довольствовалась 50 голосами, вторая установила 75, а третья остановилась на 100 голосахъ. Но принципъ оставался неизмѣннымъ. Комиссія полагаетъ, что если 100 человѣкъ отказываются примѣнить мѣру прекращенія преній, то это уже гарантія того, что ихъ прекращать преждевременно, что если даже большинство Думы и согласно съ ними покончить, то еще не наступилъ тотъ моментъ, когда это можно сдѣлать, не подвергаясь упреку въ насиліи. Конечно, всякая цифровая грань условна и произвольна, но если принять во вниманіе, какъ часто мѣры сокращенія принимались подавляющимъ большинствомъ голосовъ, какъ вообще Дума охотно идетъ на всякое сокращеніе, то нельзя не сознаться, что наличность 100 протестантовъ есть серьезное указаніе, что иниціаторы предложенія о сокращеніи преній не уловили настроенія Думы, свое личное нетерпѣніе сочли за среднее мнѣніе, что они, быть можетъ, немного, но все же поторопились. И комиссія полагаетъ, что сходить съ этого принципа нераціонально и вредно.

По этимъ соображеніямъ комиссія сохранила параграфъ въ прежнемъ видѣ, по которому при 100 голосахъ протестантовъ никакая мѣра сокращенія не принимается. Но въ немъ, какъ и прежде, сдѣлано изъятіе для тѣхъ случаевъ, когда въ Думѣ не болѣе 200 человѣкъ; въ этихъ случаяхъ требованіе 100 голосовъ было бы равносильно возможности прикончить пренія вопреки волѣ абсолютнаго *большинства*; такъ, если присутствуютъ 150 человѣкъ, то оказалось бы, что 60 человѣкъ противъ 90 могутъ пренія прекратить. Но, дѣлая оговорку, что въ этихъ случаяхъ требуется не 100 человѣкъ, а простое большинство, комиссія не сочла нужнымъ вводить какую-либо разновидность квалифицированнаго большинства. Она полагала, что если въ Думѣ присутствуетъ менѣе 200 человѣкъ, то это уже само по себѣ признакъ того равнодушія и усталости, при которомъ презумпція слагается въ пользу прекращенія преній.

Итакъ, для отверженія предложенія о мѣрѣ прекращенія преній достаточно 100 возражающихъ противъ этого лицъ; но самыя мѣры бываютъ четырехъ родовъ: закрытіе списка ораторовъ, сокращеніе времени рѣчей, неполное и полное прекращеніе преній.

Прекращеніе записи ораторовъ—наиболѣе безобидная мѣра, имѣющая свое практическое значеніе только при маленькихъ записяхъ и въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда ораторы записываются не съ заранѣе обдуманнымъ намѣреніемъ, а по мѣрѣ того, какъ пренія развертываются. Только въ этихъ случаяхъ, когда налицо имѣется немного записавшихся, закрытіе записи имѣетъ свой практическій смыслъ; но тамъ, гдѣ сразу подаются десятки записокъ, закрытіе записи—простое доказательство нетерпѣнія; все равно, списокъ исчерпанъ не будетъ, а сократится тѣмъ или инымъ способомъ, и прибѣгать къ этому средству совершенно излишне и даже несправедливо относительно тѣхъ, которые могли бы быть вызваны на рѣчь ходомъ преній.

Реальное значеніе имѣетъ вторая мѣра—сокращеніе времени рѣчей. Проектъ Наказа (§ 156) нѣсколько яснѣе формулируетъ начало, которое было принято и Наказомъ третьей Думы, что десять минутъ являются минимальнымъ срокомъ, до котораго можетъ быть сокращена рѣчь, но вовсе не обязательно фиксированною нормою. Комиссія по Наказу полагаетъ, что недостаточно ясный текстъ Наказа былъ причиною того, что во все время его примѣненія не было ни разу внесено предложенія сократить рѣчь иначе, какъ до десяти минутъ. Между тѣмъ, не трудно видѣть, что такое правило было бы ошибкою; было бы странно, если бы были только двѣ крайности—часовая рѣчь и десятиминутная; въ извѣстный моментъ преній, когда всѣ главные ораторы высказались и начали повторяться, сокращеніе времени рѣчей, приданіе имъ конспективной формы, конечно, желательно. Однако, все-таки десятиминутный срокъ является часто крайностью. Комиссія по Наказу послѣдовательно провела его во всѣхъ чисто формальныхъ вопросахъ процедуры, но не можетъ не признать, что въ тѣхъ большихъ сложныхъ вопросахъ, которые манятъ на трибуну наибольшее число говорящихъ, десятиминутный срокъ часто абсолютно невозможенъ для сколько-нибудь связнаго развитія мысли и пригоденъ развѣ только для тѣхъ риториче-

скихъ декламацій, для тѣхъ громкихъ фразъ, разсчитанныхъ на эффектъ, которыя вовсе не являются самою нужною частью парламентской рѣчи. Вотъ почему, не отрицая возможность иногда, въ рѣдкихъ случаяхъ, ограничивать оратора 10 минутами, комиссія по Наказу не можетъ не рекомендовать пользоваться этимъ параграфомъ для менѣе радикальнаго сокращенія рѣчей, напримѣръ, до получаса и т. п. Въ этихъ вопросахъ тоже нужна постепенность, и желательно, чтобы Государственная Дума это усвоила.

Но наиболѣе дѣйствительною и желательною изъ всѣхъ мѣръ прекращенія преній является, по мнѣнію комиссіи четвертой Государственной Думы, какъ и по мнѣнію комиссіи третьей Думы, уже оправданный практикою и въ прежней его постановкѣ вполнѣ привившійся институтъ неполнаго прекращенія преній.

Этотъ институтъ былъ намѣченъ еще въ Наказѣ второй Государственной Думы, но не получилъ развитія, благодаря неудачной его постановкѣ. Этому мѣшало, во-первыхъ, то, что избраніе General-redner'овъ тогда предоставлялось исключительно взаимному выбору самихъ записавшихся, чего практически было весьма трудно, а иногда невозможно достигнуть; во-вторыхъ, то, что Наказъ устанавливалъ для нихъ опредѣленное число 6, что при настойчивомъ желаніи нѣкоторыхъ ораторовъ сохранить во что бы то ни стало свое слово могло вести къ крушенію всей комбинаціи. Наконецъ, самое понятіе «выборовъ» не давало отвѣта, должно ли было меньшинство подчиняться большинству, требовалось ли единогласіе и т. п. По всѣмъ этимъ причинамъ институтъ «неполнаго прекращенія преній» примѣнялся крайне рѣдко и оказался нежизненнымъ.

Наказъ третьей Государственной Думы поставилъ его въ другія условія; исходя изъ взгляда, что упорное несогласіе меньшинства на сокращеніе преній обусловливается отнюдь ни желаніемъ затянуть пренія, ни дѣйствительнымъ желаніемъ выслушивать всѣхъ, Наказъ предоставилъ назначать ораторовъ предсѣдателямъ. Комиссія не сомнѣвалась, что ни одинъ предсѣдатель не будетъ пользоваться этимъ правомъ не только пристрастно, но даже произвольно, что выборъ свой онъ сдѣлаетъ только тогда, когда убѣдится, что онъ можетъ быть сдѣланъ на справедливыхъ и безобидныхъ для всѣхъ фракцій началахъ.

Чтобы дать ему возможность это сдѣлать, Наказъ третьей Государственной Думы требовалъ, чтобы передъ постановкою такого предложенія на голосованіе предсѣдатель объявлялъ перерывъ.

Это безусловное требованіе замѣнено теперь факультативнымъ. Комиссія по Наказу четвертой Думы не видитъ необходимости дѣлать перерывъ (на который всегда уходитъ много времени), если возможность соглашенія ясна и безъ перерыва. Комиссія не говоритъ о правѣ самого предсѣдателя объявить перерывъ, ибо это право незыблемо за нимъ установлено еще § 122, но добавляетъ (въ огражденіе правъ меньшинства), что перерывъ объявляется, если его потребуютъ не менѣе 30 человѣкъ (§ 162).

Если во время перерыва, обозрѣвъ списокъ ораторовъ, переговоривъ съ ними и съ лидерами, онъ убѣдится, что соглашеніе невозможно, что пользованіе имъ своимъ правомъ было бы насиліемъ надъ тою или другою фракціею и нарушеніемъ ея справедливаго желанія, онъ можетъ отказаться отъ назначенія General-redner'овъ, и тогда самое предложеніе вовсе не ставится на голосованіе. Если же это окажется возможнымъ и предложеніе принимается, тогда списокъ ораторовъ замѣняется лицами, назначенными предсѣдателемъ съ правомъ ихъ замѣнять другъ друга по ихъ усмотрѣнію. Голосованіе и этого предложенія подчинено тому же квалифицированному большинству, какое установлено для прочихъ мѣръ. Если соглашеніе во время перерыва состоится, если оно одобрено лидерами, то, конечно, при голосованіи его послѣ перерыва, не найдется 100 голосовъ, чтобы его отвергнуть; противное будетъ лучшимъ доказательствомъ того, что соглашенія нѣтъ, и что назначеніе ораторовъ предсѣдателемъ показалось бы значительной части собранія явною несправедливостью. Въ этомъ случаѣ его и не слѣдуетъ примѣнять.

Такова постановка этого института въ Наказѣ третьей и четвертой Государственной Думы. Практика пользовалась имъ настолько часто и успѣшно, что примѣненіе его можно

считать оправданнымъ жизнью, и ростъ предсѣдательскаго авторитета благотворно отразится и на его дальнѣйшемъ развитіи. Комиссія по Наказу думала, что это развитіе будетъ имѣть не только практическое, но и принципіальное значеніе; практическое—потому, что значительно сократитъ время, посвящаемое на безпорядочное и безсистемное обсужденіе, и принципіальное—потому, что послужитъ основаніемъ для дальнѣйшихъ соглашеній въ дѣлѣ общей постановки думской работы; это какъ разъ тотъ путь, на которомъ упорядоченіе думскаго дѣла можетъ совершиться безобидно, не поощряя всегда опаснаго и обоюдоострaго принципа самодержавія большинства.

Не лишнее сказать нѣсколько словъ о возможности комбинацій отдѣльныхъ мѣръ прекращенія преній. Онѣ могутъ быть предложены одновременно нѣсколькими группами лицъ и могутъ иногда конкурировать другъ съ другомъ, а иногда другъ друга устранять. Такъ, если внесены одновременно предложенія о закрытіи записи и о сокращеніи времени рѣчей, оба предложенія могутъ быть приняты; но если предложеніе о закрытіи записи вносится одновременно съ предложеніемъ о полномъ прекращеніи преній, то очевидно, что второе устраняетъ первое. Это опредѣляетъ и порядокъ голосованія предложеній; здѣсь было бы непримѣнимо общее начало, по которому всѣ предложенія голосуются въ порядкѣ ихъ поступленія, ибо это правило установлено для тѣхъ предложеній, которыя другъ друга устраняютъ и не предполагаютъ двухъ послѣдовательныхъ голосованій о томъ же. Тамъ же, гдѣ, какъ въ настоящемъ случаѣ, возможны и конкуренція и взаимное устраненіе, предсѣдатель обязанъ голосовать такъ, чтобы *все* было проголосовано и чтобы *ничего* не голосовалось *понапрасну*. Пусть есть предложеніе о сокращеніи рѣчей до десяти минутъ и о полномъ прекращеніи преній. Предсѣдатель не можетъ проголосовать первое и оставить, въ случаѣ его принятія, голосованіе второго, ибо первое не устраняетъ второго, и тотъ, кто голосуетъ за сокращеніе времени, можетъ голосовать и за полное прекращеніе. Предсѣдатель не можетъ голосовать перваго и, несмотря на его принятіе, все-таки голосовать и второе, ибо это грозило бы сдѣлать первое голосованіе безсмысленнымъ. Онъ долженъ огласить всѣ поступившія предложенія и начать съ того, которое устраняетъ другія,—въ данномъ случаѣ съ полнаго прекращенія преній. Если оно отвергнуто, онъ переходитъ къ другому и т. д. Если же есть нѣсколько предложеній, которыя совмѣстимы, то каждое голосуется отдѣльно, начиная съ болѣе легкой мѣры; такъ, сначала голосуется закрытіе записи ораторовъ, а потомъ—сокращеніе времени.

Надо замѣтить еще одно обстоятельство при комбинаціи неполнаго прекращенія преній и сокращеніи времени рѣчей; если время рѣчей было сокращено, а потомъ поступило предложеніе о неполномъ прекращеніи преній, то время для нихъ, для назначенныхъ предсѣдателемъ ораторовъ, освобождается отъ сокращенія. Мѣра неполнаго прекращенія преній, замѣняющая нѣсколькими ораторами все количество записавшихся, предоставляя, такимъ образомъ, однимъ говорить за многихъ, не предполагаетъ сама собою сокращенія времени рѣчей. Прежній Наказъ упоминалъ только, что они не могутъ говорить дольше часа; эта оговорка теперь исключена, какъ сама собою очевидная, ибо больше часа никто не можетъ говорить безъ особаго разрѣшенія; но совершенно безспорнымъ было и остается, что принятая, быть можетъ, раньше мѣра сокращенія времени на нихъ *сама собою* не распространяется. Такъ это до сихъ поръ понимала и практика. Но является другой вопросъ: возможно ли послѣ назначенія generalredner'овъ уже послѣ принятія какой-либо мѣры сокращенія сужденій примѣнять къ нимъ ту или другую мѣру? На это приходится отвѣтить утвердительно: формальныхъ препятствій къ этому нѣтъ. Возможно, что такая новая мѣра будетъ принята вполнѣ единодушно; но нельзя не пожелать, чтобы Государственная Дума прибѣгала къ ней только при полномъ единодушіи, чтобы она не давала повода упрекать себя въ томъ, что большинство допустило обманъ, что, добиваясь согласія на неполное прекращеніе преній, на нѣсколько ораторовъ, указанныхъ предсѣдателемъ, она на самомъ дѣлѣ рѣшила слушать только излюбленныхъ изъ нихъ, лишивъ другихъ слова.

Отмѣчаемъ еще, что настоящій проектъ Наказа, въ отличіе отъ Наказа третьей Государственной Думы, отнесъ время, когда допускается предложеніе о прекращеніи преній, къ болѣе позднему моменту; какъ и раньше, это предложеніе допускается только послѣ начала преній по дѣлу, но теперь добавлено, что рѣчь докладчика не считается преніями (прим. къ § 156). Смыслъ этой оговорки понятенъ самъ собою: докладчикъ находится въ привилегированномъ положеніи, никакое сокращеніе и прекращеніе преній его не касается, и потому допущеніе этихъ мѣръ непосредственно послѣ его рѣчи было бы равносильно запрещенному предложенію о разрѣшеніи дѣла безъ преній. Не лишнее вспомнить, что Государственная Дума при обсужденіи финляндскаго законопроекта не постѣснилась сдѣлать именно это,—сократить пренія непосредственно послѣ рѣчи докладчика,—примѣръ самозабвенія того большинства, которое претендуетъ быть справедливымъ.

Послѣдній параграфъ (165) этого раздѣла касается послѣдствій выступленія министра послѣ того, какъ пренія были прекращены и сокращены.

Конечно, нельзя не признать, что такое выступленіе не можетъ считаться безразличнымъ. Постановленіе о сокращеніи или прекращеніи преній, принятое Думою съ согласія оппозиціи при расчетѣ на одинъ списокъ ораторовъ, можетъ быть и не было бы принято или было бы принято въ иномъ смыслѣ, если бы Государственная Дума знала, что ей предстоитъ слушать члена правительства. Право министра выступить неожиданно, безъ предупрежденія, требуетъ корректива въ Наказѣ.

Но если это безспорно, то вопросъ о томъ, какъ это цѣлесообразнѣе поставить и въ какомъ размѣрѣ допустить возобновленіе преній послѣ рѣчи министра, не такъ простъ и пережилъ тоже длинную эволюцію. Въ первой и второй Государственной Думѣ Наказъ устанавливалъ, что выступленіе министра послѣ прекращенія преній открываетъ вновь запись и принятая мѣра считается отпавшею. Это правило не было ни достаточно ясно, ни достаточно практично.

Оно не разрѣшало вопроса, какъ быть, если министръ воспользуется своимъ словомъ не послѣ объявленія преній прекращенными, а до ихъ окончанія; практика обнаружила, что право возобновленія преній въ этомъ случаѣ понималось различно различными предсѣдателями. Съ другой стороны, «безусловное возобновленіе преній» изъ-за одного выступленія министра и непрактично, ибо не вызывается необходимостью, и въ этомъ случаѣ причина не соотвѣтствуетъ слѣдствію.

Исходя изъ этихъ соображеній, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы предложила иную схему: она выставила правиломъ, что выступленіе министра послѣ принятія той или другой мѣры сокращенія можетъ дать поводъ къ пересмотру принятаго раньше рѣшенія; но этотъ пересмотръ совершается тѣмъ же самымъ соотношеніемъ голосовъ, которое установилъ Наказъ и для принятія пересматриваемой мѣры. Такимъ образомъ, 30 членамъ Государственной Думы предоставлялось подать заявленіе о голосованіи вопроса, желаетъ ли Государственная Дума сохранить, несмотря на выступленіе министра, принятую ею раньше мѣру сокращенія, или нѣтъ.

Этотъ проектъ комиссіи не получилъ осуществленія; онъ былъ отклоненъ въ общемъ собраніи Думы при обсужденіи Наказа, при чемъ тамъ было выставлено и принято нѣкоторое компромиссное предложеніе, на основѣ неполнаго прекращенія преній, а именно: выступленіе министра открываетъ вновь запись ораторовъ, изъ которыхъ, по выбору предсѣдателя, могутъ говорить только четыре человѣка, уже безъ сокращенія времени, какъ это всегда происходитъ при неполномъ прекращеніи преній. Это предложеніе было принято и оказалось жизненнымъ и вполнѣ цѣлесообразнымъ; комиссія по Наказу четвертой Думы осталась на той же почвѣ, но нашла нужнымъ помѣстить въ него нѣкоторое дополненіе, ибо на практикѣ при его примѣненіи встрѣчался рядъ недоумѣній. Конечно, если министръ выступитъ послѣ исчерпанія списка ораторовъ, то вопросъ не представляетъ затрудненій; тогда изъ депутатовъ избираются четыре человѣка, которые получаютъ слово. Но такая комбинація встрѣчается сравнительно рѣдко; чаще бываетъ, что министръ выступаетъ вначалѣ, и предстоитъ еще выслушать длинную запись

ораторовъ, къ сожалѣнію закрытую. Спрашивается, что должно дѣлать, если уже послѣ этого вотируется неполное прекращеніе преній и даже полное прекращеніе? Включаются ли вновь записавшіеся ораторы или даже избранные изъ нихъ предсѣдателемъ въ общій списокъ съ другими или они стоятъ особо, и къ нимъ никакія мѣры сокращенія примѣнены быть не могутъ и они своимъ правомъ часовой рѣчи непремѣнно и невозбранно воспользуются?

Комиссія по Наказу нашла тотъ и другой порядокъ нежелательнымъ и остановилась на компромиссѣ. Она не считала разумнымъ, чтобы право четырехъ ораторовъ было абсолютно неприкосновенно, чтобы они были въ лучшемъ положеніи, чѣмъ ораторы, раньше нихъ записавшіеся по вопросу; она не считала цѣлесообразнымъ также, чтобы эти четыре оратора включались нераздѣльно въ общій списокъ, чтобы судьба ихъ опредѣлялась въ зависимости отъ отношенія Государственной Думы къ списку ораторовъ, раньше записавшихся, чтобы передъ членами Думы стояла дилемма: или отказаться и отъ этихъ ораторовъ или слушать и всѣхъ остальныхъ безъ исключенія. Комиссія по Наказу остановилась поэтому на самомъ естественномъ компромиссѣ: четыре оратора могутъ подвергаться всѣмъ допустимымъ Наказомъ сокращеніямъ, включительно до полнаго ихъ упраздненія, но не иначе, какъ по особому, въ общемъ порядкѣ принимаемому спеціально для нихъ, постановленію Государственной Думы (прим. къ § 165).

Этимъ заканчиваются правила о сокращеніи и прекращеніи преній, но я считаю не лишнимъ коснуться одного вопроса, который не разрѣшается Наказомъ и едва ли когда-либо возникаетъ на практикѣ, но не можетъ быть вовсе устраненъ. Въ правѣ ли Государственная Дума отмѣнить принятую ею мѣру сокращенія или прекращенія преній и открыть пренія вновь, какъ будто этой мѣры принято не было? На этотъ вопросъ не можетъ быть иного отвѣта, какъ утвердительный. Всѣ правила Наказа, касающіяся этого вопроса, имѣютъ въ виду одну цѣль: огражденіе меньшинства противъ большинства, защиту его права слова противъ нежеланія его слушать. Большинство признается безсильнымъ заставить меньшинство замолчать, если меньшинство достаточно внушительно. Но, конечно, изъ этого не слѣдуетъ обратнаго, чтобы большинство могло быть лишено возможности слушать даже если вопросъ для него недостаточно ясенъ, даже если ничьихъ правъ, ничьихъ интересовъ этимъ не нарушается. Представимъ себѣ рѣдкій, но теоретически не невозможный случай: одинъ изъ послѣднихъ по списку ораторовъ произноситъ рѣчь, съ изложеніемъ столь новыхъ точекъ зрѣнія, что производитъ впечатлѣніе, вноситъ смуту въ умы, и составившееся уже большинство готово распасться. Можно ли считать правильнымъ, чтобы Дума, въ своемъ большинствѣ, была лишена возможности подвергнуть выслушанную рѣчь всесторонней критикѣ, обнаружить и обличить ея увлеченіе? Можно ли считать нормальнымъ, чтобы эта задача была возложена исключительно на докладчика или на отдѣльныхъ лицъ, въ порядкѣ мотивовъ голосованія, или даже на фракціонныя совѣщанія? Потому должно признать, что хотя мѣра сокращенія преній и принимается квалифицированнымъ большинствомъ, но можетъ быть во всякое время снята простымъ большинствомъ Государственной Думы.

Въ раздѣлѣ четвертомъ главы V остается еще не комментированнымъ только одинъ параграфъ (164), который перечисляетъ кругъ лицъ, имѣющихъ право слова ipso jure хотя бы и послѣ прекращенія преній.

Къ этой категоріи принадлежитъ, прежде всего, докладчикъ комиссіи; этою чертою завершается исключительно привилегированное положеніе докладчика; онъ имѣетъ всегда, если пожелаетъ, первое слово, его рѣчь не ограничена ни очередью, ни временемъ, ни числомъ выступленій, онъ имѣетъ всегда и послѣднее слово. Такимъ образомъ, комиссіи, въ лицѣ своего докладчика, предоставляется полная возможность защищать свое мнѣніе, убѣдить Думу въ его справедливости.

Нѣсколько хуже поставленъ авторъ обсуждаемаго предложенія, напримѣръ, авторъ запроса; онъ имѣетъ и первое слово, онъ имѣетъ и самостоятельное послѣднее слово уже послѣ прекращенія преній; но онъ не

можетъ ни говорить болѣе часа (если ему это не разрѣшено на общемъ основаніи), ни болѣе двухъ разъ (не считая послѣдняго слова), ни внѣ очереди. Такимъ образомъ, при конкуренціи докладчика и автора обсуждаемаго предложенія, напримѣръ, при обсужденіи неспѣшнаго запроса съ заключеніемъ комиссіи, у докладчика всѣ преимущества.

Комиссія по Наказу увеличила еще кругъ привилегированныхъ лицъ, пополнивъ его авторомъ особаго мнѣнія, если таковое было подано. Она этимъ хотя отчасти возстановляетъ нарушенную справедливость относительно того меньшинства комиссіи, которое, можетъ быть, не менѣе докладчика занималось вопросомъ и въ меньшинствѣ могло остаться чисто случайно. Интересъ основательнаго разсмотрѣнія вопроса требуетъ, чтобы онъ былъ по возможности освѣщенъ съ разныхъ сторонъ, и предоставленіе меньшинству комиссіи возможности, во-первыхъ, въ письменномъ видѣ приложить къ докладу свои соображенія (особое мнѣніе) и, во-вторыхъ, защищать ихъ въ послѣдній разъ послѣ прекращенія преній—меньшее, что Наказъ могъ сдѣлать для нихъ. Предоставляя авторамъ особаго мнѣнія слово, Наказъ въ то же время не даетъ имъ ни права говорить безъ ограниченія числа выступленій, ни права говорить безъ ограниченія времени, ни внѣ очереди и не предоставляетъ имъ, наконецъ, и привилегіи перваго слова.

Въ нѣсколько иномъ положеніи находятся лица, записавшіяся по личному вопросу. По Наказу они имѣютъ послѣднее слово, послѣ всѣхъ (на конецъ). Но такъ какъ докладчикъ можетъ говорить, когда пожелаетъ, и онъ предпочитаетъ обыкновенно говорить послѣднимъ, то фактически самое послѣднее слово остается все-таки за нимъ. Это обязываетъ докладчика быть сугубо осмотрительнымъ, чтобы не задѣть ничьей личности, не дать повода кому-либо считать себя имъ обиженнымъ; если личныя нападки вообще признакъ дурного вкуса и воспитанія, то со стороны докладчика, которому уже нельзя возразить и который для личныхъ нападокъ пользуется привилегіею безотвѣтственности, это уже недостойное и некрасивое злоупотребленіе, къ которому можетъ относиться съ добродушнымъ смѣхомъ только наша парламентская некультурность. Но сугубо недостойно было бы, если бы докладчикъ, получивъ право послѣдняго слова послѣ говорящихъ по личному вопросу по собственному желанію вопреки Наказа, позволилъ бы себѣ и имъ отвѣчать и съ ними полемизировать.

Въ равной или почти равной мѣрѣ это относится и къ авторамъ предложеній и къ авторамъ особаго мнѣнія. По Наказу по личному вопросу можно записываться только до объявленія преній прекращенными; слѣдовательно, тѣ рѣчи, которыя произнесены послѣ этого, остаются безъ отвѣта, и это обязываетъ быть осторожными.

Но это обязываетъ и самихъ говорящихъ по личному вопросу; и они допустятъ злоупотребленіе, если не воздержатся отъ личныхъ нападокъ; вѣдь и противъ нихъ нѣтъ болѣе законнаго отвѣта, ибо вообще пренія по личному вопросу не допускаются.

Однако, практика показала, что сознаніе долга и корректности сами по себѣ не достаточный стимулъ, и что заключительныя слова докладчика и объясненія по личному вопросу весьма нерѣдко изобилуютъ совершенно недопустимыми личными выпадами, что эти пріемы не всегда находятъ немедленный и энергичный отпоръ со стороны предсѣдателя. Естественно возникаетъ поэтому сомнѣніе, не надлежитъ ли продолжить время, допускаемое для записи по личному вопросу, чтобы дать возможность контръ-личныхъ объясненій?

Но комиссія не сочла возможнымъ стать на эту почву. Это было бы въ сущности замаскированнымъ допущеніемъ преній по личному заявленію, которое грозило бы не только поглощеніемъ времени, но и полнымъ извращеніемъ парламентскихъ задачъ. Комиссія полагаетъ, что въ рукахъ предсѣдателя полная возможность удержать ораторовъ отъ недопустимыхъ и особенно несвоевременныхъ личныхъ выпадовъ; а если по упущенію или невниманію онъ это допуститъ, то у него есть возможность исправить свою ошибку разрѣшеніемъ обиженному внѣочереднаго заявленія.

Кромѣ перечисленныхъ въ указанныхъ параграфахъ рѣчей послѣ прекращенія преній, есть еще одна самостоятельная группа высту-

пленій, которая является уже самою послѣднею изъ всѣхъ рѣчей,—такъ называемое заявленіе по мотивамъ голосованія. Но объ этомъ рѣчь дальше, въ шестомъ раздѣлѣ главы V.

V.

Раздѣлъ пятый главы V имѣетъ предметомъ одну изъ важнѣйшихъ частей парламентской процедуры—правила постановки вопросовъ. И въ этомъ раздѣлѣ, какъ и въ раздѣлѣ третьемъ,—о порядкѣ сужденій,—выступаетъ во всей наглядности принципъ руководительства предсѣдателя. Согласно §§ 169 и 171, постановка вопроса зависитъ всецѣло отъ него; подобно тому, какъ въ раздѣлѣ третьемъ отдѣльному члену Государственной Думы предоставлено право лишь *указывать* на нарушеніе Наказа, такъ и въ раздѣлѣ пятомъ § 170 даетъ ему право только дѣлать свои замѣчанія по постановкѣ вопросовъ. Но и въ томъ и другомъ вполнѣ аналогичномъ случаѣ окончательное рѣшеніе принадлежитъ предсѣдателю, а не Государственной Думѣ; отвѣтъ предсѣдателя на сдѣланное членомъ Государственной Думы замѣчаніе, его мотивированное рѣшеніе по возбужденному вопросу и составляютъ тотъ драгоцѣнный источникъ правообразованія, который устанавливаетъ традиціи и образуетъ здоровую парламентскую практику. Задачею Наказа можетъ быть только формулировка нѣкоторыхъ общихъ началъ, которыя подлежатъ дальнѣйшему развитію путемъ предсѣдательскаго толкованія.

И прежде всего Наказъ устанавливаетъ, что съ момента объявленія преній законченными и перехода къ голосованію никакихъ дальнѣйшихъ преній допущено быть не можетъ; всякій, кто желалъ бы внести предложеніе самостоятельное или въ видѣ поправки, долженъ дѣлать это раньше и непремѣнно въ письменномъ видѣ. Предсѣдатель не обязанъ помнить словесно дѣлаемаго ему предложенія, не обязанъ предлагать ихъ автору представлять его въ письменномъ видѣ; что не было своевременно внесено, считается несуществующимъ. И первый актъ предсѣдателя передъ переходомъ къ голосованію есть оглашеніе всѣхъ предложеній, которыя у него имѣются (§ 168). Разъ оглашеніе сдѣлано, тогда неоглашенное уже не можетъ быть голосуемо, какъ бы важно и желательно предложеніе ни показалось.

Наказъ допускаетъ обратное: взятіе назадъ предложенія. Но взятіе предложенія обратно не безусловно; оно остается, если находятся 30 человѣкъ, которые хотятъ его поддержать (§ 167). И это понятно. Если предложеніе уже внесено, то сторонники его, которые, быть можетъ, и сами подали бы такое же предложеніе, въ правѣ воздержаться отъ него, чтобы не загромождать Думы тожественными предложеніями; и если допустить право авторовъ въ послѣдній моментъ взять его назадъ безусловно, то этимъ оказались бы обманутыми и лишенными иниціативы тѣ, которые сами собирались это сдѣлать. Но практика, впрочемъ, расширила право пользованія этимъ параграфомъ для цѣли совершенно противоположной. Въ третьей Государственной Думѣ, когда соціалъ-демократы внесли запросъ о дѣлѣ соціалъ-демократической фракціи второй Государственной Думы и систематически брали его назадъ, какъ только Предсѣдатель распоряжался о закрытіи засѣданія, чтобы покончить съ этимъ вопросомъ и прекратить безвыходную борьбу интерпеллянтовъ съ Предсѣдателемъ, было внесено заявленіе о поддержаніи ихъ запроса, хотя тѣ, которые это заявляли, очевидно, запросу совсѣмъ не сочувствовали и настаивали на его поддержкѣ, чтобы послѣ его отвергнуть. Такъ въ четвертой Государственной Думѣ, послѣ того, какъ въ спѣшномъ запросѣ польскаго коло первый записавшійся кончилъ свою рѣчь снятіемъ спѣшности, послѣ чего запросъ долженъ бы былъ безъ всякихъ преній быть сданъ въ комиссію, справа было заявлено о желаніи поддержать спѣшность, не потому, чтобы они ее признавали, а съ единственною цѣлью открыть себѣ возможность отвѣта. Конечно, всѣ эти пріемы нельзя не считать формально безупречными, а въ большинствѣ случаевъ и цѣлесообразными. Заявленіе о желаніи поддержать предложеніе не равносильно согласію съ нимъ; оно можетъ быть сдѣлано всегда, когда есть желаніе, чтобы поднятый вопросъ былъ Думою такъ или иначе разрѣшенъ, и разрѣшенъ окончательно, а не

отсроченъ. И эта мѣра—законное средство борьбы съ злоупотребленіемъ, которое могло бы безъ этого отнимать время Думы, сосредоточивать горячія и длинныя пренія около того или другого предложенія, съ тѣмъ, чтобы въ послѣднюю минуту снять его съ очереди и лишить эти пренія практическаго результата. Дума въ правѣ требовать, чтобы то, чѣмъ она начала заниматься, было ею и разрѣшено.

Такимъ образомъ, наша практика пошла по правильному пути, широко толкуя право Думы разрѣшать по существу предложенія, отъ которыхъ отказались его авторы. Но зато практика не установила однообразнаго пріема удостовѣряться въ томъ, что находятся 30 желающихъ поддержать предложеніе. Иногда для этого требовалась инициатива членовъ Государственной Думы, иногда Предсѣдатель ex officio, согласно соотвѣтствующему параграфу Наказа (§ 158), заявлялъ о снятіи предложенія и спрашивалъ: не находятся ли желающіе его поддержать? Въ сущности, и тотъ и другой способъ могутъ быть признаны правильными, но желательно держаться того или другого однообразно, чтобы не дать повода упрекать предсѣдателя въ пристрастіи, въ желаніи какъ бы проводировать поддержку снятому предложенію. Я думаю все-таки, что инициатива предсѣдателя должна проявляться только тогда, когда она ему предписана Наказомъ; что нѣтъ достаточныхъ основаній, при отсутствіи заявленія, спрашивать самому, не желаетъ ли кто-нибудь поддержать предложеніе? Но, съ другой стороны, невозможно и требовать заявленія 30 человѣкъ въ этомъ смыслѣ; предложеніе можетъ быть снято настолько внезапно, что не хватитъ времени не только для изготовленія коллективнаго, но вообще письменнаго заявленія. Я думаю, что предсѣдатель поступитъ правильно, если объявитъ Думѣ, что предложеніе снимается, и если кто-либо съ мѣста или съ трибуны заявитъ, что желаетъ его поддержать, то, огласивъ соотвѣтственный параграфъ Наказа, попроситъ встать всѣхъ, согласныхъ на его поддержку. Требовать отъ предсѣдателя большаго нѣтъ основаній.

Итакъ, моментъ оглашенія подлежащихъ голосованію предложеній есть litis contestatio. Никакихъ рѣчей, длинныхъ и краткихъ, ни въ пользу, ни противъ предложенія или поправокъ болѣе не допускается. Нельзя ссылаться на то, что какое-либо изъ внесенныхъ предложеній является новостью, обсужденію не подвергалось; тѣмъ хуже для него.

Въ этотъ моментъ всѣ заботы предсѣдателя сосредоточиваются на одномъ—на правильномъ ходѣ голосованія, на цѣлесообразной постановкѣ вопросовъ, а не на правильномъ ихъ разрѣшеніи. Всякія повторительныя пренія по существу должны быть устранены, какъ затрудняющія дѣло. Передъ собраніемъ одна задача: установить правильный порядокъ голосованія, т. е. такой, при которомъ окончательное рѣшеніе было бы дѣйствительно волею собранія, а не результатомъ чьей-либо ловкости или простого недоразумѣнія. И въ разрѣшеніи этой задачи, т. е. правильной постановки голосованія, участвуютъ три элемента: во-первыхъ, Наказъ, который для ряда случаевъ устанавливаетъ опредѣленныя и незыблемыя правила, во-вторыхъ, предсѣдатель, который въ предѣлахъ, указанныхъ Наказомъ, обдумываетъ и излагаетъ Думѣ свой планъ голосованія, и, наконецъ, сама Дума, которая можетъ сдѣлать замѣчанія по постановкѣ вопроса. Но, если всѣ эти силы конкурируютъ и помогаютъ другъ другу, то рѣшаетъ вопросъ все-таки одинъ предсѣдатель.

Итакъ, голосованіе начинается съ того (§ 169), что предсѣдатель «объявляетъ о порядкѣ, въ которомъ предполагается ставить вопросъ на голосованіе». И въ руководство ему даны правила, изложенныя въ §§ 172—194 настоящаго раздѣла.

Первое правило голосованія состоитъ въ запретѣ голосованія сразу двухъ вопросовъ, въ запретѣ альтернативнаго голосованія; нельзя предлагать одному подавать голосъ за одно предложеніе, а другому въ томъ же голосованіи—за противоположное; голосоваться можетъ только одно, голосованіе должно показать судьбу *этого одного*. Это и выражено въ § 172 Наказа.

Требованіе § 172 объ «одномъ предложеніи» ведетъ насъ къ слѣдующему вопросу—о соединеніи и раздѣленіи предложеній. По общему правилу никакое соединеніе не допустимо. Если предложеніе состоитъ изъ нѣсколькихъ статей, изъ которыхъ однѣ могутъ быть приняты, другія отвергнуты, то голосо-

вать ихъ сразу нельзя; правда, при единодушномъ желаніи Думы, для ускоренія времени, предсѣдатель, менѣе заботливый къ формальной элегантности голосованія, можетъ допустить и подобное голосованіе гуртомъ. Это будетъ вольностью, единственное оправданіе которой—общее на то согласіе, отсутствіе недоразумѣній въ результатахъ. Но при протестѣ хотя бы одного члена Государственной Думы, такая вольность становится недопустимою и голосованіе должно совершаться правильно.

Но если соединеніе нѣсколькихъ голосуемыхъ предложеній не допустимо, то раздѣленіе голосованія, наоборотъ, всегда возможно даже въ томъ случаѣ, когда голосуется лишь одно предложеніе изъ одного пункта. Оно не только возможно, оно обязательно, если его кто-либо требуетъ. Предсѣдателю необходимо помнить, что все искусство постановки вопроса состоитъ въ возможности каждому выразить свое мнѣніе въ чистомъ и отчетливомъ видѣ, не давая поводовъ къ экивоку. Раздѣленіе вопроса никакого экивока не вызоветъ, ибо какъ бы онъ ни былъ дѣлимъ, онъ въ результатѣ непремѣнно голосуется въ полномъ объемѣ; раздѣленіе даетъ возможность каждому своимъ голосованіемъ оттѣнить и смыслъ голосованія общаго. Посему требованіе раздѣленія есть право каждаго члена, и предсѣдатель обязанъ охранять это право.

Несомнѣнно, однако, что могутъ быть такія требованія раздѣленія, которыя не имѣютъ никакого смысла; нельзя голосовать по отдѣльнымъ словамъ, даже по отдѣльнымъ фразамъ, если эта фраза не является какъ бы самостоятельною составною частью общаго предложенія.

Всякое раздѣленіе голосованія предполагаетъ возможность, и въ этомъ его raison d'être, что будетъ принята *одна часть* голосуемаго предложенія, но отвергнута *другая;* поэтому невозможно такое раздѣленіе, когда при отверженіи одной части лишается всякаго грамматическаго или логическаго смысла другая. Если голосуемое предложеніе не можетъ быть исправлено въ желательномъ смыслѣ путемъ раздѣленія, то его можно исправить поправками или внесеніемъ самостоятельнаго предложенія. Раздѣленіе практикуется только тогда, когда это позволяетъ самый *текстъ предложенія.* Посему требованіе раздѣленія не всегда возможно, можетъ вести къ логическому абсурду и это безъ всякаго желанія обструкціи, а по недостатку технической опытности. Въ этомъ случаѣ нельзя заставить предсѣдателя удовлетворить требованію явно безсмысленному; но такъ какъ здѣсь пришлось бы отказывать въ томъ, что есть несомнѣнное право депутата, то § 173 постановляетъ, что въ этомъ случаѣ предсѣдатель предлагаетъ вопросъ о раздѣленіи на голосованіе Думы, которая постановляетъ безъ преній, безъ единой рѣчи, въ защиту или противъ.

Но комиссія по Наказу вводитъ въ этотъ параграфъ терминъ «грамматическій» смыслъ; она хотѣла этимъ подчеркнуть тотъ несомнѣнный фактъ, что предсѣдатель не въ правѣ отказать въ раздѣленіи, даже перенося его на разрѣшеніе Думы, на томъ основаніи, что путемъ раздѣленія могло бы получиться *политически недопустимое* или даже *политически безсмысленное* постановленіе. Это уже область не его вѣдѣнія, а Государственной Думы, и предсѣдатель въ правѣ не допустить раздѣленія только тогда, когда оно грозило бы логическою безсмысленностью.

Параграфы 175—179 указываютъ порядокъ голосованія предложеній, не вполнѣ однородныхъ по своему смыслу, какъ, напримѣръ, при столкновеніи предложенія по существу съ предложеніемъ о направленіи. Очевидно, что предложеніе о направленіи должно голосоваться раньше, такъ какъ принятіе или отверженіе предложенія по существу дѣлало бы ихъ излишними и при такой постановкѣ голосованія явились бы экивокъ и неясность. Но вообще указанные параграфы никакого затрудненія не представляютъ.

Параграфы 180 и 181 касаются вопроса, что именно подлежитъ голосованію въ тѣхъ случаяхъ, когда заключеніе комиссіи расходится съ предложеніемъ, даннымъ комиссіи на разсмотрѣніе. Голосуется ли предложеніе въ томъ видѣ, какъ оно было передано въ комиссію, или въ томъ, въ какомъ оно изъ комиссіи вышло? Комиссія по Наказу полагаетъ, что голосованію подлежитъ именно послѣднее; это

соотвѣтствуетъ общему началу, выраженному въ главѣ III Наказа, что заключеніе комиссіи излагается въ видѣ проектовъ постановленій общаго собранія, соотвѣтствуетъ и смыслу комиссіонныхъ работъ: подготовить *рѣшеніе* для Государственной Думы.

Задача комиссіи не ограничивается критикою; она должна стремиться провести опредѣленное предложеніе, въ защиту котораго и выбранъ докладчикъ. И поэтому ея предложеніе голосуется первымъ, какъ основное, и всякое отступленіе отъ него трактуется какъ поправка. Противъ этого возражали, что этимъ способомъ умаляется право правительственной иниціативы, ибо министерскіе законопроекты какъ бы становятся на второй планъ благодаря рѣшенію думской комиссіи. Но не надо забывать, что порядокъ голосованія есть вопросъ техническаго удобства, что онъ не предрѣшаетъ предпочтительнаго отношенія Думы къ проекту комиссіи. И само правительство и сторонники его проекта имѣютъ полную возможность возстановить первоначальный правительственный текстъ въ видѣ поправокъ, которыя въ этомъ качествѣ и будутъ голосоваться раньше. Поэтому никакого умаленія правительственнаго законопроекта въ этомъ порядкѣ не усматривается. Но для удобства и наглядности было бы въ высшей степени желательно, чтобы всякая комиссія, предлагая свой проектъ закона или иного предложенія, для наглядности въ своемъ докладѣ, параллельно ему помѣщала бы и первоначальный текстъ переданнаго ей предложенія.

Иное положеніе наступаетъ, однако, когда комиссія не предлагаетъ самостоятельнаго текста, а ограничивается заключеніемъ о полномъ отверженіи переданнаго на ея разсмотрѣніе законопроекта. Очевидно, въ этомъ случаѣ надо голосовать не ея заключеніе объ отверженіи, а самый предложенный на ея разсмотрѣніе законопроектъ.

При иной системѣ мы получили бы абсурдъ; если заключеніе отвергнуть законопроектъ или предложеніе было бы само отвергнуто, то пришлось бы тѣмъ самымъ считать законопроектъ принятымъ, хотя его и не голосовали, или перейти къ второму голосованію того же самаго. Наконецъ и заключеніе объ отверженіи законопроекта *цѣликомъ* не могло бы быть поставлено на голосованіе, ибо противорѣчило бы § 172 Наказа, какъ не заключающее *одного* предложенія. Эти соображенія и создали § 181 Наказа.

Въ прежней Государственной Думѣ былъ и можетъ и теперь повториться прецедентъ, который создалъ для докладчика крайне фальшивое и трудное положеніе. Это произошло при обсужденіи законопроекта о юго-западномъ земствѣ. Формально комиссія высказалась за полное отверженіе законопроекта, и докладчикъ долженъ былъ поддерживать *именно это*. На дѣлѣ же и комиссія и докладчикъ не хотѣли полнаго отверженія законопроекта, а были противъ него лишь въ томъ его видѣ, въ какомъ онъ былъ постатейно принятъ комиссіею. Здѣсь была внутренняя фальшь. Докладчикъ имѣлъ порученіе отъ комиссіи оспаривать необходимость какого бы то ни было законопроекта, ибо таково было заключеніе комиссіи; на дѣлѣ же онъ былъ за правительственный законопроектъ, но былъ только противъ *комиссіоннаго*, никѣмъ не предлагаемаго. И коренная ошибка лежала въ томъ, что и докладчикъ и комиссія недостаточно усвоили ту позицію, къ которой ихъ обязывало заключеніе комиссіи.

Если бы комиссія въ окончательномъ выводѣ не отвергла законопроекта, а предложила свой, кореннымъ образомъ отличающійся отъ правительственнаго, то докладчикъ долженъ былъ быть сторонникомъ *этой комиссіонной редакціи*; а такъ какъ отдѣльныя статьи проходили разнымъ большинствомъ, то возможно, что нельзя было бы обойтись однимъ докладчикомъ, и было бы необходимо, чтобы ихъ было нѣсколько по каждой группѣ статей. Но съ того момента, какъ комиссіонный законопроектъ отвергнутъ, голосованію подлежалъ правительственный законопроектъ, который комиссія и предлагала тоже отвергнуть. Докладчикъ могъ быть сторонникомъ только этого взгляда. Друзья правительственнаго законопроекта могли подать въ комиссію особое мнѣніе и его защищать, но не могли брать на себя роль докладника потому, что по капризу голосованія имъ приходилось отстаивать *не то, съ чѣмъ они были согласны*. Докладчикъ, который остался въ большинствѣ заключительнаго голосованія ко-

миссіи, отвергнувшей комиссіонный законопроектъ, не сообразилъ, что это голосованіе обязываетъ его въ общемъ собраніи Думы отстаивать не комиссіонный законопроектъ, о которомъ не будетъ и рѣчи, разъ онъ отвергнутъ, а отвергать тотъ самый правительственный законопроектъ, которому онъ сочувствовалъ. Недостаточное пониманіе Наказа позволило докладчику взять на себя ту задачу, которую онъ не долженъ былъ брать.

Параграфъ 182 касается частнаго, но очень сложнаго и спутаннаго вопроса о голосованіи при провѣркѣ полномочій; онъ сложенъ потому, что при установленіи правилъ для этого необходимо удовлетворить различнымъ и противорѣчивымъ требованіямъ. Несомнѣнно простѣйшимъ разрѣшеніемъ затрудненія было бы правило, что этотъ вопросъ всегда рѣшается однообразно открытымъ голосованіемъ, при чемъ, согласно ст. 48 Учр. Гос. Думы, лишь $^2/_3$ голосовъ за кассацію выборовъ могутъ ихъ отмѣнить. Однако, по мнѣнію комиссіи, такое разрѣшеніе было бы неудобно. Она находитъ, во-первыхъ, что открытое голосованіе кассаціи противорѣчило бы общему началу, что всякое голосованіе съ личнымъ оттѣнкомъ, во имя свободы голосованія, должно происходить закрыто. Всякое уклоненіе отъ этого правила, какимъ бы серьезнымъ мотивомъ оно ни обосновывалось, было бы насиліемъ надъ свободою мнѣнія. Далѣе комиссія не можетъ не признать, что неправильность выборовъ и кассація по неправильности не равнозначащія понятія. Не всякая неправильность влечетъ за собою кассацію, ибо не всякая неправильность и достаточно важна для этого и можетъ не имѣть съ результатами выборовъ причинную связь. Такимъ образомъ, ни неправильность выборовъ не имѣетъ непремѣннымъ послѣдствіемъ кассацію, ни утвержденіе выборовъ не знаменуетъ ихъ правильности. Потому соединеніе этихъ двухъ вопросовъ въ одно голосованіе, при чемъ для одного вопроса достаточно простого большинства, а для другого необходимо большинство квалифицированное, вело бы къ недоразумѣнію, къ поглощенію одного вопроса другимъ или къ совершенно еретическому соединенію двухъ различныхъ вопросовъ съ возможностью видѣть въ результатѣ одного голосованія два различныхъ отвѣта. Въ виду изложенныхъ соображеній комиссія рѣшила остановиться на непремѣнномъ раздѣленіи этихъ двухъ вопросовъ и этихъ двухъ голосованій; перваго—о правильности выборовъ и второго—о ихъ кассаціи, при чемъ первый является преюдиціальнымъ, такъ что при признаніи выборовъ правильными второй вопросъ даже не ставится. Голосованіе о правильности рѣшается, согласно закону, простымъ большинствомъ голосовъ и голосованіемъ открытымъ, такъ какъ здѣсь рѣчь идетъ не о лицѣ, а о фактѣ; при этомъ, согласно общему правилу, изложенному въ § 180 Наказа, на голосованіе ставится именно заключеніе комиссіи. Только въ томъ случаѣ, если правильность выборовъ отвергнута или неправильность признана, является необходимымъ поставить иной вопросъ, — подлежатъ ли выборы отмѣнѣ? Иными словами, признала ли Государственная Дума неправильность столь существенною, чтобы ради нея выборы отмѣнить? Но это второе голосованіе совершается закрытою подачею голосовъ и требуетъ $^2/_3$. Все это и выражено въ § 182.

Параграфы 183—187 излагаютъ нормы для сложнаго вопроса о порядкѣ голосованія нѣсколькихъ предложеній, относящихся къ одному и тому же предмету. Наказъ устанавливаетъ двѣ системы для двоякаго рода предложеній: одну—для поправокъ и дополненій и другую—для самостоятельныхъ предложеній. Это требуетъ нѣкоторыхъ разъясненій.

Въ практикѣ первой, второй и отчасти третьей Государственной Думы держались взгляда, что, если поправка голосуется раньше основного предложенія, дополненіе голосуется послѣ. Этотъ взглядъ неоднократно высказывался и предсѣдателемъ и членами Думы и нашелъ себѣ выраженіе въ § 145 проекта Наказа, напечатанномъ въ «Матеріалахъ». Сторонники этого взгляда исходили изъ того, что голосованіе *поправки*, т. е. измѣненіе главнаго предложенія, не можетъ происходить послѣ того, какъ оно принято, ибо оно означало бы отмѣну и перерѣшеніе того, что уже принято; наоборотъ, дополненіе, которое можетъ присоединиться къ главному тексту, его не измѣняя, можетъ быть проголосовано послѣ, такъ какъ оно принятому рѣшенію въ сущности не противорѣчитъ. Уже комиссія по Наказу третьей

Думы не согласилась съ этимъ ходячимъ мнѣніемъ. Она полагала, что смыслъ предварительнаго голосованія поправки нѣсколько иной; онъ заключается, главнымъ образомъ, въ желаніи получить больше ясности въ результатѣ голосованія. Такъ какъ поправка сама по себѣ самостоятельнаго значенія не имѣетъ, а получаетъ его только въ связи съ предложеніемъ основнымъ, то, очевидно, при голосованіи поправки *послѣ основного предложенія*, всѣ сторонники поправки, въ расчетѣ на то, что они свою поправку проведутъ, дадутъ голосъ *за предложеніе;* между тѣмъ возможно, что главное основное предложеніе было для нихъ пріемлемо только въ связи съ предлагаемою ими поправкою; поэтому, если поправка голосуется послѣ и отвергается, то многіе голоса, поданные за основное предложеніе, могутъ оказаться поданными по *недоразумѣнію.* Эти соображенія и требуютъ настоятельно, чтобы поправка голосовалась раньше. Но очевидно, что все сказанное въ той же мѣрѣ, съ тѣмъ же основаніемъ, примѣнимо и къ дополненіямъ, почему § 183 проекта Наказа и не дѣлаетъ между ними различія.

Иное дѣло, когда внесено *самостоятельное предложеніе*, т. е. такое, принятіе коего имѣетъ значеніе и безъ голосованія остальныхъ.

Такое предложеніе не только имѣетъ самостоятельное значеніе само по себѣ, безъ основного голосуемаго предложенія; оно, напротивъ того, его устраняетъ вовсе, становится на его мѣсто. Поскольку поправка мыслима только въ *соединеніи* съ тѣмъ, къ чему она относится, самостоятельное предложеніе мыслимо только какъ *его замѣна*, и принятіемъ его первоначальное предложеніе устранилось бы. Отсюда пріоритетъ голосованія такого предложенія передъ основнымъ предложеніемъ комиссіи было бы ничѣмъ необъяснимою привилегіею. Мало того, такъ какъ принятіемъ подобнаго предложенія устраняются другія, то оказалось необходимымъ предоставить самой Думѣ рѣшать что голосовать прежде, устанавливать пріоритетъ, что и выражено § 187. Не лишнее замѣтить, что какъ это ни странно, но не было еще ни одного случая пользованія этимъ правомъ, что, конечно, всего болѣе объясняется недостаточнымъ знакомствомъ Государственной Думы съ Наказомъ.

Какъ ни просты съ перваго взгляда изложенныя правила, они могутъ возбуждать нѣкоторыя сомнѣнія. Какъ было указано, именно въ постановкѣ вопросовъ болѣе всего и полезнѣе всего проявится интерпретаціонная дѣятельность предсѣдателя; ему надлежитъ устранять всѣ умышленныя и неумышленныя попытки путемъ искусственной постановки вопросовъ добиться желательнаго отвѣта. Право его въ этомъ отношеніи безгранично, и единственнымъ коррективомъ противъ неправильныхъ дѣйствій съ его, предсѣдателя, стороны можетъ быть только право самой Государственной Думы своимъ голосованіемъ или даже отказомъ отъ него не позволить ставить себя въ невозможность дать отчетливый и ясный отвѣтъ. Все искусство постановки вопросовъ, весь контроль за правильностью ея, принадлежащій какъ предсѣдателю, такъ и самой Думѣ, состоятъ въ умѣньѣ ставить вопросъ такъ, чтобы онъ не мѣшалъ каждому высказать ясно свое мнѣніе, не заставлялъ давать голосъ не въ томъ смыслѣ, въ которомъ бы этого хотѣлось голосующему. Но, помимо этого важнѣйшаго принципа, предсѣдатель долженъ оберегать и другіе: такъ, онъ не долженъ позволять, чтобы путемъ искусственнаго внесенія поправокъ нарушались тѣ правила Наказа, по которымъ, не окончивъ одного вопроса, нельзя переходить къ другому, или тѣ требованія закона, которыя устанавливаютъ опредѣленный, хотя, можетъ быть, и слишкомъ сложный, порядокъ законодательной инициативы. Онъ будетъ вполнѣ правъ, если устранитъ вопросъ, самая постановка коего явилась бы нарушеніемъ указанныхъ правилъ.

Возможность подобнаго конфликта можетъ имѣть мѣсто какъ при внесеніи параллельно самостоятельнаго предложенія, такъ и при внесеніи поправки или дополненія. Несомнѣнно то, что самостоятельное предложеніе, которое допускаетъ Наказъ, можетъ имѣть мѣсто только въ предѣлахъ того же вопроса, который подлежитъ разсмотрѣнію; если при обсужденіи бюджета, при голосованіи номера росписи, былъ бы въ видѣ самостоятельнаго предложенія внесенъ проектъ объ измѣненіи

нѣкоторыхъ статей Уголовнаго Уложенія, такое предложеніе, какъ очевидно выходящее за предѣлы вопроса, не могло быть вовсе допущено и подлежало бы, какъ незаконное, устраненію простымъ распоряженіемъ предсѣдателя, за силою § 126 проекта Наказа.

То же самое правило относится и къ поправкамъ. Весьма часто внесеніе поправки можетъ совершенно измѣнить весь смыслъ голосуемаго предложенія, относя его къ иному разряду дѣлъ и вопросовъ. Если бы обсуждалось предложеніе объ израсходованіи 500 р. на постройку новаго тюремнаго зданія, и была бы внесена поправка объ ассигнованіи ихъ не на тюрьму, а на школу, то такая поправка не могла бы быть вовсе допущена къ голосованію. Это измѣнило бы предложеніе и было бы скрытымъ, вопреки § 126, переходомъ къ иному вопросу до разрѣшенія предыдущаго. Это нарушило бы и ст. 55 Учр. Гос. Думы, ибо устранило бы изъ процедуры законодательнаго обсужденія требуемыя закономъ формы; внесенный въ видѣ поправки расходъ на новое дѣло миновалъ бы и стадію мѣсячной подготовки министра, и признаніе желательности, и даже комиссіонную разработку. Предсѣдатель былъ бы обязанъ не допускать голосованія этой поправки, мотивируя это тѣмъ, что подъ видомъ поправки здѣсь имѣлось въ виду незаконномѣрнымъ путемъ разрѣшить иное законодательное предположеніе. Это примѣнимо и къ случаю менѣе очевидному; представимъ, что обсуждается вопросъ объ открытіи гимназіи въ городѣ Тулѣ; при обсужденіи его было бы предложено, въ видѣ поправки, замѣнить Тулу Рязанью. Предсѣдатель имѣлъ бы право сказать, что и здѣсь, благодаря поправкѣ, хотятъ заставить голосовать предложеніе, которое не обсуждалось, не стояло на повѣсткѣ, не прошло установленнаго законодательнаго созрѣванія; онъ долженъ его отклонить. Но мы здѣсь вступаемъ въ область, въ которой нельзя дать общихъ незыблемыхъ началъ, такъ какъ все зависитъ отъ свойства конкретнаго случая; та же замѣна города Тулы Рязанью, невозможная въ данномъ примѣрѣ, можетъ быть вполнѣ допустима въ другомъ. Пусть рѣчь идетъ о выполненіи извѣстнаго плана открытія учебныхъ заведеній; въ исполненіе этого плана предлагалась гимназія въ Тулѣ; вносится поправка о замѣнѣ ея Рязанью; это вполнѣ допустимо. Здѣсь нѣтъ никакого новаго предложенія, поправка внесена въ предѣлахъ того, что обсуждалось; здѣсь *иное* разрѣшеніе того, что предполагалось, но разрѣшеніе *того же* вопроса. Въ каждомъ данномъ случаѣ предсѣдателю надлежитъ разрѣшить, въ чемъ существо обсуждаемаго предложенія и не выноситъ ли его внесенная поправка за предѣлы вопроса. Смотря по широтѣ поставленнаго первоначально вопроса, могутъ быть шире и разнообразнѣе допустимыя поправки; предсѣдатель долженъ быть на стражѣ правильныхъ соотношеній тѣхъ или другихъ.

Но и въ предѣлахъ вопроса возможна конкуренція поправокъ и самостоятельныхъ предложеній. Когда обсуждается законопроектъ, прибѣгаютъ обыкновенно къ поправкамъ; обсужденіе вопроса въ этихъ случаяхъ опредѣляется несравненно точнѣе, и уклоненіе отъ него очевиднѣе, а установленная для самостоятельныхъ законопроектовъ процедура удерживаетъ отъ внесенія поправокъ въ видѣ самостоятельныхъ предложеній. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда какой-либо проектъ закона замѣняется совершенно новымъ, эта замѣна охотнѣе предлагается въ видѣ поправки. Иное дѣло въ предложеніяхъ незаконодательнаго характера, для которыхъ никакой формальной процедуры Учрежденіемъ Государственной Думы не установлено. Идетъ ли рѣчь объ адресѣ, о формулѣ перехода, кромѣ поправокъ, могутъ быть вносимы и самостоятельныя предложенія, которыя подлежатъ голосованію. Въ практикѣ Государственной Думы можно встрѣтить замѣчанія ея членовъ, что авторы ошибочно или умышленно неправильно вносятъ поправки въ видѣ самостоятельнаго предложенія и обратно. А такъ какъ порядокъ голосованія для тѣхъ и другихъ не одинаковъ, то начинался споръ о томъ, по какимъ признакамъ можно отличить то или другое?

Этотъ вопросъ самъ по себѣ не заслуживаетъ того вниманія, которое ему часто оказывали. Необходимо помнить, во-первыхъ, что различіе поправокъ и самостоятельнаго предложенія совершенно формально. Каждая поправка безъ всякаго труда можетъ быть изложена въ формѣ самостоятельнаго предложенія,

если изложить ее въ соединеніи съ тѣмъ предложеніемъ, къ которому она относится, но и предложеніе вполнѣ самостоятельное можно внести, какъ поправку къ иному. Практика первой Государственной Думы дала необыкновенно яркій примѣръ того, какъ совершенно новый текстъ воззванія къ странѣ могъ быть предложенъ и принятъ какъ поправка. Никакихъ рѣзкихъ границъ между ними нѣтъ и форма ихъ внесенія зависитъ болѣе всего отъ желанія авторовъ. Это, въ сущности, безразлично и для результата голосованія; правила постановки вопросовъ имѣютъ одну цѣль—избѣжаніе всякой двусмысленности. Если поправка голосуется раньше, то не въ силу принадлежащей ей привилегіи, а исключительно потому, что только такимъ способомъ можно дать каждому возможность высказать все свое мнѣніе ясно, и первенство голосованія никакого преимущества ей не даетъ. А если самостоятельное предложеніе ex officio первенства не имѣетъ, то и оно, по постановленію Государственной Думы, можетъ голосоваться первымъ. Такимъ образомъ, вопросъ о томъ, что—поправка и что—предложеніе, что голосуется въ порядкѣ § 183 и что въ порядкѣ § 187, есть вопросъ техническій, не политическій. А § 168 Наказа, ставя правиломъ, что послѣ перехода къ голосованію нельзя болѣе дѣлать никакихъ предложеній, ни въ *какой формѣ*, ниже въ формѣ поправокъ, уничтожаетъ и послѣдній поводъ, по которому было бы основаніе предпочитать одну форму другой, и сводитъ весь вопросъ къ простому удобству, наглядности и простотѣ.

Но именно это свойство вопроса и обусловливаетъ широкое право вмѣшательства въ него со стороны предсѣдателя. Если все дѣло въ удобствѣ для Думы, если никакихъ политическихъ преимуществъ за тѣмъ или другимъ способомъ нѣтъ и во всякомъ случаѣ быть не должно, если Наказъ въ этомъ отношеніи не присвоиваетъ авторамъ новыхъ предложеній никакихъ авторскихъ привилегій и правъ, и установленныя имъ правила имѣютъ цѣлью исключительное удобство для Думы въ ея совокупности,—то предсѣдатель, какъ ея представитель, имѣетъ полное основаніе фантазіи, ошибкѣ или даже расчету автора противопоставить интересъ засѣданія. Предложеніе, заявленное въ формѣ такового, онъ имѣетъ право поставить на голосованіе въ порядкѣ поправки и обратно. Но чѣмъ долженъ руководствоваться самъ предсѣдатель, переводя эти поправки въ широкомъ смыслѣ изъ одного разряда въ другой? Какъ общій принципъ, можно указать на то же начало, о которомъ упоминалось не разъ: забота о наибольшей наглядности для голосующихъ всего хода голосованія. Очевидно, что, если внесено три предложенія, которыя разнятся между собою только въ одной ничтожной части, быть можетъ, въ одномъ словѣ, если внесено три предложенія, которыя состоятъ изъ нѣсколькихъ пунктовъ, и все разногласіе между ними въ одномъ, при полномъ тождествѣ всѣхъ остальныхъ, если внесены такія предложенія въ порядкѣ «самостоятельнаго предложенія», то простая наглядность требуетъ, чтобы то, въ чемъ есть разница, было подчеркнуто, выдѣлено, поставлено особо на видъ, и предсѣдатель исполнитъ свой долгъ не только по отношенію къ Думѣ, но и къ самому автору предложенія, если ихъ ошибку исправитъ и будетъ голосовать ихъ какъ поправки.

Даже, если есть нѣкоторое различіе, но чисто редакціонное, предсѣдатель въ правѣ имъ пренебречь на томъ основаніи, что редакціонныя поправки Думою не голосуются, а сдаются въ редакціонную комиссію, и, выдѣливъ изъ «самостоятельнаго предложенія» то реальное различіе, которое можно представить какъ поправку, обязанъ заявить, что всѣ прочія предложенія тождественны, а редакціонныя исправленія передаются въ комиссію. Такимъ образомъ, нѣсколько самостоятельныхъ предложеній превращаются въ поправки къ одному основному, и голосованіе становится простымъ и отчетливымъ.

Не трудно представить себѣ и примѣръ обратнаго; онъ былъ данъ самою жизнью въ первой Государственной Думѣ; онъ можетъ поэтому и повториться. Представимъ, что къ адресу Государственной Думы былъ бы предложенъ контръ-адресъ, но въ видѣ поправокъ къ каждому отдѣльному предложенію; только въ своей совокупности онъ могъ представить нѣчто цѣлое. Очевидно, что будетъ несравненно правильнѣе ставить его на голосованіе какъ иной адресъ, какъ самостоятельное

предложеніе, а не какъ поправки. Въ Думѣ имѣлось бы несравненно болѣе ясное представленіе о томъ, что она голосуетъ, и результатъ его былъ бы гораздо сознательнѣе, если бы предсѣдатель поставилъ его на голосованіе не какъ поправку, а именно какъ самостоятельный адресъ.

Слѣдуетъ замѣтить, однако, что вопросъ безконечно сложнѣе, если поправки вносятся различными лицами, а самостоятельныя предложенія конкурируютъ съ поправками, внесенными къ одному или къ нѣсколькимъ изъ нихъ, т. е. если налицо есть нѣсколько самостоятельныхъ предложеній, изъ которыхъ каждое оснащено спеціальными къ нему поправками. Наконецъ, самыя поправки могутъ быть различныхъ родовъ: однѣ могутъ имѣть отношеніе только къ опредѣленному предложенію и отпадать, какъ только отпадаетъ то опредѣленное предложеніе, къ которому онѣ внесены; другія, наоборотъ, могутъ сохранять свою силу относительно каждаго изъ самостоятельныхъ предложеній. Правила постановки вопроса въ подобныхъ случаяхъ требуютъ большаго вниманія и большаго искусства со стороны предсѣдателя. Онъ долженъ составить и сообщить Думѣ опредѣленный планъ голосованія, покоящійся на слѣдующихъ положеніяхъ: а) чтобы каждое безъ исключенія предложеніе нашло свое мѣсто и очередь въ этомъ планѣ, б) чтобы ни одно голосованіе не происходило въ темную, т. е. такъ, чтобы голосующій не могъ увидѣть свой голосъ присчитаннымъ не туда, куда бы онъ желалъ. Переходя къ составленію плана, предсѣдатель, прежде всего, долженъ устранить все то, что не подлежитъ голосованію, какъ выходящее за предѣлы вопроса. Далѣе выдѣлить тѣ предварительныя голосованія, которыя устраняютъ главный вопросъ и по Наказу голосуются ранѣе, напримѣръ вопросъ о направленіи. Затѣмъ онъ долженъ выяснить, имѣется ли одно или нѣсколько основныхъ самостоятельныхъ предложеній, и не подлежатъ ли нѣкоторыя изъ нихъ превращенію въ поправки къ другимъ. Уяснивъ, что предложеній имѣется нѣсколько, онъ къ каждому изъ нихъ присоединяетъ соотвѣтственныя поправки и поправки къ поправкамъ. При наличности нѣсколькихъ поправокъ къ одному и тому же предложенію располагаетъ ихъ въ порядкѣ ихъ отдаленности, то есть исполняетъ порядокъ, указанный въ § 185 Наказа, голосуя раньше тѣ, принятіе коихъ устраняло бы остальныя поправки. Наличность нѣсколькихъ самостоятельныхъ поправокъ, въ сущности, приводитъ насъ къ положенію, указанному въ § 187, такъ какъ нѣсколько поправокъ къ одному и тому же предмету относительно другъ друга являются предложеніями самостоятельными и другъ друга исключающими; посему теоретически правильно было бы по отношенію къ нимъ слѣдовать правилу § 187. Однако, Наказъ остановился на другомъ правилѣ, изображенномъ въ § 185, какъ менѣе сложномъ и прямѣе приводящемъ къ опредѣленному результату. Если нѣкоторыя поправки заявлены одинаково ко всѣмъ или нѣсколькимъ изъ самостоятельныхъ предложеній, то онѣ присоединяются ко всѣмъ тѣмъ, къ которымъ заявлены. Если поправки внесены къ самой поправкѣ, то голосуется сначала поправка второй степени, а по принятіи ея онѣ голосуются обѣ въ своей совокупности. Затѣмъ на голосованіе ставится то самостоятельное предложеніе со всѣми относящимися къ нему поправками, которое имѣетъ первенство согласно § 178 Наказа; принятіе его рѣшаетъ вопросъ и остальныя предложенія со всѣми приложеніями уже не голосуются. Если же всѣ отдѣльные пункты были приняты, а цѣлое предложеніе въ совокупности отвергнуто, то голосованію подлежитъ слѣдующее предложеніе. Въ этомъ случаѣ потерявшими силу считаются также и всѣ тѣ поправки, которыя были присоединены къ нему, хотя бы онѣ и были, какъ поправки, въ отдѣльности приняты. Однако, нѣкоторыя поправки, какъ было уже выше сказано, могутъ быть вносимы къ разнымъ предложеніямъ; въ этомъ случаѣ онѣ подлежатъ вторичному голосованію, ибо принятіе ихъ въ одной комбинаціи, какъ поправокъ къ одному предложенію, не предрѣшаетъ ихъ судьбы въ другой. Надо замѣтить, что предсѣдатель не долженъ бы проявлять излишней строгости къ требованіямъ того, чтобы поправки, могущія имѣть отношеніе къ разнымъ предложеніямъ, вносились бы непремѣнно какъ таковыя. Насколько онъ долженъ быть кате-

гориченъ въ недопущеніи къ голосованію никакихъ новыхъ предположеній послѣ того, какъ къ голосованію перешли, настолько въ комбинаціи уже внесенныхъ поправокъ и предложеній онъ долженъ стоять на стражѣ интересовъ тѣхъ, кто эти предложенія сдѣлалъ, и ни одно предложеніе не должно ускользнуть отъ голосованія.

Таковы общія начала, которыми руководствуется предсѣдатель; было бы безцѣльно пытаться обнять заранѣе всѣ возможные случаи и затрудненія. Наказъ можетъ ограничиться только нѣкоторыми указаніями, предоставивъ этотъ важный и трудный отдѣлъ парламентской процедуры просвѣщенному такту и руководству думскихъ предсѣдателей.

Параграфъ 188 устанавливаетъ правило, по которому ни одно предложеніе, голосуемое Думою, не можетъ быть соединяемо съ мотивами его, не говоря уже о томъ, что дѣло Думы принимать рѣшеніе, а не излагать соображенія; соединеніе мотивовъ и предложеній неизбѣжно вело бы къ неискренности голосованія или даже къ отверженію предложенія изъ-за несогласія съ мотивами. Предложеніе можетъ быть принято или отвергнуто по самымъ различнымъ основаніямъ, которыя всецѣло останутся на отвѣтственности голосующаго; если споръ о самомъ предложеніи осложнится еще споромъ о мотивахъ, если судьбу предложенія связать съ судьбою того или другого довода, которые имѣютъ временное, переходящее и вполнѣ случайное значеніе, то это значило бы безъ всякой нужды и помощи для дѣла рисковать судьбою самыхъ серьезныхъ предложеній. Вотъ почему аргументы относятся только къ моменту спора, къ моменту обсужденія; въ голосованіи они исчезаютъ. Голосованіе имѣетъ дѣло только съ предложеніемъ; желающему предоставляется свобода закрѣпить и руководившія его голосованіемъ соображенія. Но эти соображенія закрѣпляются только какъ его личное соображеніе, а не соображеніе Думы. Рѣшеніе же Думы постановляется, какъ безусловное велѣніе, а не разсужденіе, не силлогизмъ.

Правило это настолько безусловно, что предсѣдатель не долженъ ставить на голосованіе такого предложенія, въ которомъ мотивы были бы соединены съ рѣшеніемъ вопроса по существу. Отъ этой судьбы такое предложеніе не должно быть избавлено и тѣмъ, что его авторы придадутъ ему условную форму перехода къ очереднымъ дѣламъ и будутъ выставлять его какъ таковую. И, однако, надо сознаться, что случаи допущенія такого голосованія еще нерѣдки. При обсужденіи бюджета лѣвыя партіи не разъ вносили мотивированную формулу перехода къ очереднымъ дѣламъ, въ которой, послѣ изложенія мотивовъ, слѣдовала такая резолютивная часть: «Государственная Дума отвергаетъ бюджетъ и переходитъ къ очереднымъ дѣламъ». Разъ принятіе этой формулы означало бы отверженіе бюджета, оно не можетъ быть голосовано въ связи съ мотивами, и достаточно помѣщенія этой фразы, чтобы предсѣдатель имѣлъ полное право *не ставить ее вовсе на голосованіе*. Любопытно замѣтить, впрочемъ, что при разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ законодательнаго предположенія о реформѣ Сената тамъ впали въ ту же элементарную ошибку и предложили отвергнуть предположеніе мотивированною формулою перехода къ очереднымъ дѣламъ.

Парламентская практика, однако, не довольствуется простымъ велѣніемъ; жизнь часто настойчиво требуетъ права Государственной Думы высказать свое мнѣніе, даже когда за этимъ мнѣніемъ никакого приказанія не слѣдуетъ. Эта жизненная потребность всякихъ парламентовъ и привела къ своеобразному институту—формуламъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, правила о коихъ изложены въ §§ 190—194 проекта Наказа. Комиссія ограничилась установленіемъ самыхъ элементарныхъ и необходимыхъ правилъ, полагая, что необходимо предоставить жизни, сообразно потребностямъ ея, дать этому институту то или другое развитіе. Но она считаетъ полезнымъ указать здѣсь на нѣкоторую возможность этого развитія.

Анализируя институтъ переходныхъ формулъ, нельзя не видѣть прежде всего ихъ *условности*. Ни въ какой связи мотивы съ резолюціею не находятся; сама резолюція по существу совершенно излишня. Дума переходитъ къ очереднымъ дѣламъ безъ особенныхъ о томъ постановленій, и никакихъ мотивовъ для этого, кромѣ того, что дѣло

стоитъ на очереди, не требуется. Поэтому формула перехода вызвана совсѣмъ не потребностью парламентской процедуры, а чѣмъ-то другимъ, стоящимъ внѣ ея. Въ виду этого и Наказъ въ § 194 могъ безъ всякихъ затрудненій постановить, что если всѣ формулы отвергнуты, то Дума переходитъ къ очереднымъ дѣламъ безъ всякой формулы, простымъ заявленіемъ о томъ предсѣдателя: ясное доказательство, что для дѣла, для хода работы, формула совсѣмъ не нужна.

Итакъ, смыслъ формулы лежитъ не въ постановленіи о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ, а въ возможности при этомъ заявить свое мнѣніе или даже о своемъ воздержаніи отъ выраженія мнѣнія. Ибо что такое простой переходъ, какъ не заявленіе о краснорѣчивомъ молчаніи? И если въ парламентской жизни, вмѣсто простого высказыванія мнѣній, послѣднія излагаются въ видѣ мотивовъ къ безсодержательному постановленію о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ, то это дѣлается только ради соблюденія фикціи, будто парламентъ этимъ что-то рѣшилъ, выполнилъ основное свое назначеніе, издалъ велѣніе, а не высказалъ мнѣніе. Весь этотъ искусственный институтъ, такимъ образомъ, вызванъ необходимостью сдѣлать то, къ чему парламентъ не призванъ: необходимостью, ничего не рѣшая, высказать взглядъ.

И естественно, что первоначально формула предлагалась въ тѣхъ случаяхъ, когда ею завершался какой-либо чрезвычайный инцидентъ, не предусмотрѣнный программою засѣданія, не стоявшій на повѣсткѣ, не могшій поэтому дать поводъ къ рѣшенію. Этотъ инцидентъ, отвлекавшій вниманіе парламента въ сторону отъ дѣлъ очередныхъ, кончался постановленіемъ, по существу не лишеннымъ содержанія,—переходомъ къ дѣламъ очереднымъ. Это было юридическое завершеніе инцидента. Но по этому пути пошла практика по мѣрѣ того, какъ жизнь выяснила необходимость въ какомъ-либо способѣ выражать свое мнѣніе. Однимъ изъ наиболѣе нормальныхъ и законныхъ поводовъ къ этому была интерпелляція; не только парламентъ могъ желать высказать свое мнѣніе, правительство могло этого требовать; и такъ какъ интерпелляція является, по существу, чѣмъ-то чрезвычайнымъ, выходящимъ изъ общаго плана парламентскихъ работъ, то и она приравнивалась къ парламентскому инциденту и заканчивалась возвращеніемъ къ дѣламъ очереднымъ.

Жизнь пошла теперь гораздо дальше этихъ первоначальныхъ опытовъ перехода. Взаимоотношенія правительства и законодательнаго учрежденія, естественное желаніе оказывать хотя бы моральное вліяніе на ходъ управленія, желаніе побуждать правительство къ разработкѣ дѣйствующаго законодательства въ опредѣленномъ направленіи, не прибѣгая сразу къ тяжеловѣсному пріему собственной законодательной иниціативы, не говоря уже о необходимости высказываться по инцидентнымъ вопросамъ, по запросамъ, декларацiямъ и т. д., придали въ нашей Государственной Думѣ институту мотивированнаго перехода широчайшее развитіе. Формула «перехода къ очереднымъ дѣламъ» потеряла совершенно первоначальный свой смыслъ. Она не знаменуетъ возвращеніе отъ инцидента къ очереднымъ дѣламъ, сопровождаетъ самыя очередныя, въ предѣлахъ того же вопроса, обсужденія; предлагается комиссіями, какъ, напримѣръ, бюджетною, при обсужденіи бюджета, сопутствуетъ обсужденію закона и голосуется рядомъ съ самымъ закономъ. Словомъ, формула мотивированнаго перехода предлагается безъ всякихъ ограниченій, по какимъ угодно поводамъ, въ какія угодно стадіи обсужденія, съ самыми различными цѣлями.

Комиссія въ настоящемъ положеніи дѣлъ не сочла нужнымъ бороться съ этимъ путемъ Наказа. Она не могла не видѣть, что столь широкое пользованіе этою парламентскою условностью хотя и затягиваетъ работу, но отвѣчаетъ, несомнѣнно, жизненнымъ потребностямъ. Достаточно указать на пожеланія бюджетной комиссіи, которыя съ точки зрѣнія строгой теоріи не должны бы имѣть мѣста, какъ не имѣющія предметомъ парламентскаго инцидента, которыя по нѣкоторымъ регламентамъ (напр. Прусскому) не были бы допущены, какъ сопутствующія обсужденію закона, и, однако, поглощали едва ли не большую, чѣмъ самый бюджетъ, долю вниманія какъ комиссіи, такъ и Думы. Со стороны комиссіи было бы доктринерствомъ и педантизмомъ изъ-за соображеній парламентской простоты пытаться пре-

пятствовать тому, что, очевидно, вызывалось условіями нашей политической жизни; пріемъ, къ которому прибѣгаютъ безъ различія всѣ думскія фракціи, не можетъ быть признанъ злоупотребленіемъ. Сама жизнь введетъ его въ извѣстныя нормы тогда, когда онъ станетъ помѣхою работѣ, и онъ будетъ выходить изъ обращенія постепенно, простымъ соглашеніемъ фракцій, подобно тому, какъ онъ такимъ же образомъ, до сихъ поръ, входитъ въ обиходъ. Поэтому комиссія одинаково далека отъ мысли какъ бороться съ этимъ пріемомъ, такъ и санкціонировать его соотвѣтствующими параграфами Наказа. Она не ввела никакихъ ограниченій въ возможность предлагать переходъ параллельно съ обсужденіемъ дѣлъ, не запретила его ни при обсужденіи законопроекта, ни при обсужденіи бюджета; она мирится съ возможностью употреблять слова «переходъ къ очереднымъ дѣламъ», когда Дума, въ сущности, ни къ чему не переходитъ, оставаясь въ предѣлахъ вопроса. Она ограничилась запретомъ (§ 188) включать мотивы не въ формулу перехода, а въ голосованіе самаго закона, ибо это помѣшало бы правильности парламентской работы, и запретила задерживать дѣйствительный переходъ къ очереднымъ дѣламъ изъ-за отсутствія подходящей для этого формулы. Съ этими поправками сфера выраженія сужденій и пожеланій отдѣлена отъ прочей парламентской работы и ей не будетъ мѣшать, если не говорить, конечно, о потерѣ времени. Но здѣсь начинается область вѣдѣнія уже не Наказа, а самой Государственной Думы.

Такимъ образомъ, Наказъ, правда, молчаливо, но все-таки допускаетъ возможность голосовать мотивированный переходъ параллельно голосованію обсуждаемаго закона. Этимъ путемъ создается возможность голосованія и мотивовъ закона, запрещенная § 188; однако, разница состоитъ въ томъ, что отнесеніе мотивовъ къ формулѣ ведетъ къ тому, что судьба закона перестаетъ зависѣть отъ судьбы мотивовъ— главная цѣль, которую преслѣдуетъ комиссія, вводя въ Наказъ § 188. Комиссія считаетъ своимъ долгомъ добавить здѣсь, что, при конкуренціи закона и мотивированнаго перехода, законъ долженъ голосоваться раньше. Это необходимо, уже за тѣмъ, чтобы сдѣлать голосованіе закона дѣйствительно независимымъ отъ принятія или отверженія мотивовъ къ нему; при обратномъ голосованіи, когда извѣстные мотивы уже приняты большинствомъ, хотя бы въ видѣ формулы перехода, многіе, готовые подать голосъ за законъ, могутъ измѣнить свое голосованіе въ виду принятой Думою формулы. Но и это понятное требованіе въ Наказъ не введено, во-первыхъ, потому, что комиссія считала преждевременнымъ expressis verbis санкціонировать параллельно съ закономъ голосованіе формулы, а во-вторыхъ, потому, что это требованіе и помимо Наказа можетъ быть всегда поставлено предсѣдателемъ; самыя сакраментальныя слова формулы «переходъ къ очереднымъ дѣламъ» какъ бы предполагаютъ *переходъ* къ слѣдующему дѣлу, между тѣмъ какъ голосованіе закона было бы, очевидно, тѣмъ самымъ дѣломъ, къ которому нельзя *переходить*, ибо оно и обсуждается. Поэтому эти формулы должны быть поставлены такъ, чтобы онѣ могли имѣть смыслъ, т. е. послѣ голосованія основного предмета обсужденія, т. е. законопроекта.

Однако, Наказъ ввелъ все-таки одно ограниченіе въ право пользованія формулами перехода; въ § 191 содержится запретъ соединять ихъ съ законопроектами, связанными съ условными кредитами. Трудно подыскать какое-либо принципіальное объясненіе этому запрету, кромѣ желанія, по мѣрѣ возможности, хотя нѣсколько сократить ихъ примѣненіе. Если законопроектъ связанъ съ условными кредитами, это—типичная думская «вермишель», и, вводя это ограниченіе, по иниціативѣ бюджетной комиссіи еще въ третьей Государственной Думѣ, Наказъ хотѣлъ облегчить ея прохожденіе.

Параграфъ 193 содержитъ правило, что принятіе одной изъ предложенныхъ формулъ устраняетъ голосованіе остальныхъ; нѣтъ сомнѣнія, что содержаніе формулъ не всегда таково, чтобы онѣ не могли дополнять другъ друга и чтобы поэтому принятіе одной подразумѣвало бы само собою отверженіе прочихъ. Но Наказъ исходитъ изъ взгляда, что авторы формулы, если только видятъ въ ней не исключеніе, а дополненіе какой-либо иной формулы, имѣютъ полную возможность такъ и внести ее, какъ дополненіе; путь къ этому имъ открытъ, хотя очевидно, что это заявленіе должно

быть сдѣлано раньше голосованія той формулы, которая такъ исправляется или дополняется, такъ какъ всякія поправки и дополненія по общимъ правиламъ голосуются раньше. Но если они этого не сдѣлали, то, значитъ, формулы въ представленіи авторовъ исключаютъ другъ друга, и потому послѣдовательное ихъ голосованіе было бы нелогично. Со стороны же практической, если принять цѣлый рядъ формулъ, то ихъ политическая цѣнность настолько уменьшается, что объ этомъ исходѣ не стоитъ заботиться, когда позаботиться объ этомъ забываютъ сами ихъ авторы.

Согласно § 190, простой переходъ голосуется раньше мотивированнаго — и это понятно. Простой переходъ есть предложеніе сознательно воздержаться отъ высказыванія своего мнѣнія; раньше чѣмъ спорить и препираться о томъ, что сказать, слѣдуетъ, очевидно, рѣшить принципіальный вопросъ, стоитъ ли вообще что-либо говорить. Только при выясненіи этого исхода, при рѣшеніи высказать свое мнѣніе, будетъ смыслъ выбирать между отдѣльными формулами, устанавливать голосованіемъ ихъ пріоритетъ, вносить къ нимъ поправки и т. п. Не слѣдуетъ смущаться и тѣмъ, что при отверженіи простого перехода, а равно и всѣхъ мотивированныхъ формулъ перехода, инцидентъ кончается тоже простымъ переходомъ къ слѣдующему по очереди дѣлу распоряженіемъ предсѣдателя (§ 194 Наказа). Смыслъ этого послѣдняго перехода уже совершенно иной; это не сознательное нежеланіе высказать свое мнѣніе, а невозможность или неумѣніе его высказать. Это печальный исходъ, свидѣтельствующій о безсиліи парламента, въ противоположность тому простому переходу, который имѣетъ *разное* значеніе въ зависимости отъ обстоятельствъ дѣла, но все-таки *его имѣетъ*. И потому-то, во избѣжаніе его, вдвойнѣ желательно попробовать сперва простой переходъ.

Въ заключеніе необходимо коснуться § 189, за которымъ стоитъ долгая и упорная борьба съ Правительствующимъ Сенатомъ. Смыслъ этого параграфа въ Наказѣ ясенъ и простъ. Если кѣмъ-либо предложено воспользоваться правомъ доведенія конфликта съ правительствомъ до Высочайшаго свѣдѣнія, то это предложеніе голосуется раньше формулъ перехода и ихъ устраняетъ. Здѣсь, въ этомъ параграфѣ, рѣчь шла только о порядкѣ голосованія; но Сенатъ поставилъ вопросъ на иную почву, на почву самаго права Государственной Думы принимать такія постановленія.

Споръ начался еще во время второй Государственной Думы и сначала исключительно въ общей и спеціальной литературѣ; онъ сводился къ простому вопросу—должна ли Дума особымъ постановленіемъ направить дѣло къ Государю въ случаѣ, если она сочтетъ отвѣтъ министра на запросъ неудовлетворительнымъ, или это дѣлаетъ кто-то помимо нея, самъ собою, какъ только объясненія министра получатъ отъ Думы такую квалификацію? Для комиссій по Наказу ни второй Думы, ни третьей, ни четвертой не было сомнѣній, что это не можетъ происходить автоматически, что объ этомъ должно быть *спеціальное постановленіе Думы*. И не потому только, что подобное доведеніе конфликта до Верховной власти есть право, а не обязанность Государственной Думы, которымъ она можетъ пользоваться, когда захочетъ, а потому еще, что *иное* рѣшеніе представило бы непреодолимыя *практическія* затрудненія. Въ самомъ дѣлѣ, кто и когда будетъ судить о томъ, признаны ли объясненія министра неудовлетворительными или нѣтъ? Пусть въ нѣкоторыхъ случаяхъ сакраментальное слово «неудовлетворительный» находится въ самой формулѣ перехода; тогда болѣе или менѣе ясно. Но, если формула еще несравненно болѣе рѣзка, если выраженія несравненно болѣе энергичны, но слова «неудовлетворительный» нѣтъ, какъ судить о юридической силѣ такой формулы? Предоставляя сужденіе объ этомъ Предсѣдателю Думы или еще хуже Предсѣдателю Государственнаго Совѣта, ибо *онъ* докладываетъ Государю, не рискуемъ ли мы полнымъ произволомъ со стороны Предсѣдателей? Между тѣмъ такой актъ, какъ обращеніе цѣлой Государственной Думы къ Коронѣ, настолько важенъ и исключителенъ, что, казалось бы, пользованіе имъ нельзя ставить въ зависимость отъ проницательности, съ которой Предсѣдатель растолкуетъ и расшифруетъ думское постановленіе и рѣшитъ, имѣла ли Дума въ виду обращеніе къ Госу-

дарю или нѣтъ. Въ виду, главнымъ образомъ, этихъ соображеній комиссія по Наказу третьей Государственной Думы постановила, что для обращенія къ Государю необходимо ясное и опредѣленное постановленіе о томъ Государственной Думы. Въ связи съ этимъ сложилась и практика, и, несмотря на неоднократныя признанія объясненій министровъ неудовлетворительными большинствомъ болѣе $^2/_3$ голосовъ, имъ ни разу не было дано хода въ порядкѣ ст. 60 Учр. Гос. Думы. Тѣмъ не менѣе Сенатъ опротестовалъ и этотъ параграфъ (180). Онъ высказалъ слѣдующее:

«Согласно ст. 60 Учр. Гос. Думы, если Дума, большинствомъ $^2/_3$ ея членовъ, не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго (ст. 59), то дѣло представляется Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе. Законъ этотъ не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что представленіе на Высочайшее благовоззрѣніе всего дѣла должно имѣть мѣсто безъ особаго именно о семъ постановленія Государственной Думы, всякій разъ, когда резолюція Думы, если она заключаетъ въ себѣ признаніе сообщенія министра или главноуправляющаго неудовлетворительнымъ, принята большинствомъ не менѣе $^2/_3$ членовъ Думы; между тѣмъ, редакція §§ 180 и 181 Наказа допускаетъ предположеніе о возможности голосованія Думою вопроса о направленіи дѣла по ст. 60 Учр. Гос. Думы, тогда какъ примѣненіе установленнаго этимъ закономъ порядка не зависитъ отъ усмотрѣнія Думы».

Разсмотрѣвъ этотъ протестъ, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы высказала по поводу его слѣдующее заключеніе.

Изложенныя соображенія Правительствующаго Сената направлены, какъ видно изъ текста, не столько противъ содержанія, сколько противъ редакціи § 180 Наказа. Сенатъ полагаетъ, что при настоящей редакціи § 180 можетъ возникнуть предположеніе, будто примѣненіе указаннаго въ ст. 60 Учр. Гос. Думы порядка, при наличности необходимыхъ для нея условій, зависитъ все-таки отъ свободнаго усмотрѣнія Государственной Думы, между тѣмъ, какъ разсуждаетъ Правительствующій Сенатъ, самая ст. 60 не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что представленіе на Высочайшее благовоззрѣніе всего дѣла должно имѣть мѣсто безъ особаго о семъ постановленія Государственной Думы.

Правило, изложенное въ § 180 Наказа, не имѣло цѣлью сдѣлать обращеніе дѣла къ Государю предметомъ особой думской инициативы; комиссія готова согласиться съ тѣмъ, что, при наличности условій, въ ст. 60 Учр. Гос. Думы указанныхъ, предсѣдатель, безъ спеціальнаго на этотъ предметъ порученія, долженъ сообщить дѣло Предсѣдателю Государственнаго Совѣта для дальнѣйшаго его направленія. Вопросъ, который Дума хотѣла урегулировать Наказомъ, заключался въ томъ, въ какомъ случаѣ можно считать условія, указанныя въ ст. 60 Учр. Гос. Думы, наступившими. Должны ли они быть признаны самою Думою въ ея постановленіи или могутъ быть, независимо отъ ея воли, усмотрѣны кѣмъ-то другимъ изъ принятой ею формулы перехода. Обсудивъ вторично этотъ вопросъ, комиссія находитъ, что вопросъ долженъ быть категорически разрѣшенъ именно въ первомъ смыслѣ. Учрежденіе Государственной Думы не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что постановленіе, выражающее сужденіе объ отвѣтѣ министра, является актомъ свободнаго усмотрѣнія Государственной Думы; законъ не обязываетъ ее, по выслушаніи министра, непремѣнно высказываться, удовлетворена ли она его объясненіями; ей предоставлено, такимъ образомъ, право высказаться только тогда, когда она этого захочетъ сама. Если это такъ, то очевидно, что только сама Государственная Дума, а никто иной, должна своимъ постановленіемъ удостовѣрить, что наступили условія, при наличности которыхъ должна имѣть примѣненіе ст. 60 Учр. Гос. Думы. Допуская обратное, т. е. что, и помимо этого удостовѣренія опредѣленнымъ постановленіемъ Думы, Предсѣдатель ея или Предсѣдатель Государственнаго Совѣта можетъ самъ изъ текста принятыхъ переходныхъ формулъ умозаключить, что Дума объясненіемъ министра не удовлетворилась,—мы вступили бы въ область произвольныхъ догадокъ и непреодолимыхъ затрудненій. Исходя изъ этого положенія, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы находила, что ст. 60

Учр. Гос. Думы можетъ быть примѣняема только по желанію самой Думы, выраженному въ ея постановленіи, что и было изображено въ § 180 Наказа.

Пересматривая вторично весь вопросъ, комиссія по Наказу четвертой Государственной Думы и въ свою очередь не смогла согласиться съ Правительствующимъ Сенатомъ. Она обращаетъ вниманіе, прежде всего, на то, что текстъ закона ст. 60 Учр. Гос. Думы, который приходится толковать, вовсе не говоритъ, что дѣло представляется Государю въ тѣхъ случаяхъ, если Дума признаетъ объясненія министра неудовлетворительными. Дѣло идетъ не о квалификаціи его объясненій, а о сознательномъ желаніи Думы двинуть дѣло дальше. Законъ говоритъ: «если Дума не пожелаетъ удовлетвориться»; самое это выраженіе ясно показываетъ, что необходимо, чтобы Государственная Дума большинствомъ $^2/_3$ голосовъ постановила *не переходить къ очереднымъ дѣламъ*, а *нѣчто сдѣлать*; необходимо, чтобы она не нашла возможнымъ удовлетвориться тѣмъ, что было сдѣлано. Въ этихъ случаяхъ, на этотъ конецъ, законъ и указалъ путь—обращеніе къ Верховной власти. Итакъ, это не механическое послѣдствіе *квалификаціи* данныхъ объясненій министра, а путь, которымъ можетъ идти Дума, если она не пожелаетъ счесть вопросъ оконченнымъ и объясненіями министра удовлетвориться. Комиссія по Наказу не можетъ не замѣтить при этомъ, что весь вопросъ носитъ чисто академическій характеръ, ибо очевидно, что механическое движеніе дѣла по существу невозможно и осталось бы, даже если бы это Наказъ постановилъ въ угоду Сенату, мертвою буквою; практика показала, что даже въ тѣхъ случаяхъ, когда объясненія министра признавались неудовлетворительными большинствомъ $^2/_3$ голосовъ, тѣмъ не менѣе Предсѣдатель Государственнаго Совѣта ни разу не считалъ себя въ правѣ на одномъ этомъ основаніи идти съ докладомъ къ Государю. Ученіе объ автоматическомъ обращеніи къ Верховной власти, хотя бы и было по желанію Сената перенесено въ Наказъ, ничего не измѣнитъ, а напротивъ, Предсѣдатель Государственнаго Совѣта могъ бы, и не безъ основанія, возбудить вопросъ о правѣ Государственной Думы путемъ своего Наказа указывать, что ему дѣлать.

Но, какъ ни очевидны и теоретическія и практическія соображенія, здѣсь высказанныя, комиссія по Наказу понимаетъ, что пока у Сената есть власть, которою онъ безотвѣтственно пользуется, она не можетъ заставить его уступить; она остановилась поэтому на предложенной еще комиссіею по Наказу третьей Государственной Думы редакціи, которая, повторяя слово въ слово текстъ самаго закона, не можетъ, конечно, дать поводъ Сенату вмѣшаться, если только на этотъ разъ Сенатъ не почтетъ себя въ правѣ возражать уже противъ закона. Правда, повторяя въ Наказѣ подлинную редакцію закона, комиссія понимаетъ, что она дѣлаетъ этотъ параграфъ Наказа недостаточно яснымъ и содержательнымъ, но она полагаетъ, что интерпретаціонная практика нашихъ предсѣдателей, въ связи съ исторіею вопроса, сумѣетъ дать этому параграфу то надлежащее толкованіе, передъ которымъ окажутся безсильными сенатская придирчивость и недружелюбіе.

Съ другой стороны, комиссія по Наказу сочла болѣе правильнымъ и цѣлесообразнымъ исключить § 181 Наказа Государственной Думы третьяго созыва, указывающій на тѣ мотивы постановленій Государственной Думы, принимаемыхъ въ порядкѣ ст. 60, которые одновременно съ самымъ постановленіемъ могли сообщаться Предсѣдателю Государственнаго Совѣта для доведенія до Высочайшаго свѣдѣнія.

Вводя это правило, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы исходила изъ взгляда, что для ясности дѣла было бы желательнымъ, чтобы постановленія Государственной Думы, сообщаемыя Верховной власти даже не ея Предсѣдателемъ, а Предсѣдателемъ другого законодательнаго собранія, содержали бы и его мотивы.

Нѣтъ сомнѣнія, что постановленіе, сопровождаемое мотивами, явится настолько лучше обоснованнымъ, а главное, настолько лучше передающимъ основную мысль Государственной Думы, что in abstracto было бы желательно принимать постановленіе только съ его мотивировкою; только въ этомъ случаѣ Государственная Думы можетъ быть увѣрена, что

*

при докладѣ дѣла Предсѣдатель Государственнаго Совѣта не внесетъ своего субъективнаго освѣщенія, быть можетъ, вполнѣ разнящагося отъ мнѣнія Государственной Думы.

Но, признавая это не только возможнымъ, но и очень желательнымъ, комиссія не могла настаивать на обязательности этого требованія; сходясь въ окончательномъ выводѣ, люди весьма часто расходятся въ аргументахъ и обнаруживаютъ при этомъ въ отношеніи къ своимъ и чужимъ аргументамъ весьма серьезную неуступчивость и нетерпимость. Было бы непростительнымъ оптимизмомъ думать, что, принявъ постановленіе, члены Думы примутъ непремѣнно и соотвѣтственные сему мотивы; необходимо считаться съ возможностью, что постановленіе будетъ принято, а всѣ мотивы къ нему отвергнуты. Комиссія спрашиваетъ себя, должно ли въ этомъ случаѣ считать, что постановленіе не состоялось, ибо оно безъ мотивовъ не имѣетъ значенія, или тѣмъ не менѣе давать ему указанный въ законѣ ходъ? Комиссія остановилась на послѣднемъ рѣшеніи. Какъ ни желательна мотивировка постановленія, послѣднее и само по себѣ не является загадкою, требующею подстрочнаго перевода. Самый запросъ и его формулировка, заключеніе, данное по нему комиссіею по запросамъ, не говоря уже о произнесенныхъ по его поводу рѣчахъ, въ связи съ отвѣтомъ министра, даетъ достаточно ясное объясненіе принятому Государственною Думою постановленію; это постановленіе исполняетъ лишь предуказанный ему закономъ исходъ—представить не «мнѣніе Думы», а «все дѣло» на благовоззрѣніе Его Величества; посему отказываться отъ этого права только потому, что члены Государственной Думы разошлись въ формулировкѣ принятыхъ каждымъ изъ нихъ для сего основаній, значило бы ставить права Государственной Думы въ зависимость отъ случайностей редакціи. Комиссія по Наказу третьей Государственной Думы пошла дальше въ своемъ желаніи поставить самое направленіе дѣла по ст. 60 Учр. Гос. Думы внѣ этой зависимости; она приняла въ § 181, что вопросъ о мотивахъ и ихъ формулировкѣ голосуется не только отдѣльно, но *послѣ* принятія основного положенія, не желая, чтобы разногласія въ мотивахъ могли отразиться на голосованіи существа; и если большинство не образовалось, то постановленіе Государственной Думы получаетъ свой дальнѣйшій ходъ безъ всякихъ мотивовъ.

Таковы были соображенія, по которымъ комиссія по Наказу третьей Государственной Думы ввела правило, что послѣ голосованія постановленія въ порядкѣ ст. 60 Учр. Гос. Думы Государственная Дума можетъ особымъ постановленіемъ, принимаемымъ тѣмъ же квалифицированнымъ большинствомъ, присоединить къ нему и мотивы. Правительствующій Сенатъ, конечно, высказался и противъ этого, находя, что въ указанномъ въ ст. 60 Учр. Гос. Думы случаѣ на Высочайшее благовоззрѣніе представляется, согласно закону, не Государственною Думою, а Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта,—*дѣло*, а не одно *постановленіе* Думы.

Это возраженіе является несомнѣннымъ недоразумѣніемъ, ибо Наказъ и не говоритъ, чтобы Государю представлялось только постановленіе, и трудно понять, почему при представленіи дѣла къ нему, какъ составная часть, не могутъ быть присоединены и мотивы думскаго постановленія. Но комиссія по Наказу четвертой Думы высказалась противъ включенія въ Наказъ этого параграфа по другимъ соображеніямъ. Она вообще сочла опаснымъ ослаблять силу единодушнаго постановленія Думы разногласіями въ области его мотивировки. Не говоря уже о томъ, что Наказъ допускалъ случаи, когда никакіе мотивы не соберутъ законнаго большинства, и, несмотря на это, дѣло, уже дискредитированное этимъ отрицательнымъ вотумомъ, всетаки пойдетъ къ Государю, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда большинство составится, при несклонности думскихъ фракцій въ чемъ-либо уступать другъ другу, можно всегда опасаться, что полное согласіе Думы въ существѣ, при голосованіи мотивовъ, разсыплется на самые противорѣчивые и обманчивые оттѣнки. Мотивы едва ли *прибавятъ много*, но рискуютъ *отнять очень много*. Поэтому комиссія по Наказу сочла цѣлесообразнымъ, хотя и по другимъ соображеніямъ, согласиться съ формальнымъ протестомъ Сената и § 181 исключила.

Въ заключеніе комментарій къ этому раздѣлу необходимо коснуться и еще одного вопроса.

Когда голосованіе окончено, голоса сосчитаны и сообщены предсѣдателю, послѣдній объявляетъ результатъ голосованія; съ этой минуты вопросъ уже рѣшенъ. Никакія замѣчанія, никакія возраженія противъ голосованія не допускаются.

Въ раздѣлѣ шестомъ указаны случаи необходимости повѣрки голосованія и способовъ къ этому; требованіе повѣрки должно быть заявлено немедленно и въ нѣкоторыхъ случаяхъ, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ быть удовлетворено. Но это требованіе подвергаетъ сомнѣнію не правильность рѣшенія, а только правильность подсчета, относится къ *техникѣ* голосованія, почему и помѣщено въ раздѣлѣ шестомъ—о способахъ голосованія. Въ сущности эти требованія и заявляются при объявленіи о результатахъ *подсчета*, а не при провозглашеніи сущности думскаго постановленія.

Есть еще одинъ моментъ, предшествующій этому, при которомъ могутъ быть заявлены возраженія иного рода; это въ томъ случаѣ, если часть Государственной Думы не понимаетъ постановки вопроса. Но эти замѣчанія должны быть заявлены немедленно же, до подсчета, до провозглашенія результатовъ. Лишь только такія заявленія раздались, предсѣдатель поступитъ правильно, если остановитъ голосованіе и повторитъ тотъ вопросъ, который ставится на голосованіе. Послѣ подсчета, послѣ объявленія результатовъ голосованія никакихъ замѣчаній о томъ, что голосующій не понималъ, какъ поставленъ вопросъ, не принимается.

Итакъ, послѣ подсчета и его провѣрки, предсѣдатель объявляетъ окончательное постановленіе Думы. Оно уже окончательное и не подлежитъ ни пересмотру, ни перерѣшенію. Пусть оно ошибочно, пусть отдѣльные члены Государственной Думы недостаточно подумали, пусть они раскаиваются, пусть кворумъ былъ малъ,—это не поможетъ. Рѣшеніе постановлено и вопросъ оконченъ.

Спрашивается теперь, властна ли все-таки Государственная Дума пересмотрѣть свое рѣшеніе, вынести другое?

Какъ общее правило, надо считать, что рѣшенія Государственной Думы не могутъ быть измѣняемы; какъ бы ни измѣнилось въ числѣ и составѣ общее собраніе Государственной Думы, какъ бы ни было ничтожно большинство, принявшее постановленіе, рѣшеніе его есть все-таки рѣшеніе Государственной Думы, какъ таковой. Объявленное публично, оно не можетъ быть измѣнено безъ явнаго ущерба для достоинства учрежденія.

Но, однако, не надо забывать, что всякія рѣшенія принимаются при подразумѣваемой оговоркѣ «rebus sic stantibus». Когда измѣняется обстановка, можетъ измѣниться и рѣшеніе, если только оно изъ тѣхъ, которыя съ обстановкою связаны. Дума отклонила прекращеніе преній. Это постановленіе окончательно, и потому, если бы то же самое предложеніе было внесено другою группою подписавшихъ, то предсѣдатель не могъ бы его ставить на баллотировку. Вопросъ уже рѣшенъ. Но это не мѣшаетъ черезъ одного или черезъ двухъ ораторовъ внести снова предложеніе о прекращеніи преній и его принять. Законопроектъ былъ сданъ въ опредѣленную комиссію; она затянула его разсмотрѣніе, или была создана новая комиссія, болѣе подходящая, и Дума можетъ изъять законопроектъ изъ прежней комиссіи и передать въ другую. Словомъ, всѣ постановленія, зависящія отъ времени и условій, въ которыхъ они вносятся, могутъ быть перерѣшаемы. Мотивомъ къ этому пересмотру можетъ быть, хотя бы и не вполнѣ искреннее, указаніе на именно это *измѣненіе обстоятельствъ*. Но тѣ постановленія, которыя не зависятъ отъ внѣшнихъ условій момента, конечно, не могутъ быть измѣняемы безъ явнаго умаленія авторитета Государственной Думы. Правда, есть нѣкоторые случаи, когда это, какъ будто бы, допустимо и даже спеціально установлено Наказомъ; таково, напримѣръ, послѣднее чтеніе законопроекта, при которомъ явно допускается перерѣшеніе постановленій Думы по поводу отдѣльныхъ статей. Однако это есть опредѣленное исключеніе, которое, какъ таковое, только подкрѣпляетъ правило. Оно допущено именно потому, что принятіе недостаточно продуманнаго рѣшенія въ области законопроектовъ грозитъ такими послѣдствіями, что Государственная Дума принуждена поступиться фикціею непогрѣшимости и установить ограниченный и временемъ и извѣстными прави-

лами и сроками пересмотръ своихъ рѣшеній. Потому и принятіе законопроекта въ первомъ чтеніи объявляется съ самаго начала неокончательнымъ и подлежащимъ пересмотру и перерѣшенію постановленіемъ. Когда же Государственная Дума принимаетъ окончательную редакцію закона, то она уже не властна ее перемѣнить. Таковы главныя основанія для разрѣшенія этихъ вопросовъ.

VI.

Послѣдній раздѣлъ главы V, поясняющій, какъ было указано раньше, вопросъ о способахъ голосованія, особыхъ недоразумѣній не возбуждаетъ.

Есть три главныхъ способа голосованія: открытый, поименный и закрытый. Наказъ указываетъ случаи примѣненія того или другого.

Главнымъ основнымъ способомъ, примѣняемымъ всегда, когда законъ не предписываетъ другихъ, является открытая подача голосовъ, производимая либо простымъ вставаніемъ и сидѣніемъ, либо, при неясности результата, выходомъ въ противоположныя двери. Этимъ постановленіемъ комиссія не только санкціонируетъ существовавшій во всѣхъ трехъ Думахъ порядокъ голосованія, но послѣдовала примѣру всѣхъ регламентовъ, по которымъ открытая подача голосовъ служитъ нормальнымъ способомъ голосованія. Противоположная система, закрытая, является допустимою и обязательною только въ нѣкоторыхъ, точно указанныхъ въ Наказѣ, случаяхъ (§ 204), именно всегда, когда въ голосованіе замѣшанъ личный элементъ, личный интересъ. Если при голосованіи общихъ вопросовъ открытая подача голосовъ является средствомъ контроля избирателей за ихъ избранника, то при голосованіи личнаго характера закрытая система является средствомъ обезпечить свободу голосованія и сохранить добрыя отношенія въ парламентѣ. А такъ какъ въ результатѣ личнаго голосованія избиратель не заинтересованъ, а въ оцѣнкѣ ея не компетентенъ, то для открытаго голосованія въ этихъ вопросахъ нѣтъ и никакого основанія.

Но этотъ безобидный параграфъ (196—по Наказу третьей Государственной Думы) вызвалъ все-таки конфликтъ съ Правительствующимъ Сенатомъ.

«Согласно § 196 Наказа, — разсуждалъ Сенатъ,—закрытое голосованіе посредствомъ баллотировки шарами или подачею записокъ производится, между прочимъ, при разрѣшеніи денежныхъ ассигнованій въ пользу кого-либо изъ состава Государственной Думы. Вышеприведенный параграфъ Наказа допускаетъ предположеніе, что, согласно Наказу, признается возможнымъ производство денежныхъ ассигнованій, между прочимъ, и въ пользу членовъ Государственной Думы, что не можетъ быть признано правильнымъ, такъ какъ размѣръ получаемаго членами Государственной Думы денежнаго вознагражденія въ законѣ (прил. II къ ст. 23) точно установленъ».

Комиссія не могла согласиться съ замѣчаніемъ Правительствующаго Сената. Во-первыхъ, въ § 196 рѣчь идетъ вовсе не о правахъ Государственной Думы дѣлать денежныя ассигнованія, а только о *способахъ голосованія* вопросовъ о такихъ ассигнованіяхъ; посему, если бы такія ассигнованія были дѣйствительно незаконны, то изъ этого вытекало бы только то, что Государственной Думѣ никогда не пришлось бы этотъ параграфъ Наказа примѣнять; во-вторыхъ, ст. 8 Правилъ 8 Марта 1906 г. предусматриваетъ кредиты на содержаніе Государственной Думы, которые включаются въ бюджетъ въ суммахъ, опредѣленныхъ Государственною Думою, ею вотируются и если бы въ эту смѣту были помѣщены незаконныя ассигнованія въ пользу членовъ Государственной Думы, то эта незаконность могла бы быть исправлена только при разсмотрѣніи смѣты въ Государственномъ Совѣтѣ и утвержденіи ея Государемъ, а не Правительствующимъ Сенатомъ въ порядкѣ опубликованія Наказа; въ-третьихъ, вопреки мнѣнію Правительствующаго Сената, эти ассигнованія фактически производились и никакимъ возраженіямъ со стороны органовъ, призванныхъ наблюдать за правильностью расходованія средствъ государственнаго казначейства, не подвергались. Посему комиссія не нашла основаній измѣнять § 196 Наказа и сохранила его въ видѣ § 204 проекта.

На границѣ открытаго и закрытаго голосованія стоитъ разновидность открытаго голосованія—голосованіе поименное (§§ 202 и 203). Главный смыслъ его—возможность наиболѣе точнаго контроля за каждымъ отдѣльнымъ голосованіемъ, наибольшей степени личной отвѣтственности. Это голосованіе можетъ всегда замѣнить всякое обыкновенное голосованіе.

Самая техника поименнаго голосованія состоитъ въ подачѣ именныхъ записокъ; прежде при примѣненіи этого способа практиковалась поименная перекличка, отнимавшая много времени и дававшая поводъ заподозрѣвать сторонниковъ ея въ простой обструкціи. Комиссія по Наказу Государственной Думы третьяго созыва выкинула этотъ способъ по его очевидной непрактичности и приняла исключительно систему именныхъ записокъ. Очевидно только, что эти записки должны быть заблаговременно розданы всѣмъ депутатамъ или заранѣе помѣщены въ ихъ столахъ, чтобы голосованіе могло идти безъ задержки.

Контроль за правильностью подачи голосовъ и вообще за правильностью голосованія лежитъ естественно на предсѣдателѣ; но такъ какъ для него фактически невозможно подсчитать голоса при простомъ открытомъ голосованіи, то Наказъ даетъ въ помощь ему помощниковъ пристава. Однако, правильный подсчетъ голосовъ при этомъ способѣ настолько затруднителенъ, что ошибки всегда возможны; считая необходимымъ устранять въ этомъ возможныя сомнѣнія, Наказъ, въ видѣ исключенія, отдаетъ контроль за этимъ самой Думѣ, а не только ея предсѣдателю. Если сто человѣкъ выражаютъ сомнѣніе въ правильности счета (§ 199), то, хотя бы самъ предсѣдатель и не сомнѣвался въ результатѣ, Государственная Дума переходитъ къ голосованію посредствомъ раздѣленія.

Практика установила уже вполнѣ цѣлесообразный способъ этого голосованія посредствомъ выхода въ двери. Очевидно, невозможно дожидаться ни подачи заявленія за подписью ста человѣкъ, ни даже вообще подачи письменнаго предложенія; за нѣсколько секундъ до момента, когда такое требованіе можетъ быть предъявлено, Государственная Дума можетъ и не подозрѣвать о томъ, что къ нему придется прибѣгнуть. Предсѣдатели поступятъ разумно, если при первыхъ крикахъ «въ двери» они, не считаясь съ ненормальностью этихъ криковъ, будутъ предлагать желающимъ повѣрку встать. Можно сдѣлать еще одно практическое указаніе: если желающихъ окажется немного меньше ста человѣкъ, въ предѣлахъ возможности прочета, лучше бы, если только повѣрка вообще имѣла основанія, т. е. если большинство не было совершенно подавляющимъ,—лучше, если предсѣдатели не будутъ прятаться за формальное право и назначатъ повѣрку своею властью. Предсѣдатели должны быть свободны отъ подозрѣнія, что имъ хочется провести то или другое голосованіе.

Повѣрка дверями обыкновенно начинается распоряженіемъ: закрыть двери и больше не выпускать никого. Можно сомнѣваться въ разумности и цѣлесообразности именно такого начала. Повѣрка дверями есть желаніе провѣрить не счетъ, произведенный приставами, а самое голосованіе; чѣмъ она будетъ ближе къ правдѣ по наличному соотношенію силъ, тѣмъ лучше. Нечего огорчаться, если при повѣркѣ будетъ участвовать кто-либо, не бывшій при первоначальномъ голосованіи; конечно, онъ долженъ былъ быть на мѣстѣ, но нелогично карать его за отсутствіе лишеніемъ голоса. Къ тому же часто бываетъ, что немедленно послѣ перваго голосованія, не ожидая результатовъ голосованія, часть голосующихъ уходитъ въ кулуары и потому въ повѣрку не попадаетъ. Едва ли все это желательно и необходимо. Не будетъ никакого вреда, если при повѣркѣ будетъ болѣе голосующихъ, чѣмъ при первой голосовкѣ, если голосъ подадутъ не только тѣ, которые были въ залѣ, но и тѣ, которые были вообще въ зданіи, если передъ повѣркою успѣютъ собрать членовъ Государственной Думы изъ кулуаровъ, помѣщеній комиссій, библіотеки и буфета. Предсѣдатели поступили бы болѣе правильно, если бы, вмѣсто немедленнаго запиранія дверей, оповѣщали звонкомъ о голосованіи, распоряжались поставить турникеты и только послѣ этого уже отдавали приказъ о запираніи дверей. Въ сущности, это запираніе имѣетъ только одну цѣль: помѣшать голосовать дважды.

Но, высказывая эти соображенія, комиссія по Наказу понимаетъ, что это дѣло субъектив-

наго взгляда; можно настойчиво требовать только одного: чтобы порядокъ, разъ установленный, не измѣнялся, чтобы не было мѣста произволу.

Послѣдствіе раздѣленія голосовъ поровну указано въ самомъ законѣ и потому не повторяется въ Наказѣ; при раздѣленіи голосовъ законъ (ст. 48 Учр. Гос. Думы) требуетъ повторенія голосованія, а если равенство получится и тогда, то дается перевѣсъ мнѣнію предсѣдателя.

Это возбуждаетъ рядъ вопросовъ.

Во-первыхъ, участвуетъ ли предсѣдатель въ нормальномъ голосованіи или только въ повторномъ, въ случаѣ равенства голосовъ? Нѣтъ сомнѣнія, что этотъ вопросъ разрѣшается весьма просто. Предсѣдатель не лишенъ права голоса, въ голосованіи участвуетъ, когда хочетъ, и если при подсчетѣ голосовъ оказалось равенство безъ голоса предсѣдателя, то онъ можетъ рѣшить его въ ту или другую сторону, присоединившись къ опредѣленному мнѣнію уже не по праву предсѣдателя.

Во-вторыхъ, если первое голосованіе повѣрялось чрезъ двери и дало равенство, то будетъ ли оно считаться тѣмъ вторымъ голосованіемъ, гдѣ рѣшаетъ предсѣдательскій голосъ? Нѣтъ. Законъ требуетъ двухъ голосованій безъ большинства, а повѣрка не есть второе голосованіе; если при первомъ голосованіи большинство было незначительное, а при повѣркѣ въ двери вовсе исчезло, то это есть такой случай, когда необходимо второе голосованіе. Только, если первое голосованіе было безъ большинства, то можно было бы à la rigueur, да и то лишь при отсутствіи протеста, считать, что первое голосованіе не повѣряется, а повторяется, и признать двери окончательнымъ, рѣшающимъ голосованіемъ.

Въ-третьихъ, какъ быть, если—рѣдкій случай при двухъ повторныхъ голосованіяхъ—будетъ равенство, а предсѣдатель воздержится?

Если бы это случилось, необходимо признать, что такой казусъ прямо не предусмотрѣнъ закономъ. Конечно, самъ предсѣдатель могъ бы изъ него найти выходъ, отказавшись отъ воздержанія или отказавшись въ этотъ моментъ отъ предсѣдательствованія и передавъ свои привилегіи товарищу. Но это его власть и воля. Если онъ этого не сдѣлаетъ, то законнаго выхода нѣтъ. Законъ, очевидно, не даетъ права повторять еще разъ голосованіе, продолжать его до «результата». Пробѣлъ закона долженъ быть пополненъ его толкованіемъ. Нѣкоторый отвѣтъ на это можетъ дать сопоставленіе ст. 48 и 50 Учр. Гос. Думы. Ст. 48 говоритъ, что «постановленіемъ Думы почитается мнѣніе, принятое *большинствомъ*». Значитъ, если большинство въ пользу голосуемаго предложенія не составилось, то оно *не принято*. Можно ли «непринятіе» приравнивать къ «отверженію». Ст. 50 отвѣчаетъ на это утвердительно, «законъ, не принятый Государственною Думою, почитается *отклоненнымъ*». Правда, здѣсь рѣчь идетъ только о законопроектахъ, но это общій принципъ, который приходится толковать распространительно. Равенство голосовъ по всякому предложенію равносильно его отклоненію. Такимъ образомъ, въ сущности, уже при первомъ равенствѣ голосовъ предсѣдатель, опираясь на эти статьи закона, имѣлъ бы полное право объявить предложеніе отклоненнымъ; но спеціальная ст. 48 заставляетъ предсѣдателя повторить голосованіе и отдать перевѣсъ *его* мнѣнію. Это положительное велѣніе закона, которое, само собою, не подразумѣвается, которое не можетъ быть оправдано какимъ-либо внутреннимъ превосходствомъ этого порядка, который устанавливаетъ, въ сущности, иной принципъ, болѣе сложный, спорный и сомнительный. Ст. 48 вообще трудно признать удачною, но, разъ она существуетъ, ее нельзя исправить Наказомъ и остается ее соблюдать.

Параграфы 197 и 201 устанавливаютъ право отдѣльныхъ членовъ Думы объяснять и закрѣплять ихъ личное голосованіе.

Эти параграфы касаются вопроса, которому случалось не разъ занимать собою вниманіе Государственной Думы и подвергаться не только самой суровой критикѣ, но и попыткамъ самаго радикальнаго исправленія. Это вопросъ о заявленіяхъ по мотивамъ голосованія.

Наказъ допускаетъ два порядка такихъ заявленій. Второй изъ нихъ, указанный въ § 201, не вызываетъ никакого недоумѣнія, но имъ и не пользовались; я не помню ни одного раза, чтобы кто-либо къ нему прибѣгнулъ, и

думаю, что этого и не было. Комиссія по Наказу сохранила его въ прежнемъ видѣ, хотя и видѣла его нежизненность, полагая, что онъ все-таки представляетъ безобидный, но и желательный исходъ для всѣхъ тѣхъ, кто такъ или иначе хотѣлъ бы отмѣтить и закрѣпить свое несогласіе съ принятымъ Думою постановленіемъ, снять съ себя отвѣтственность за него. Имъ не пользуются не потому, что той потребности, которая имъ удовлетворяется, не существуетъ, а просто потому, что съ нимъ не освоились, что тропа къ нему не проложена. Когда это совершится, § 201 Наказа дастъ желающимъ надежный, никого не задѣвающій способъ запечатлѣть въ назиданіе потомкамъ и свое голосованіе и его мотивы.

Жаркіе споры вызывало не это право излагать свое мнѣніе на письмѣ, которое потомъ прилагается къ стенограммѣ безъ оглашенія, а право, установленное § 189 Наказа третьей Государственной Думы (§ 197 проекта), дѣлать устныя короткія заявленія по мотивамъ своего голосованія передъ голосованіемъ. Этотъ параграфъ, наоборотъ, очень хорошо узнали, имъ стали немедленно злоупотреблять, и потому есть лица, которыя хотѣли бы вовсе его уничтожить.

Обращаясь къ правильной постановкѣ этого института, необходимо имѣть ясное представленіе, какъ объ его цѣляхъ, такъ и условіяхъ. И здѣсь, прежде всего, полезно обратить вниманіе всѣхъ, къ нему прибѣгающихъ, на то, что онъ допускается исключительно при *открытыхъ* голосованіяхъ. Это нужно подчеркнуть, ибо мы знаемъ примѣры, когда съ подобными заявленіями выходили передъ голосованіемъ закрытымъ, напримѣръ, передъ выборами должностныхъ лицъ или передъ кассаціею выборовъ. Этотъ пріемъ нельзя не признать совершенно неправильнымъ и недопустимымъ.

Весь смыслъ этихъ заявленій въ возможности каждаго отмежеваться при голосованіи отъ тѣхъ мотивовъ, которые могли бы быть ему приписаны; всякій имѣетъ право громко заявить, во избѣжаніе недоразумѣній или сознательной клеветы, почему онъ голосуетъ такъ, какъ онъ голосуетъ. Но очевидно, что это объясненіе становится необходимымъ только тогда, когда вотумъ открытый, когда характеръ вотума извѣстенъ безъ мотивировки, когда онъ можетъ ввести въ соблазнъ или заблужденіе. Но объяснять *тайный* или *закрытый* вотумъ не только не нужно, но и недопустимо, ибо это противорѣчитъ добрымъ парламентскимъ нравамъ. Если Наказъ дѣлаетъ извѣстное голосованіе закрытымъ, то это потому, что онъ находитъ, что знать содержаніе вотума въ этихъ исключительныхъ случаяхъ не только не нужно, но и не слѣдуетъ. Открывая тайну своего вотума, членъ Государственной Думы дѣлаетъ не только то, что онъ не обязанъ дѣлать, но заставляетъ Государственную Думу узнавать то, что она *не желаетъ* или *не должна* знать. Это тѣмъ непростительнѣе, что вѣдь, въ сущности, истинности сдѣланнаго заявленія никто не сможетъ провѣрить, что оно весьма часто способно вызвать очень недовѣрчивую улыбку. Если возможность недоразумѣній открываетъ право члену Государственной Думы занять время Думы изложеніемъ мотивовъ своего голосованія, и можетъ оправдать привилегію слова въ этотъ моментъ,—то пользованіе ею для разъясненія того, что никому знать не нужно, равносильно прямому злоупотребленію. Если теоретически мыслимы случаи, когда, въ силу совершенно спеціальныхъ условій, представлялось бы необходимымъ дать разъясненіе по закрытому голосованію, то сдѣлать это можно уже не по праву мотивовъ голосованія, а развѣ въ порядкѣ внѣочереднаго заявленія, т. е. подъ контролемъ и съ разрѣшенія предсѣдателя.

Заявленіямъ по мотивамъ голосованія повезло въ нашихъ Думахъ; они сдѣлались однимъ изъ самыхъ популярныхъ поводовъ къ рѣчи. Несмотря на то, что Наказъ говоритъ, что никакія пренія по нимъ не допускаются, они стали не только дополнительнымъ средствомъ аргументаціи, но и способомъ самой неприкрашенной полемики. Въ тотъ самый моментъ, когда рѣшается судьба законопроекта или иного вопроса, когда наступаетъ давно ожидаемый моментъ окончательнаго голосованія, вдругъ поднимается новая полемика, которой при этомъ нельзя положить и конца, продолженіе которой нельзя и предвидѣть, ибо по мѣрѣ того, какъ кончаетъ говорить одинъ, являются другіе, и только добрая

воля самихъ говорящихъ, полное отсутствіе желающихъ высказаться, кладетъ предѣлъ этимъ изліяніямъ. При той нетерпимости и впечатлительности, съ которою Дума относится ко всякому посягательству на ея время, эти объясненія, казалось бы ничѣмъ рѣшительно не ограниченныя, представляли столь опасное явленіе, что еще въ третьей Государственной Думѣ отъ ряда политическихъ группъ поступили предложенія объ измѣненіи существующаго порядка. Комиссія по Наказу третьей Думы, разсмотрѣвъ ихъ, приняла нѣкоторое конкретное предложеніе, которое и было доложено Государственной Думѣ; но здѣсь совершилось нѣчто непредвидѣнное. Въ Государственной Думѣ на защиту мотивовъ голосованія выступило такъ много обыкновенно молчащихъ депутатовъ, въ отстаиваніи этого института было проявлено столько горячности, что громаднымъ большинствомъ голосующихъ Государственная Дума постановила не переходить къ постатейному чтенію предложенія комиссіи по Наказу.

Съ такимъ указаніемъ жизни нельзя не считаться. Необходимо признать, что институтъ объясненій по мотивамъ голосованія отвѣчаетъ какой-то жизненной потребности, если у него оказалось столько сторонниковъ; и эта потребность, очевидно, не въ одномъ желаніи изложить мотивы голосованія. Эти объясненія по мотивамъ голосованія стали послѣднимъ прибѣжищемъ тѣхъ, кто не успѣлъ высказаться, кому не дали слова; если для однихъ это нѣсколько претенціозное желаніе быть понятыми страною и общественнымъ мнѣніемъ, то для другихъ это скромная и робкая попытка сказать хотя нѣсколько словъ по тому вопросу, который объявленъ исчерпаннымъ. Это прибѣжище не патентованныхъ ораторовъ, а незамѣтныхъ и тихихъ людей, которые иначе всегда будутъ подъ гильотиною. Потому-то и въ томъ засѣданіи Государственной Думы, гдѣ рѣшалась судьба института мотивовъ голосованія, на защиту его поднялись именно тѣ второстепенные и третьестепенные ораторы, которые увидали въ этомъ покушеніе на себя.

Было бы тактически неправильно пренебрегать этою стороною дѣла, относиться свысока, высокомѣрно къ такимъ настроеніямъ. Единственно, что Наказъ можетъ и долженъ сдѣлать, это предотвратить возможныя злоупотребленія, поставить институтъ въ извѣстныя границы, не допускать безбрежнаго, ничѣмъ не стѣсненнаго, простора рѣчей, и главное, открывая возможность желающимъ высказаться, воздержаться отъ провокаціи къ этому. Идти дальше этого значило бы посягать уже на самый институтъ, а не на злоупотребленія имъ.

Комиссія по Наказу полагаетъ, что всѣ мѣры, предлагавшіяся различными членами Государственной Думы для сокращенія мотивовъ голосованія, принадлежатъ къ числу именно такихъ, бьющихъ дальше цѣли, затѣй.

Такъ, напримѣръ, было предложено устранить устныя заявленія по мотивамъ голосованія, замѣнить ихъ письменными, которыя оглашались бы предсѣдателемъ или секретаремъ.

Такая мѣра была бы крайне затруднительна для пользованія институтомъ въ тѣхъ именно случаяхъ, когда это особенно необходимо; эти выступленія часто становятся нужными совершенно внезапно, въ связи съ тѣмъ или другимъ аргументомъ говорящаго; въ такой моментъ требовать письменнаго изложенія мотивовъ равносильно фактическому запрещенію, только недостаточно искреннему и прямому. Далѣе всею своею тяжестью мѣра эта легла бы на людей, которымъ всего труднѣе ее выполнить,—на людей мало подготовленныхъ, т. е. тѣхъ, которые въ ней наиболѣе и нуждаются. Въ то же самое время мѣра эта представила бы и серьезную опасность. Наказъ недаромъ, по мѣрѣ возможности, устранялъ всякія письменныя заявленія. Допуская ихъ, онъ неминуемо допустилъ бы изготовленіе ихъ посторонними людьми, сдѣлалъ бы трибуну отголоскомъ извнѣ приготовленныхъ рѣчей и устранилъ бы изъ преній то, что всего дороже—непосредственность и безыскусственность. Тѣ ораторы, которые въ заявленіяхъ по мотивамъ голосованія получаютъ запоздалую возможность, хотя бы въ пятиминутный срокъ, сказать то, что у нихъ лежитъ на душѣ, будутъ читать и представлять искусныя ноты и меморандумы, надъ которыми Дума не преминетъ смѣяться, не замѣчая того, что она ихъ сама вызвала къ жизни.

Нежелательною представляется и другая изъ предложенныхъ мѣръ—отнесеніе этихъ заявленій къ моменту послѣ голосованія.

Такое предложеніе равносильно ничѣмъ незаслуженному глумленію надъ ораторами; Государственной Думѣ прекрасно извѣстно, что послѣ голосованія всякій интересъ къ преніямъ и заявленіямъ пропадаетъ и Государственная Дума не найдетъ въ своемъ чувствѣ долга и парламентскаго приличія достаточно сильныхъ мотивовъ для того, чтобы оказать оратору хотя бы формальное, чисто наружное, вниманіе. Едва ли сами авторы подобныхъ предложеній могутъ поручиться, что они не станутъ послѣ голосованія, не обращая ни малѣйшаго вниманія ни на ораторовъ, ни на приглашеніе предсѣдателя, громко разговаривать въ залѣ о совершенно постороннихъ вещахъ, иронически посмѣиваясь надъ тѣмъ, какъ надрываетъ голосъ ораторъ, чтобы быть услышаннымъ хотя бы тѣми, кто хочетъ его слушать. Изъ всѣхъ моментовъ думскаго обсужденія моментъ послѣ голосованія есть моментъ наименѣе пригодный для рѣчи, и относить сюда эти рѣчи—значитъ демонстративно, безжалостно заявлять, что на нихъ никто не будетъ обращать никакого вниманія. А съ другой стороны, этотъ моментъ былъ бы несвоевременъ, если бы даже Государственная Дума была расположена слушать оратора. Весь смыслъ мотивовъ голосованія—въ его первоначальной постановкѣ, независимо отъ того значенія, которое ему придала позднѣйшая практика, заключается въ томъ, чтобы сдѣлать возможнымъ свободное и искреннее голосованіе; для этого часто необходимо имѣть право объяснить, почему я такъ, а не иначе голосую. Пока я этого не сдѣлаю, я часто долженъ былъ бы воздержаться отъ голосованія; но, очевидно, такое заявленіе имѣетъ смыслъ только тогда, когда вопросъ еще не рѣшенъ, когда я подвожу итогъ всему сказанному и объясняю, почему и съ чѣмъ я согласенъ. Объясненіе вотума *послѣ голосованія* получаетъ иной характеръ, характеръ оправданія, какъ бы извиненія. Послѣ того, какъ опредѣлилось, кто какъ голосовалъ, попытки отмежеваться отъ своихъ сторонниковъ будутъ имѣть видъ попытокъ снять съ себя отвѣтственность за исходъ, избѣжать нареканія за единомышленниковъ, будетъ имѣть видъ извиненія за побѣду, т. е. это будетъ роль недостойная народнаго представителя.

Комиссія по Наказу полагаетъ, съ своей стороны, что можно ввести значительныя и даже вполнѣ достаточныя улучшенія несравненно менѣе радикальными мѣрами.

Разсматривая практику по мотивировкѣ голосованія, не трудно замѣтить, что въ общемъ эта мотивировка отнимала гораздо меньше времени, чѣмъ причиняла раздраженія. То, что было въ институтѣ вреднаго и опаснаго, заключалось больше всего въ томъ, что Государственная Дума въ этотъ моментъ наибольшаго напряженія не знала, сколько времени можетъ продлиться такая мотивировка и не имѣла возможности ее прекратить. То, что больше всего нервировало Думу, было то, что, несмотря на категорическій запретъ преній по такимъ заявленіямъ, они de facto происходили, питая сами себя, и, когда все уже казалось оконченнымъ, вызывали на трибуну все новыхъ и новыхъ ораторовъ. Дума раздражалась не столько на говорящаго, сколько на возможность неопредѣленнаго числа новыхъ. Между тѣмъ, этому не только было легко положить конецъ, но это, въ сущности, не было нужно, такъ какъ до перехода къ голосованію всякій уже можетъ безошибочно знать, представляется ли ему надобность изложить свои мотивы или нѣтъ. Комиссія предлагаетъ ввести небольшое, но богатое послѣдствіями, ограниченіе въ свободу мотивировки, постановивъ, что къ такимъ заявленіямъ допускаются только тѣ, которые подали записки до опредѣленнаго момента, какъ это установлено, напримѣръ, для личнаго вопроса. Но существо дѣла потребовало нѣсколько иного опредѣленія этого момента. Такъ какъ послѣ объявленія преній прекращенными слѣдуютъ еще рѣчи докладчика и авторовъ особаго мнѣнія, которыя больше чѣмъ какія-либо иныя могутъ вызвать необходимость въ заявленіяхъ по мотивамъ голосованія, то Наказъ требуетъ, чтобы записки о такомъ заявленіи подавались не позднѣе перехода къ голосованію. Итакъ, предсѣдатель имѣетъ два пресѣкающихъ момента:

послѣ того, какъ онъ объявляетъ пренія прекращенными, онъ уже не принимаетъ записокъ ни для рѣчей по существу, ни даже по личному вопросу; послѣ этого выслушиваются рѣчи, которыя упомянуты въ § 164; когда онѣ кончатся, онъ объявляетъ, что переходитъ къ голосованію и что у него имѣется столько-то записей по мотивамъ его, по которымъ и предоставляетъ слово. Но послѣ этого момента новыхъ заявленій по мотивамъ голосованія больше не принимается.

Таково измѣненіе, которое комиссія по Наказу предлагаетъ нынѣ на усмотрѣніе Государственной Думы (§ 197).

Послѣдній параграфъ настоящаго раздѣла (206) касается нѣсколько спорнаго вопроса о счетѣ голосовъ воздержавшихся отъ голосованія. Можно ли, во-первыхъ, считать ихъ участвующими въ засѣданіи и принимать въ расчетъ при опредѣленіи кворума, а во-вторыхъ, должно ли ихъ присчитывать къ той или другой группѣ голосующихъ?

Первый вопросъ разрѣшенъ комиссіею въ положительномъ смыслѣ. Комиссія не нашла никакихъ ни формальныхъ, ни логическихъ основаній считать засѣданіе незаконнымъ лишь оттого, что участники его не голосуютъ. Воздержаніе отъ подачи голоса есть очень опредѣленный актъ, съ совершенно понятнымъ для голосующаго смысломъ. Весьма часто воздержаніе и только воздержаніе даетъ побѣду тому или другому мнѣнію. Поэтому его нельзя разсматривать, какъ простое отсутствіе изъ засѣданія, при которомъ остается неизвѣстнымъ, какъ бы былъ поданъ голосъ. Воздержаніе отъ голосованія есть сознательное желаніе или, по крайней мѣрѣ, сознательное согласіе предоставить большинство той или другой сторонѣ; оно есть опредѣленное дѣйствіе, а не отсутствіе такового. Потому, когда воздержаніе происходитъ не простымъ молчаливымъ уходомъ изъ залы, а заявленіемъ объ этомъ, голоса воздержавшихся, какъ занявшихъ опредѣленную позицію въ вопросѣ, принявшихъ хотя и печальное, но вполнѣ опредѣленное, участіе въ его разрѣшеніи, не могутъ не приниматься въ соображеніе при опредѣленіи кворума. Но, съ другой стороны, комиссія не видѣла никакихъ основаній присчитывать голоса воздержавшихся къ той или другой сторонѣ. Это было бы, во-первыхъ, пріемомъ искусственнымъ и, во-вторыхъ, извращало бы смыслъ воздержанія. Единственною цѣлью такого способа присчитывать голоса могло бы быть желаніе не допускать воздержанія подъ угрозою придачи этому воздержанію значенія опредѣленнаго вотума. Но комиссія не видитъ надобности въ этой угрозѣ. Воздержаніе весьма часто можетъ быть единственнымъ добросовѣстнымъ выходомъ изъ затруднительнаго голосованія. Оно печально и нежелательно, но не менѣе нежелательно голосъ того, кто по своему разумѣнію могъ бы только воздержаться, присчитывать велѣніемъ Наказа къ опредѣленной, заранѣе установленной группѣ голосовъ. Такъ, кто воздерживается,—знаетъ, что своимъ отказомъ отъ голоса онъ можетъ помочь тому или другому результату; это уже само по себѣ достаточная угроза, которая должна бы удержать отъ воздержанія. Но если этого недостаточно, чтобы сломить его колебанія, то все остальное будетъ уже насиліемъ надъ совѣстью. Комиссія понимаетъ, что при наличности многихъ воздержавшихся рѣшеніе можетъ проходить меньшинствомъ думскихъ голосовъ; но, какъ ни печально и ни противоестественно такое явленіе, ему нельзя помочь тѣмъ, чтобы голоса воздержавшихся искусственно причислять къ той или другой группѣ голосующихъ. Въ этомъ случаѣ соотношеніе голосовъ остается, въ сущности, тѣмъ же, и ничто не измѣняется.

Комиссія предпочитала поэтому, не замаскировывая слабыхъ сторонъ такого явленія, узаконить то, что соотвѣтствуетъ существу отношеній.

ГЛАВА VI.

Глава VI—«личное положеніе членовъ Государственной Думы»—имѣетъ въ виду установить права и обязанности, которыя во время думскихъ сессій присвоены какъ полноправнымъ членамъ Государственной Думы, такъ и тѣмъ, которые, по тѣмъ или другимъ основаніямъ, въ этихъ правахъ ограничены. Но, очевидно, что заглавіе этой главы шире ея содер-

жанія; рѣчь идетъ не о всѣхъ правахъ и не о всѣхъ обязанностяхъ, а только о тѣхъ, которыя входятъ въ сферу «внутренняго распорядка».

И потому, прежде всего, необходимо отмѣтить, что эти правила, какъ не трудно видѣть и изъ ихъ обозрѣнія, касаются только времени сессіи; въ перерывѣ между ними они примѣненія не имѣютъ. Только сессія, т. е. начало думскихъ занятій, этимъ самымъ возлагаетъ на члена Государственной Думы и кругъ новыхъ обязанностей.

Нѣтъ сомнѣнія, что вопросъ объ исправномъ исполненіи членами Государственной Думы ихъ депутатскихъ обязанностей — о способахъ борьбы съ абсентеизмомъ, самовольными отлучками и т. п.—не только самъ по себѣ важный отдѣлъ Наказа, но и интересенъ, какъ мѣрило его состоятельности. Если бы этотъ вопросъ былъ всецѣло предоставленъ Наказу, то было бы въ высшей степени характерно наблюдать, *что* въ Государственной Думѣ считается допустимымъ и *какія мѣры понужденія* она признаетъ наиболѣе цѣлесообразными. Но именно въ этомъ отношеніи Наказу не пришлось проявлять никакого творчества; все было рѣшено до него и безъ него закономъ 6 Іюня 1908 г. Рядъ интересныхъ и очень спорныхъ вопросовъ былъ предрѣшенъ въ самыхъ конкретныхъ подробностяхъ. Задача Наказа оказалась почти исключительно техническою—установить правила для примѣненія новаго закона, и только въ нѣкоторыхъ частностяхъ могла проявиться та основная точка зрѣнія, съ которой Наказъ смотритъ на вещи, точка зрѣнія, во многомъ не совпадающая съ съ точкою зрѣнія закона 6 Іюня.

Законъ, установивъ, какъ общее правило, обязанность членовъ Государственной Думы посѣщать ея засѣданія и уплачивать штрафъ за неисполненіе этого, знаетъ только двѣ категоріи исключеній: отсутствіе вслѣдствіе разрѣшеннаго отпуска и отсутствіе по другимъ уважительнымъ причинамъ. Наказу предоставлялось опредѣлить заранѣе, какія причины неявки можно считать уважительными.

Такимъ образомъ, комиссіи по Наказу надлежало выяснить, чѣмъ отпускъ отличается отъ другихъ уважительныхъ причинъ отсутствія, какимъ порядкомъ получается то и другое разрѣшеніе и что нужно считать уважительною причиною, кромѣ отпуска.

Обратимся сначала къ простѣйшему вопросу, т. е. къ неявкѣ въ засѣданіе вслѣдствіе *другихъ* уважительныхъ причинъ.

Комиссія по Наказу считаетъ своимъ долгомъ подчеркнуть, что ссылка на эти «уважительныя причины» допустима только для того, кто *не выѣхалъ* изъ С.-Петербурга. Хотя законъ не опредѣляетъ точно, когда нужно брать отпускъ, что даетъ возможность предположить, что отпускъ есть только испрошеніе заранѣе разрѣшенія не ходить въ Думу, комиссія по Наказу понимаетъ, что *отпускъ необходимъ для выѣзда изъ города въ дни засѣданій*, — что и проведено въ Наказѣ. Въ числѣ уважительныхъ причинъ непосѣщенія, которыя по Наказу должны быть опредѣлены заранѣе, комиссія не внесла отсутствія изъ города и тѣмъ самымъ установила, что въ п. б ст. 8 прил. II къ ст. 23 Учр. Гос. Думы рѣчь идетъ только о тѣхъ членахъ Государственной Думы, *которые никуда не отлучались*, живутъ въ С.-Петербургѣ, но въ засѣданіе не явились.

И вотъ когда, согласно закону, она должна была установить категоріи причинъ, которыя безъ отпуска, на основаніи Наказа, признаются уважительными, комиссія совершенно сознательно очертила кругъ этихъ причинъ очень широко, въ глубокомъ убѣжденіи, что не въ количествѣ посѣщеній всѣхъ засѣданій Думы заключается главный долгъ депутата и главная доля пользы, которую онъ призванъ принести государству. Она не можетъ не видѣть, что при томъ обиліи законовъ и вопросовъ, которые проходятъ черезъ Думу, нѣкоторое раздѣленіе труда неизбѣжно; никакихъ человѣческихъ силъ не можетъ хватить на добросовѣстное и обстоятельное изученіе всякаго дѣла, которое Дума рѣшаетъ, что одинаково относиться ко всякому вопросу, одинаково знать, значитъ ничего не знать или ограничиваться поверхностнымъ ознакомленіемъ съ заголовкомъ закона и соображеніями министерства. Если не образуется того раздѣленія труда, при которомъ членъ Государственной Думы однимъ вопросамъ посвящаетъ все свое время и работу, а въ другихъ довѣряетъ избраннымъ Думою комис-

сіямъ, Государственная Дума сдѣлалась бы лишь декораціею. Исходя изъ этого, комиссія не могла не признать, что есть цѣлый рядъ засѣданій, въ которыхъ присутствіе того или другого члена не нужно ни для него, ни для засѣданія, когда присутствія депутатовъ можно требовать только, если работу по существу замѣнить отбываніемъ повинности—сидѣніемъ въ залѣ. Комиссія думаетъ дальше, что депутатъ, который просиживаетъ всѣ засѣданія сплошь въ періодъ усиленныхъ работъ думскаго пленума, тѣмъ самымъ дѣлаетъ себя безсильнымъ и безполезнымъ для болѣе важной работы. Уступая велѣнію закона, который заставляетъ Наказъ опредѣлить заранѣе тѣ причины, которыя онъ считаетъ уважительными для непосѣщенія думскаго пленума, комиссія по Наказу, согласно съ комиссіею третьей Думы, опредѣлила ихъ такъ широко, что захватила едва ли не всѣ поводы, которые могутъ удержать членовъ Думы отъ посѣщенія общихъ собраній (§ 216).

Оставался вопросъ о регистраціи этого. Наказъ старался возможно больше облегчить эту работу какъ канцеляріи Думы, такъ и отдѣльнымъ депутатамъ, установивъ, чтобы въ реестръ отсутствовавшихъ члены Государственной Думы, не ожидая оповѣщенія со стороны Совѣщанія, вносили, противъ своихъ фамилій, краткія объясненія о причинахъ отсутствія, хотя бы въ видѣ узазанія *на соотвѣтствующій пунктъ § 216*. При этомъ крайне важно пріурочить полученіе всѣхъ этихъ свѣдѣній къ опредѣленному сроку, дабы реестры могли быть своевременно закончены и окончательно сведены въ *списокъ*. Такимъ срокомъ является *первое число* каждаго *слѣдующаго* мѣсяца, и объясненіе за истекшій мѣсяцъ, полученное послѣ этого срока, во вниманіе *не* принимается.

Равнымъ образомъ, въ виду тѣхъ случаевъ, когда члены Государственной Думы, забывъ, какъ свидѣтельствуютъ примѣры, расписываться въ вѣдомостяхъ присутствующихъ въ общемъ собраніи, заявляли о томъ по истеченіи мѣсяца, постановлено, что такого рода заявленія могутъ быть признаны уважительными лишь въ томъ случаѣ, когда они поступили *не позднѣе* конца мѣсяца (прим. къ § 215).

Второй вопросъ, который нужно было регулировать Наказомъ, были отпуски. Законъ, какъ было уже указано, не опредѣлилъ точно, что такое отпускъ, въ какомъ случаѣ его нужно брать. Комиссія по Наказу полагаетъ, что отпускъ есть не что иное, какъ разрѣшеніе уѣхать изъ города на время засѣданій. Если члены Государственной Думы въ городѣ, то никакого отпуска имъ брать не должно; если онъ не хочетъ посѣщать засѣданій, то онъ дѣлаетъ это безъ разрѣшенія, ограничиваясь лишь вносимою ссылкою на причины, которыя не позволили ему явиться.

Но, чтобы отсутствовать изъ города, онъ долженъ взять отпускъ заранѣе, а органъ, разрѣшающій отпускъ, т. е. та комиссія, о которой говоритъ законъ, а по нашему Наказу,—Совѣщаніе, въ правѣ будетъ его не разрѣшить. Совѣщаніе рѣшаетъ это окончательно; никакой апелляціи на его рѣшеніе нѣтъ и никакая мотивировка для Совѣщанія не обязательна. Совѣщаніе отказываетъ, и больше ничего. Такимъ образомъ, если Наказъ не считаетъ нужнымъ какими-либо насильственными мѣрами принуждать къ посѣщенію засѣданій того, кто этого не хочетъ, и облегчаетъ ему всяческими способами пропускъ ихъ, находя ненужнымъ вникать въ вопросъ, является ли данный пропускъ безразличенъ для дѣла и для самого депутата, то тотъ же самый Наказъ находитъ, что пребываніе депутата въ городѣ, гдѣ засѣдаетъ Дума, есть его долгъ, отъ котораго онъ можетъ быть освобожденъ только спеціальнымъ на то разрѣшеніемъ.

Оставалось и здѣсь установить порядокъ испрошенія отпуска. И въ этомъ отношеніи уже имѣлась установившаяся практика. Первоначальныя предположенія Наказа оказались неудачными и были измѣнены согласно указаніямъ Совѣщанія. Комиссія по Наказу четвертой Думы сохранила ихъ въ томъ видѣ, какъ они практиковались.

Заявленія объ отпускѣ подаются Предсѣдателю; въ этихъ заявленіяхъ должно быть точно обозначено время начала и конца отпуска для устраненія возможныхъ крайне щекотливыхъ недоразумѣній; на случай же отсутствія такихъ обозначеній Наказъ опредѣлялъ способъ совершенно *механическаго* исчисленія сроковъ (§ 209).

Засимъ необходимо облегчить членамъ Государственной Думы полученіе разрѣшенія отпуска. Бываютъ случаи, когда вслѣдствіе невозможности собрать въ тотъ же день Совѣщаніе Государственной Думы, со времени испрошенія отпуска пройдетъ нѣсколько дней. Поэтому предоставлено право разрѣшать отпускъ, *отъ имени Совѣщанія*, Предсѣдателю, съ доведеніемъ о семъ до свѣдѣнія Совѣщанія, которое, въ свою очередь, должно оповѣщать члена Государственной Думы только въ случаѣ *отрицательнаго* отвѣта. Пріемомъ этимъ будетъ избѣгнута лишняя переписка, такъ какъ надо предполагать, что отказы явятся исключительнымъ явленіемъ (§ 211). Кромѣ того установленъ и срокъ на полученіе такого извѣщенія; при такомъ условіи членъ Думы, не получившій въ опредѣленный срокъ (до 12 ч. ночи того же дня, когда подано заявленіе) извѣщенія о препятствіяхъ къ разрѣшенію отпуска, будетъ знать, что выбываетъ на законномъ основаніи.

Было необходимо также упростить способъ полученія объясненій отъ членовъ Государственной Думы о причинахъ неявокъ на засѣданія общаго собранія. Наказъ предполагалъ, что Совѣщаніе, по разсмотрѣніи реестровъ отсутствовавшихъ въ засѣданіяхъ общаго собранія членовъ Государственной Думы (составляемыхъ приставскою частью, въ извлеченіи, на основаніи вѣдомостей, въ которыя присуствующіе члены Государственной Думы, согласно требованію ст. 6 прил. II къ ст. 23 Учр. Гос. Думы, собственноручно вносятъ свое имя), будетъ запрашивать послѣднихъ о причинахъ отсутствія и, по полученіи отъ нихъ разъясненій, дѣлать то или иное постановленіе. Однако срока подачи заявленій совсѣмъ не опредѣлялось и тѣмъ положительно устранялась возможность пріурочить къ опредѣленному тѣмъ же Наказомъ сроку оглашеніе особаго списка членовъ Государственной Думы, не посѣтившихъ засѣданій общаго собранія безъ уважительныхъ причинъ.

Кромѣ того установлено правило, что, въ случаѣ отсутствія со стороны члена Государственной Думы заявленія о томъ, что онъ отпускомъ не воспользовался или вернулся изъ отпуска раньше срока, теченіе его отпуска *продолжается* (§ 213). Были случаи, когда нѣкоторые члены Государственной Думы въ срединѣ отпуска значились въ вѣдомостяхъ посѣщеній засѣданій присутствующими въ засѣданіяхъ; вслѣдствіе сего возникалъ неразрѣшимый вопросъ: считать ли этотъ день присутствія днемъ явки изъ отпуска или нѣтъ и высчитывать ли этотъ день, а быть можетъ и послѣдующіе дни, когда нѣтъ засѣданія общаго собранія, изъ количества дней нахожденія въ отпуску.

Комиссія внесла въ § 203 Наказа третьей Государственной Думы (§ 211 проекта) новое примѣчаніе, едва ли нужное само по себѣ, но сдѣлавшееся необходимымъ вслѣдствіе той ошибочной практики, которую ввело и даже закрѣпило особымъ постановленіемъ Совѣщаніе третьей Государственной Думы. А именно имъ было постановлено, что отпускъ не можетъ быть заявленъ заднимъ числомъ, что если членъ Государственной Думы, пропустивъ засѣданіе, потомъ сталъ бы просить зачесть ему это засѣданіе въ отпускъ, онъ немедленно долженъ былъ подвергнуться штрафу. Благодаря такой практикѣ вышло, что каждый членъ Думы, который былъ принужденъ внезапно уѣхать изъ города, не успѣвъ подать заявленіе объ отпускѣ, былъ бы обязанъ или уплатить незаслуженный штрафъ или скрыть свой отъѣздъ, отмѣтивъ въ реестрѣ одну изъ уважительныхъ причинъ неявки на засѣданіе. Между тѣмъ, комиссія по Наказу не можетъ не признать, что послѣднее было бы злоупотребленіемъ, хотя и выгоднымъ для члена Государственной Думы. Благодаря ему онъ, во-первыхъ, уѣхалъ бы изъ города, не зачитывая время отсутствія въ разрѣшенный шестинедѣльный запасъ, во-вторыхъ, онъ лишилъ бы Совѣщаніе возможности не разрѣшить ему отпуска. Казалось бы, здравый смыслъ требовалъ, чтобы отлучка изъ города обсуждалась по началамъ отпуска, притомъ съ тою невыгодою для уѣхавшаго, что, при просьбѣ объ отпускѣ заднимъ числомъ, онъ въ случаѣ отказа уже не можетъ воздержаться отъ поѣздки и непремѣнно заплатитъ штрафъ. Но Совѣщаніе установило подобную практику, и комиссія по Наказу не могла устранить ее иначе, какъ прямымъ велѣніемъ Наказа (прим. къ § 211).

Параграфы 219 и 220 предусматриваютъ положеніе неполноправныхъ членовъ Государственной Думы, т. е., во-первыхъ, устраненныхъ отъ участія въ собраніяхъ по ст. 38 Учр. Гос. Думы и, во-вторыхъ, временно устраненныхъ по ст. 21 того же Учрежденія. Положеніе тѣхъ и другихъ не совсѣмъ одинаково.

Для обѣихъ категорій комиссія сохраняетъ какъ право входа въ зданіе Государственной Думы, такъ и право на полученіе содержанія. Она полагаетъ, что ни законъ, ни существо дѣла не оправдали бы запрещенія входа въ зданіе Государственной Думы члену оной, хотя бы и устраненному отъ работы. Законъ говоритъ объ устраненіи «отъ участія въ собраніяхъ», не лишая устраненнаго званія члена Думы и не дѣлая его лицомъ «постороннимъ», которое подпало бы подъ дѣйствіе ст. 63 Учр. Гос. Думы. Потому по тексту закона такой временно устраненный членъ сохраняетъ полное право какъ входа въ зданіе Думы, такъ и пользованія находящимися въ распоряженіи членовъ Государственной Думы учрежденіями, какъ-то: библіотекою, почтою, телеграфомъ и т. п. Не видя для противоположнаго толкованія опоры въ законѣ, комиссія не видитъ для него и логическихъ основаній; присутствіе члена Государственной Думы въ зданіи Думы никому и ни въ чемъ не мѣшаетъ, и лишеніе его такового права само по себѣ предполагаться не можетъ. Однако, въ виду сомнѣній, возбужденныхъ этимъ вопросомъ, комиссія нашла полезнымъ ясно оговорить его въ самомъ Наказѣ.

Она считаетъ также несомнѣннымъ, что временно устраненный по какой бы то ни было статьѣ членъ Государственной Думы сохраняетъ свое прежнее содержаніе. Для противоположнаго вывода тоже нѣтъ ни законныхъ, ни логическихъ основаній.

Ст. 3 и 4 прил. II къ ст. 23 Учр. Гос. Думы говорятъ о случаяхъ прекращенія выдачи довольствія, не упоминая о временномъ устраненіи, и тѣмъ самымъ указываютъ, что фактъ временнаго устраненія самъ по себѣ не связанъ съ лишеніемъ содержанія; послѣднее не можетъ быть и логически выведено изъ факта пропуска устраненнымъ засѣданій; очевидно, причины пропусковъ для него вполнѣ уважительны. Такимъ образомъ, содержаніе должно быть за нимъ сохранено по точному смыслу закона.

Комиссія не видитъ причинъ устанавливать какія бы то ни было ограниченія этого путемъ Наказа. Уплачиваемое членамъ Государственной Думы содержаніе не является поденною платою, эквивалентомъ произведенной за день работы, а условіемъ самаго существованія депутата; если Государственная Дума можетъ лишить своего члена содержанія въ видѣ штрафа за нарушеніе имъ принятой на себя обязанности, то для такого штрафа основаній во временномъ устраненіи депутата она не усматриваетъ. Посему въ §§ 219 и 220 о сохраненіи суточнаго содержанія для временно устраненныхъ членовъ, какъ о вещи, само собою разумѣющейся, и не упоминается.

Наказъ сохраняетъ одно различіе между устраненіемъ по ст. 38 и по ст. 21 Учр. Гос. Думы. Устраненные на основаніи ст. 21 устраняются отъ участія въ собраніяхъ Думы въ полномъ смыслѣ этого термина, т. е. отъ участія какъ въ пленарныхъ, такъ и въ комиссіонныхъ собраніяхъ. Иной порядокъ установленъ въ ст. 38. Въ этой статьѣ различается удаленіе изъ собранія пленарнаго и комиссіоннаго, при чемъ, какъ говоритъ законъ, это дѣлается постановленіемъ общаго собранія Думы либо отдѣлами или комиссіями, по принадлежности. Такимъ образомъ, удаленіе изъ общаго собранія по ст. 38 Учр. Гос. Думы постановленіемъ общаго собранія предвидитъ удаленіе только изъ пленарныхъ засѣданій, сохраняя за удаленнымъ право и обязанность работать въ комиссіяхъ. Это и выражено въ § 219 Наказа.

Это различіе влечетъ за собою и другое— относительно отпусковъ. Такъ какъ устраненный по ст. 38 остается все же работникомъ Думы и участникомъ ея засѣданій, то онъ попрежнему долженъ жить въ мѣстѣ сессіи и отпускъ получаетъ на общемъ основаніи. Если же онъ устраненъ по ст. 21, т. е. отстраненъ отъ всякой думской работы, то пребываніе его на мѣстѣ излишне и онъ можетъ уѣхать безъ всякаго разрѣшенія.

ГЛАВА VII.

Глава VII посвящена опредѣленію задачъ и порядка дѣятельности Совѣщанія. Задачи

его указаны уже въ ст. 12 Учр. Гос. Думы въ словахъ, повторенныхъ и въ § 223 проекта Наказа. На обязанности комиссіи лежало раскрыть смыслъ этихъ общихъ словъ и указать Совѣщанію его настоящее мѣсто въ ряду думскихъ органовъ.

Дѣлая это, комиссія исходила изъ взгляда, что какъ бы искусно и цѣлесообразно ни были подѣлены между отдѣльными думскими органами всѣ тѣ вопросы, которые могутъ встрѣтиться въ думской работѣ, это все-таки не можетъ исчерпать всѣхъ затрудненій; жизнь всегда можетъ поставить задачу, которая не была заранѣе предусмотрѣна Наказомъ. Поэтому необходимо, чтобы былъ нѣкоторый органъ, который былъ бы обязанъ принимать къ своему разсмотрѣнію и рѣшенію все то, что спеціально не поручено дѣлать другимъ.

И съ перваго взгляда могло показаться, что такимъ думскимъ органомъ должно быть общее собраніе Думы; въ дѣлахъ своего распорядка оно суверенно и должно рѣшать все, что оно не поручало другимъ. Однако, не трудно видѣть, что подобное рѣшеніе вопроса, при всей своей логической стройности, было бы вполнѣ непрактично; общее собраніе Думы не только слишкомъ громоздко для мелкихъ текущихъ вопросовъ, но и слишкомъ обременено своею спеціальною работою. Отнимать его время отъ законодательнаго дѣла на разрѣшеніе дѣлъ повседневной закулисной работы было бы явнымъ соблазномъ для тѣхъ, кто ждетъ результатовъ отъ Думы. Наконецъ, Дума для такой работы и неспособна; по самому существу своему она этимъ вопросамъ никогда не удѣлитъ вниманія; обсужденіе ихъ Думою будетъ чисто формальнымъ. Оно будетъ и вреднымъ, ибо постановленіе Думы, какъ суверенаго органа, ничѣмъ не ограничено, и Дума получитъ полное право и полную возможность по каждому частному случаю колебать и отмѣнять всѣ раньше изданныя правила.

Всѣ эти соображенія привели комиссію къ выводу, что необходимъ органъ болѣе мелкій, органъ не суверенный, а подчиненный, на который должна быть возложена обязанность, не отказываясь ни отъ одного вопроса по своей некомпетентности, разрѣшать всѣ затрудненія думскаго обихода, принимать всѣ мѣры для правильной работы думской машины, словомъ, для дѣлъ внутренняго распорядка замѣнить собою общее собраніе Думы, явиться его представителемъ.

Этимъ органомъ комиссія и признала Совѣщаніе Думы.

Эта идея не нова. Еще въ Наказѣ, составленномъ комиссіею второй Государственной Думы, по частному вопросу о томъ, кто блюдетъ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ, была высказана мысль, что это лежитъ на Совѣщаніи, и, соотвѣтственно этому, на него была возложена обязанность своевременно направлять всѣ законопроекты въ комиссіи. Далѣе на практикѣ установилось, что всѣ затруднительные вопросы, Наказомъ не разрѣшенные, шли на обсужденіе Совѣщанія и часто имъ разрѣшались; установился и порядокъ изданія Совѣщаніемъ обязательныхъ правилъ внутренняго распорядка и т. п. Такимъ образомъ, не изобрѣтательность комиссіи по Наказу, а сама жизненная необходимость ощупью нашла тотъ органъ, который дѣлается отвѣтственнымъ за все то, что совершается въ Думѣ. И комиссія полагаетъ, что по самой природѣ своей Совѣщаніе лучше всего подойдетъ къ этой задачѣ; хотя въ практикѣ Совѣщаніе является не безпартійнымъ, а вполнѣ партійнымъ органомъ *по составу*, однако тѣ задачи, которыя стоятъ передъ каждымъ изъ его членовъ, по необходимости, должны дѣлать его безпартійнымъ *по своему направленію*; поэтому даже теперь, когда наши парламентскіе нравы еще не дошли до желательной терпимости къ меньшинству, президіумъ Думы стремился съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ быть непартійнымъ. Во всякомъ случаѣ, едва ли можно сомнѣваться, что онъ былъ гораздо менѣе партійнымъ и менѣе нетерпимымъ, чѣмъ общее собраніе Думы. А кромѣ того совмѣстныя совѣщанія президіума съ представителями партій, которыя неуклонно практиковались и во второй и въ третьей Государственной Думѣ, давали президіуму исходную точку, съ которой онъ могъ уловить и принять въ расчетъ общее настроеніе Думы и всѣхъ ея партій. Въ виду этихъ соображеній комиссія полагала, что было бы самымъ правильнымъ закрѣпить Наказомъ то, что уже создано жизнью.

Но найдя этотъ органъ, оставалось все-таки опредѣлить его функціи. Онѣ выражены въ §§ 224—228 Наказа.

Параграфъ 224 обнимаетъ тѣ функціи Совѣщанія, которыя могутъ быть опредѣлены въ болѣе или менѣе конкретныхъ чертахъ и носятъ характеръ функцій исполнительной власти. Онѣ характеризуются общею фразою: «общее наблюденіе за ходомъ думской работы» и раскрываются точнѣе въ пяти пунктахъ параграфа.

Первый, четвертый и пятый пункты касаются вопросовъ, которые Совѣщаніе рѣшаетъ окончательно, гдѣ оно принимаетъ не заключеніе, а постановленіе, и притомъ неподлежащее никакой апелляціи. Это, во-первыхъ, его права по канцеляріи, предоставленныя ему прил. II къ ст. 30 Учр. Гос. Думы (п. а); во-вторыхъ, по отпускамъ и отлучкамъ (п. д), и, въ третьихъ, опредѣленіе направленія всѣхъ поступающихъ на имя Государственной Думы бумагъ (п. г).

Пунктъ г требуетъ нѣкоторыхъ разъясненій, тѣмъ болѣе, что редакція параграфа измѣнена; хотя не лишне указать, что этимъ комиссія по Наказу вернулась къ тому, что излагала раньше комиссія третьей Думы и что было иначе проредактировано уже въ общемъ собраніи Думы. Разница заключается въ томъ, что въ то время, какъ въ дѣйствующемъ Наказѣ этотъ параграфъ былъ изложенъ такъ, что Совѣщаніе опредѣляетъ направленіе поступающихъ бумагъ *лишь въ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ Наказомъ*, комиссія по Наказу предлагаетъ теперь выразиться шире и болѣе обще, а именно «опредѣляетъ направленіе поступающихъ на имя Государственной Думы бумагъ». Съ точки зрѣнія чисто редакціонной избраніе того или другого текста едва ли подняло бы споръ, хотя трудно сомнѣваться, что предлагаемая нынѣ редакція точнѣе. Конечно, направленіе цѣлаго ряда бумагъ опредѣляется самимъ Наказомъ; такъ, если поступитъ запросъ, гдѣ не заявлена спѣшность, Наказъ указываетъ, что онъ передается въ комиссію по запросамъ; если поступаетъ законодательное предположеніе, оно отпечатывается, отсылается министрамъ и т. п. Но если Наказъ устанавливаетъ точное направленіе бумагъ, то отсюда слѣдуетъ только то, что Совѣщаніе связано этимъ указаніемъ, что оно не свободно; но предписать дать бумагѣ именно *это* направленіе, наблюдать за тѣмъ, чтобы отъ него не уклонились, чтобы Наказъ былъ соблюденъ,—это дѣло все-таки *его*, Совѣщанія, а не кого другого. Съ этой точки зрѣнія нельзя утверждать, что Совѣщаніе опредѣляетъ направленіе только тѣхъ экстраординарныхъ бумагъ, какъ-то: петиціи, телеграммы, ходатайства и т. п., которыя поступаютъ въ Думу вопреки ст. 61 Учр. Гос. Думы и которыя часто предусмотрѣть невозможно. На Совѣщаніи лежитъ прямая обязанность слѣдить за всѣми бумагами, опредѣлять направленіе всѣхъ ихъ безъ исключенія, будь то министерскій законопроектъ, который идетъ разъ навсегда заведеннымъ порядкомъ, будь то какое-нибудь прошеніе сумасшедшаго человѣка, которому мѣсто въ корзинѣ или спеціальномъ сборникѣ для любителей.

Но въ связи съ этимъ жизнь поставила острый и больной вопросъ: о правѣ Совѣщанія не давать хода бумагамъ, уничтожать или возвращать ихъ, не докладывая Думѣ; и противники этого права опасались, что *новая* редакція откроетъ Совѣщанію возможность это дѣлать.

Этотъ острый вопросъ надо разсматривать и по существу и по формѣ. Съ точки зрѣнія формы было бы глубокимъ заблужденіемъ думать, что прежняя редакція Наказа способна препятствовать такому вмѣшательству Совѣщанія. Вѣдь, очевидно, не можетъ быть, чтобы Совѣщаніе наложило свое veto на бумаги, движеніе коихъ установлено Наказомъ, подъ предлогомъ, что оно съ этимъ направленіемъ не согласно. Если Совѣщаніе не пропускаетъ законопроекта объ амнистіи, то не потому, что оно ему не сочувствуетъ, а только потому, что не считаетъ это предложеніе, несмотря на его заглавіе, законопроектомъ. На указаніе, что движеніе законопроекта разъ навсегда установлено Наказомъ, Совѣщаніе противопоставитъ формальный отводъ, что Наказъ не предусмотрѣлъ движенія бумагъ, облыжно именуемыхъ законопроектами. Потому, если только Совѣщаніе захочетъ воспользоваться этою возможностью цензуры, оно можетъ это сдѣлать и въ рамкахъ дѣйствующаго Наказа, и нужно было бы иную, несравненно болѣе

выразительную, редакцію, чтобы лишить Совѣщаніе этой возможности.

Но было ли бы цѣлесообразно сейчасъ это дѣлать, придумать такую выразительную редакцію, иными словами предписать Совѣщанію, во всѣхъ безъ исключенія случаяхъ, апеллировать къ пленуму Думы, запретивъ ему своею властью задерживать какія бы то ни было бумаги? Было ли бы разумно, чтобы Совѣщаніе, высказываясь за полную непріемлемость того или другого заявленія, могло бы только предлагать это свое заключеніе на окончательное голосованіе Думы?

И надо имѣть въ виду, что здѣсь не можетъ быть полумѣры; если отрицать за Совѣщаніемъ это право, его надо отрицать для всѣхъ бумагъ безъ исключенія; иначе останется лазейка, которая откроетъ одинаковый путь къ злоупотребленіямъ какъ Совѣщанія, такъ и авторовъ непріемлемой бумаги. Если отрицать это право за Совѣщаніемъ, то надо имѣть послѣдовательность утверждать, что, напримѣръ, тѣ черносотенныя телеграммы, которыя печатались въ Правительственномъ Вѣстникѣ во время первой Государственной Думы и о которыхъ запрашивался Предсѣдатель Совѣта Министровъ, что эти телеграммы, будучи адресованы въ Государственную Думу, должны бы были быть ей доложены. Надо будетъ признать, что рѣзкія и неприличныя выходки противъ Предсѣдателя или противъ думскаго большинства, которыя до сихъ поръ находили себѣ мѣсто исключительно въ крайнихъ газетахъ, можно будетъ обращать въ Государственную Думу, и она должна будетъ ихъ слушать. Наши парламентскіе и общественные нравы такъ далеки отъ сознанія, что эти выходки унижаютъ только тѣхъ, кто ими пользуется, что невозможно ихъ считать устраненными общимъ чувствомъ приличія; нельзя быть увѣреннымъ, что зрѣлище Думы, принужденной выслушивать хулиганскія бумаги, не вызоветъ своеобразнаго спорта въ этомъ направленіи. Но если на основаніи этого мы согласимся, что Совѣщаніе имѣетъ право, хотя бы въ исключительныхъ случаяхъ, наложить на бумагу запретъ и не давать ей хода, то тѣмъ самымъ мы откроемъ ему возможность подводить подъ эти исключенія все, что оно сочтетъ необходимымъ. И наоборотъ: если мы допустимъ цензуру, но изъемлемъ изъ-подъ нея нѣсколько категорій бумагъ, напримѣръ, законопроекты и запросы, то этимъ самымъ мы откроемъ возможность другимъ злоупотребленіямъ, а именно откроемъ возможность давать это заглавіе бумагамъ совершенно иного содержанія. По этимъ соображеніямъ комиссія по Наказу полагала, что, выбирая изъ двухъ золъ меньшее, Наказъ поступитъ правильно, если возложитъ на Совѣщаніе направленіе *всѣхъ* поступающихъ въ Государственную Думу бумагъ.

Не будетъ ли Совѣщаніе этимъ правомъ сознательно злоупотреблять? Но тотъ, кто этого опасается, долженъ дать себѣ ясный отчетъ въ томъ, чьего именно злоупотребленія онъ боится? Если въ данномъ вопросѣ большинство Думы не будетъ стоять за Совѣщаніе, то такое злоупотребленіе не будетъ возможно. Пусть Совѣщаніе имѣетъ формальную возможность устранить обсужденіе нежелательной бумаги, у Государственной Думы есть средство заставить его подчиниться; не говоря уже о томъ, что возможно измѣненіе Наказа, Государственная Дума имѣетъ возможность, при обсужденіи вопроса о повѣсткѣ засѣданія, поднять вопросъ о бумагѣ, которая не была Думѣ доложена. Совѣщаніе не сможетъ воспользоваться этимъ своимъ правомъ противъ Думы, и, слѣдовательно, единственно чего можно опасаться, это злоупотребленія Совѣщанія, поддержаннаго большинствомъ Государственной Думы.

Это, конечно, не невозможно, но необходимо помнить, что злоупотребленіе большинства Государственной Думы, само по себѣ, несравненно правдоподобнѣе и опаснѣе. И нельзя утѣшать себя мыслью, что злоупотребленіе въ пленумѣ Думы будетъ предупреждено правомъ публичнаго обсужденія; если только допустить обязательный докладъ всѣхъ бумагъ Государственной Думѣ, то логичнымъ и неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого явится крайне упрощенный порядокъ ихъ обсужденія въ Думѣ; это неизбѣжно, если мы не захотимъ, чтобы все время Думы уходило на дебаты по поводу самыхъ невѣроятныхъ заявленій. И въ этомъ упрощенномъ порядкѣ нетерпѣливость и безцеремонность думскаго большинства оказалась бы гораздо рѣзче и опаснѣе,

чѣмъ возможное злоупотребленіе Совѣщанія. Совѣщаніе, какъ органъ избираемый, какъ органъ подзаконный, въ силу своего положенія, не можетъ не имѣть болѣе чуткой парламентской щепетильности; Дума, какъ это уже доказано практикою, ея не имѣетъ. Въ области злоупотребленій Совѣщаніе можетъ явиться скорѣе защитою противъ злоупотребленій большинства, чѣмъ наоборотъ. И потому комиссія по Наказу нашла правильнымъ и цѣлесообразнымъ установить, какъ общее правило, что направленіе *всѣхъ* бумагъ *окончательно* устанавливается Совѣщаніемъ.

Такое широкое право, предоставленное избранному органу, налагаетъ на него моральную обязанность пользоваться имъ съ великою осторожностью и добросовѣстностью. Можно навѣрно сказать, что объемъ этого пользованія будетъ въ каждый историческій моментъ опредѣляться общими политическими условіями. Совершенно несомнѣнно, что въ условіяхъ нормальной политической жизни Государственная Дума не будетъ забрасываема бумагами, которыя не подлежатъ оглашенію, и въ томъ только случаѣ, когда это будетъ безъ злого умысла сдѣлано, Совѣщаніе не воспользуется своимъ правомъ и будетъ о нихъ докладывать Думѣ хотя бы на предметъ оставленія бумагъ безъ разсмотрѣнія. Но также несомнѣнно, что въ другія минуты Совѣщаніе можетъ рѣшиться взять на себя отвѣтственность за избавленіе Государственной Думы отъ бурныхъ и, быть можетъ, небезопасныхъ дебатовъ, сознательно предпочтетъ оставить *на себѣ* одіумъ непопулярнаго, но необходимаго рѣшенія. Давать здѣсь какія-либо указанія, значило бы явно выходить за предѣлы компетенціи Наказа, предлагая совѣты непрошенные и необязательные; никто не можетъ предвидѣть тѣхъ политическихъ необходимостей и того политическаго употребленія, которое можетъ быть сдѣлано изъ всякаго права. И единственно, что можетъ сдѣлать Наказъ, это указать тѣ законные предѣлы, которыми оно можетъ быть осуществляемо.

Не надо упускать изъ вида, что если вообще заходитъ рѣчь о правѣ Совѣщанія не допускать какого-либо обсужденія въ Государственной Думѣ, то это право вытекаетъ изъ того, что права самой Думы ограничены и закономъ и природою вещей. Не будь этого, будь Дума конвентъ, самодержавное собраніе, едва ли возникла бы рѣчь о какомъ-нибудь ограниченіи для поступающихъ въ нее бумагъ. Но права Думы ограничены и положительно и отрицательно. Съ одной стороны, Учрежденіе Государственной Думы ограничиваетъ въ ст. 31 и другихъ компетенцію Государственной Думы, опредѣляя кругъ подлежащихъ ея обсужденію вопросовъ; съ другой стороны, есть прямые запреты, устраняющіе обсужденіе другихъ. Такъ, законъ запрещаетъ Государственной Думѣ, въ порядкѣ собственной иниціативы, предлагать измѣненіе Основныхъ Законовъ, такъ, онъ запрещаетъ предъявлять запросы о правахъ лицъ, не подчиненныхъ Правительствующему Сенату, такъ, онъ запрещаетъ посылку, а слѣдовательно, и принятіе петицій и т. п.; далѣе, законъ въ ст. 96 и 97 Осн. Зак. устанавливаетъ крайне спорные предѣлы военнаго законодательства и т. д. Словомъ, несомнѣнно, что есть области, въ которыхъ Дума не можетъ даже законодательствовать, не говоря о другихъ областяхъ государственной дѣятельности—управленіи и судѣ, которыя ввѣрены другимъ органамъ; словомъ, въ компетенціи Государственной Думы есть предѣлы, за которые она не можетъ выходить, даже если бы захотѣла, не говоря о тѣхъ вопросахъ, которые ей хотѣли бы навязать помимо ея желанія. Вотъ эти ограниченія круга ея компетенціи и являются *единственнымъ* основаніемъ, которымъ можетъ руководиться Совѣщаніе, отказываясь доложить или поставить на обсужденіе Думы ту или другую бумагу.

Но этого мало. Совѣщаніе не должно упускать изъ вида другого начала. Если Государственная Дума не обязана обсуждать однѣхъ бумагъ и даже не имѣетъ права обсуждать другихъ, то никакой законъ не поставилъ ни Предсѣдателя ея, ни Совѣщаніе на стражѣ исполненія Думою *этой* обязанности. Надъ Государственною Думою нѣтъ контролирующаго органа. Дума, которая дѣлаетъ то, чего не имѣетъ права дѣлать, можетъ быть распущена, какъ можетъ быть распущена и безъ всякаго повода прерогативою Короны; законъ, неправильно ею вотированный, можетъ быть отвергнутъ или даже оставленъ безъ разсмо-

трѣнія Государственнымъ Совѣтомъ, если онъ вышелъ за предѣлы компетенціи Думы. Запросъ, предъявленный о дѣйствіи должностного лица, о которомъ Дума не имѣетъ права запрашивать, можетъ быть оставленъ правительствомъ безъ отвѣта. Но это дѣло соотвѣтствующихъ органовъ государственной власти, но не Предсѣдателя Думы и не Совѣщанія. Учрежденіе Государственной Думы не налагаетъ на Предсѣдателя обязанности подъ личною отвѣтственностью брать на себя надзоръ за думскою дѣятельностью, а попытка вывести это право изъ ст. 179—191 Общ. Учр. (т. II Св. Зак.) была бы явно искусственною и несостоятельною въ силу спеціальнаго Учрежденія Государственной Думы. Поэтому у Предсѣдателя нѣтъ ни самостоятельнаго права, ни самостоятельной обязанности оберегать Государственную Думу отъ ошибочныхъ рѣшеній, и право Предсѣдателя или, вѣрнѣе, Совѣщанія не докладывать Думѣ поступающихъ бумагъ вытекаетъ не изъ природы вещей, не изъ самостоятельнаго права Предсѣдателя, основаннаго на законѣ, а исключительно изъ даннаго ему Наказомъ Государственной Думы порученія. А отсюда слѣдуетъ, что Совѣщаніе поступило бы неправильно, если бы взяло на себя рѣшеніе того вопроса, который, въ сущности, принадлежитъ самой Думѣ.

И это тѣмъ важнѣе, что наше законодательство, ограничивающее права Думы, настолько неясно, что допускаетъ возможность самыхъ противорѣчивыхъ толкованій. Достаточно вспомнить ст. 96 Основныхъ Законовъ и статьи, обнимающія законодательство военное и духовное, чтобы понять, что невозможно было бы разрѣшать эти вопросы постановленіемъ Совѣщанія. Если политическія соображенія иногда могли бы побудить Предсѣдателя на coup d'état и разрѣшить этотъ споръ своимъ усмотрѣніемъ, то это былъ бы чисто политическій эпизодъ, въ которомъ никто не думаетъ о законности. Но ясно, что съ точки зрѣнія закона и Наказа здѣсь нѣтъ мѣста какому бы то ни было вмѣшательству Совѣщанія. Смыслъ права Совѣщанія устранять отъ обсужденія Думы вопросы, выходящіе изъ ея вѣдѣнія, лежитъ не въ преимущественной компетентности Предсѣдателя и Совѣщанія въ этихъ вопросахъ, не въ желаніи оградить Думу отъ возможныхъ ошибокъ, а исключительно въ одномъ: въ желаніи сберечь время Государственной Думы отъ явно безплодныхъ разговоровъ. И только то, что безспорно не подлежитъ разсмотрѣнію всей Думы, только то, при нормальныхъ условіяхъ, можетъ быть устранено Совѣщаніемъ.

Но что же можно считать безспорнымъ въ этомъ вопросѣ? Такъ какъ первое дѣло Думы—законодательство, то, очевидно, лишь въ самыхъ исключительныхъ случаяхъ отъ обсужденія Думы можетъ быть устраненъ законодательный актъ. Всякія соображенія о томъ, что данный законопроектъ противорѣчитъ Основнымъ Законамъ, выходитъ за предѣлы компетентности Государственной Думы и т. д.,— это все соображенія, убѣдительныя для Думы, но выходящія изъ компетенціи президіума. Можно принять за общее правило, что veto Совѣщанія по такимъ мотивамъ можетъ быть иногда политическимъ самопожертвованіемъ, почтеннымъ превышеніемъ власти, но все же останется превышеніемъ.

Возьмемъ, какъ примѣръ, вопросъ о законодательной амнистіи. Я принадлежу къ тѣмъ, которые еще со второй Государственной Думы считаютъ, что амнистія—прерогатива Монарха, что законодательной амнистіи нашъ законъ не знаетъ. Но тѣмъ не менѣе я нахожу, что законопроектъ объ амнистіи долженъ былъ быть представленъ на разсмотрѣніе Думы, а не устраненъ ея Совѣщаніемъ. И въ этомъ дѣлѣ безспорно вопросъ толкованія закона, едва ли правильнаго, но все же толкованія. Законодательное предположеніе объ амнистіи вносилось и мотивировалось не какъ естественное право суверенитета Государственной Думы, не какъ откровенное неподчиненіе Основнымъ Законамъ, а какъ своеобразное толкованіе ст. 23 Основныхъ Законовъ. Я полагаю, что Дума, которая рѣшилась бы вотировать подобное законодательное предположеніе, сдѣлала бы юридическую и политическую ошибку, притомъ безполезную; но я не могу не признать одновременно, что отказываться отъ этого должна была Дума, а не ея президіумъ. И полезно вспомнить, что, когда во второй Думѣ было внесено подобное предположеніе, и Предсѣдатель поставилъ его на обсужденіе Государственной Думы, никто этого ни ему,

ни Думѣ не поставилъ въ вину; безспорно, что принятіе подобнаго предложенія было бы понято какъ опасное покушеніе на прерогативы Короны; но, пока есть законъ о законодательной иниціативѣ, Государственная Дума, до ея вотума, не можетъ быть отвѣтственна за то, что вносится.

И потому всѣ тѣ законодательныя предположенія, въ которыхъ можно усмотрѣть нарушеніе думской компетенціи, несогласіе съ Основными Законами и прерогативою Короны и т. д.—всѣ эти законодательныя предположенія, хотя и не подлежатъ разсмотрѣнію Государственной Думы, но должны быть внесены въ ея пленумъ.

Есть одинъ запретъ, который, казалось бы, обладаетъ свойствомъ безспорности. Отъ думской иниціативы забронированы Основные Законы. И, конечно, если законодательное предположеніе имѣетъ предметомъ измѣненіе Основныхъ Законовъ, это будетъ тотъ единичный случай, когда Совѣщаніе могло бы такого законопроекта на разсмотрѣніе Государственной Думы не ставить. Но и здѣсь надо быть осторожнымъ, ибо излишнее рвеніе Совѣщанія противъ думской узурпаціи едва ли полезно.

Возьмемъ самый разительный примѣръ, который приводятъ, какъ бы въ шутку, въ порядкѣ reductio ad absurdum. Вносится предложеніе объ уничтоженіи монархіи и замѣнѣ ея республиканскимъ строемъ. Незаконность такого предложенія очевидна, и Совѣщаніе, конечно, не присвоитъ своему субъективному толкованію претензіи на непогрѣшимость, если такому предложенію хода не дастъ. Но оно будетъ въ правѣ такъ поступать не столько потому, что это предложеніе *не законно*, сколько потому, что оно *не серьезно*. И здравый смыслъ и исторія одинаково доказываютъ, что такимъ путемъ монархіи не низвергаются; предложеніе провести нормальнымъ законодательнымъ порядкомъ уничтоженіе монархіи и поднести этотъ декретъ къ Его же, Монарха, подписи есть плохая шутка, а въ лучшемъ случаѣ—наивная и неумная демонстрація. Если въ виду этого Совѣщаніе избавитъ Государственную Думу отъ необходимости тратить время на шутки, оно будетъ право именно *по этой причинѣ*. И стоитъ вмѣсто такого фантастическаго примѣра взять другой, болѣе жизненный, чтобы предложеніе объ измѣненіи Основныхъ Законовъ имѣло предметомъ нѣчто болѣе допустимое, будь то право Монарха въ области военнаго законодательства (ст. 96), будь то Его прерогатива по помилованію преступниковъ (ст. 23), какъ вмѣшательство Совѣщанія получитъ иной характеръ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, напримѣръ, что предложеніе измѣнить ст. 23 Основныхъ Законовъ, сдѣлавъ помилованіе осужденныхъ предметомъ вѣдѣнія законодательной власти, есть не что иное, какъ ограниченіе правъ Монарха. Въ какомъ же случаѣ отвѣтъ на это покушеніе будетъ болѣе внушительнымъ: въ томъ ли, когда Государственная Дума откажется даже обсуждать это предложеніе, когда она вступится за прерогативы Короны, какъ за свое право, когда она сама дастъ примѣръ подчиненія Основнымъ Законамъ, которые запрещаютъ ей касаться этихъ вопросовъ, или тогда, когда все будетъ сдѣлано безгласно и втихомолку въ порядкѣ цензуры, внушенной какъ бы опасеніемъ личной отвѣтственности Предсѣдателя Думы? Конечно, Предсѣдатель Думы, подъ предлогомъ обязанности защищать Основные Законы, не совершитъ превышенія власти, не пойдетъ по пути классическаго «разъясненія» законовъ. Но тѣмъ не менѣе, принимая во вниманіе, что цензура не есть его обязанность, а его право, предоставленное ему исключительно постановленіемъ самой Государственной Думы, можно спросить себя: не болѣе ли цѣлесообразно въ политическомъ смыслѣ оставить эту функцію за Государственною Думою?

Но этотъ вопросъ, какъ было уже сказано, выходитъ за компетенцію Наказа; комиссія можетъ сказать только одно, что надо быть послѣдовательнымъ; если Совѣщаніе постановитъ задерживать, не доводя до Думы, законопроекты, предусмотрѣнные запретомъ ст. 107 Основныхъ Законовъ, то оно уже должно это дѣлать систематически и постоянно, впредь до пересмотра этого своего постановленія.

Таковы общія соображенія, которыми должно руководиться Совѣщаніе при направленіи бумагъ, несомнѣнно относящихся къ компетенціи Думы, т. е. законодательныхъ предположеній, запросовъ и т. д. Оно должно помнить, какъ общую норму, что дѣло самой

Думы рѣшить, что изъ предлагаемаго ей можетъ быть принято и что нѣтъ, что сама Дума призвана судить не только о томъ, что полезно, но и о томъ, что законно, что Совѣщаніе не есть органъ власти, поставленный для контроля за Думою, а подчиненный ей органъ, который отъ нея имѣетъ свои полномочія и долженъ избавлять ее только отъ безполезной работы. Этимъ принципомъ опредѣляется то или другое разрѣшеніе каждаго конкретнаго случая.

Совѣщаніе, несомнѣнно, свободнѣе въ своемъ отношеніи къ прочимъ бумагамъ, которыя не подходятъ подъ эти рубрики. Здѣсь оно не предвосхищаетъ правъ Думы, оно сберегаетъ ея время и вниманіе. Государственная Дума не можетъ быть поставлена въ необходимость жертвовать хотя бы минимальною частью своего времени на всякій вопросъ, которымъ кому-либо заблагоразсудится ее занять, и потому всѣ тѣ бумаги, которыя не относятся къ области вѣдѣнія Государственной Думы, естественно, и не должны быть ей докладываемы. Но это начало распространяется не только на бумаги частныхъ лицъ, съ которыми они обращаются въ Думу, оно одинаково приложимо и ко всякой бумагѣ, явно выходящей за предѣлы думской компетенціи, хотя бы исходящей отъ членовъ Государственной Думы. Возьмемъ нѣсколько фантастическій примѣръ. Члены Государственной Думы имѣютъ столкновенія другъ съ другомъ и переносятъ свой споръ на разсмотрѣніе Думы. Совѣщаніе не докладываетъ этой бумаги, возвращаетъ ее. Оно право, ибо такая бумага есть безцеремонное покушеніе на думское время и потому не подлежитъ ея разсмотрѣнію. Словомъ, всѣ тѣ бумаги, которыя не могутъ подлежать думскому разсмотрѣнію, по которымъ Дума безсильна что-либо постановить, которыя смотрятъ на Думу, какъ на митингъ, не получаютъ хода не изъ опасенія за *превышеніе Думою своей власти*, но изъ простого уваженія къ ней.

Какова должна быть процедура разрѣшенія бумагъ или уничтоженіе ихъ, однимъ словомъ, недачи имъ хода?

Здѣсь опять-таки есть рядъ градацій.

Есть бумаги, которыя возвращаются или уничтожаются безъ всякаго доклада объ этомъ Думѣ, безъ доведенія объ этомъ даже до ея свѣдѣнія. Это простѣйшій способъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда бумага направлена въ Государственную Думу по крупному недоразумѣнію или насмѣшкѣ. Есть бумаги, которыя, очевидно, относятся къ области думской компетенціи по формѣ, но не могутъ быть приняты ею по существу; таковы законодательныя предположенія объ измѣненіи Основныхъ Законовъ. Если Совѣщаніе пожелаетъ взять на себя устраненіе такихъ предположеній, то все-таки поступитъ правильно, если доведетъ объ этомъ до свѣдѣнія Думы; при докладѣ поступающихъ бумагъ Предсѣдатель сообщитъ, что было такое-то законодательное предположеніе, которое оставлено безъ движенія и не вносится въ Думу, ибо выходитъ за предѣлы думской компетенціи. Возможны ли по этому поводу пренія? Если Совѣщаніе возьметъ на себя разрѣшеніе этого вопроса, то Предсѣдатель вполнѣ послѣдовательно можетъ не допустить и преній. Въ § 124 проекта Наказа опредѣляется порядокъ доклада дѣлъ, когда Думѣ сообщаютъ о дѣлахъ, въ нее поступившихъ, и Дума разрѣшаетъ вопросъ объ ихъ направленіи; но здѣсь направленіе уже предрѣшено Совѣщаніемъ, и на разсмотрѣніе Думы, по постановленію Совѣщанія, эта бумага не вносится. По общему правилу Дума не является апелляціоннымъ органомъ надъ Совѣщаніемъ. То, что Совѣщаніе сдѣлало въ предѣлахъ своей компетенціи, Думою не отмѣняется. И въ данномъ вопросѣ одно изъ двухъ: либо внесенная въ Думу, бумага подлежала ея разсмотрѣнію либо нѣтъ. Если подлежала, Совѣщаніе не могло остановить бумаги, если не подлежала, то она и не можетъ быть обсуждаема въ Думѣ. И потому борьба съ неправильнымъ постановленіемъ Совѣщанія, если Дума пожелаетъ ее вести, должна вестись все-таки въ иномъ порядкѣ, а не при сообщеніи Совѣщанія о принятомъ имъ постановленіи. Но возможна еще иная процедура. Совѣщаніе можетъ не пожелать взять на себя разрѣшеніе такого вопроса, потому ли, что не считаетъ его безспорнымъ, или потому, что вообще толкуетъ параграфъ Наказа въ болѣе ограниченномъ для себя смыслѣ. Тогда Совѣщаніе доложитъ о бумагѣ Государственной Думѣ, которая опредѣлитъ ея направленіе; но

Совѣщаніе можетъ дать свое заключеніе объ этомъ направленіи въ смыслѣ непринятія бумаги къ разсмотрѣнію Думою. Тогда необходимъ вотумъ Думы, а потому неизбѣжны и пренія.

Но тутъ возникаетъ еще вопросъ. Совѣщаніе даетъ заключеніе о незаконности законодательнаго предположенія, о томъ, что Дума не должна его разсматривать, а Дума съ этимъ не соглашается. Такимъ образомъ, Дума начинаетъ разсматривать тотъ законопроектъ, который, по мнѣнію Предсѣдателя, выходитъ за предѣлы компетенціи Думы. Предсѣдатель принужденъ предсѣдательствовать въ томъ обсужденіи, которое, съ его точки зрѣнія, является незаконнымъ. Нѣтъ ли здѣсь внутренняго противорѣчія, и можетъ ли Предсѣдатель предсѣдательствовать въ томъ обсужденіи, которое, съ его точки зрѣнія, съ самаго начала является выходящимъ за предѣлы компетенціи Государственной Думы?

Этотъ вопросъ надлежитъ поставить, чтобы яснѣе отдать себѣ отчетъ въ обязанностяхъ и правахъ Предсѣдателя. Безспорно, Предсѣдатель—первый блюститель какъ Наказа, такъ и закона. Предсѣдатель не можетъ ставить на баллотировку предложенія, противорѣчащаго Наказу или закону. Такъ, если бы было предложено признать желательнымъ законодательное предположеніе до истеченія мѣсячнаго срока, онъ долженъ былъ бы воздержаться это баллотировать по незаконности предложенія. Но Предсѣдатель стоитъ на стражѣ правильности и законности хода парламентской работы, не больше. Онъ руководитъ *ходомъ засѣданія*, а не его результатами. Наказъ Государственной Думы даетъ ему, или правильнѣе Совѣщанію, право устранять отъ обсужденія Государственной Думы все, что формально не относится къ области ея компетенціи. Основываясь на этомъ параграфѣ, Совѣщаніе можетъ оградить Думу отъ бумаги, на которую Дума, быть можетъ, посмотрѣла бы иначе. Но съ того момента, какъ Предсѣдатель этимъ правомъ не воспользовался, какъ вопросъ сталъ на обсужденіе и рѣшеніе Думы, роль Предсѣдателя только одна—наблюдать, чтобы дальнѣйшее обсужденіе совершалось въ установленныхъ закономъ и Наказомъ формахъ. Такъ, если вносится законодательное предположеніе изъ области военнаго законодательства, напримѣръ объ измѣненіи воинскаго устава наказаній, то Предсѣдатель можетъ находить,—и будетъ правъ,—что это не подлежитъ обсужденію Думы; но такъ какъ это все таки вопросъ толкованія, не отмѣна ст. 97 Осн. Зак., а только актъ, ей, какъ будто бы, противорѣчащій, то Совѣщаніе будетъ право не принимать на себя разрѣшеніе этого спора. Бумага будетъ доложена Государственной Думѣ съ заключеніемъ Совѣщанія и получитъ движеніе. Съ этого момента уже ни Предсѣдатель, ни Совѣщаніе не могутъ протестовать противъ этого. Пусть Совѣщаніе сочтетъ полезнымъ, докладывая Думѣ о поступившей бумагѣ, представить свое заключеніе о томъ, что она не подлежитъ обсужденію Думы. Это уже вопросъ существа, а не формы; даже, если бы Предсѣдатель былъ убѣжденъ, что Государственная Дума дѣлаетъ незаконное дѣло, онъ мѣшать этому не можетъ и не долженъ; вся его обязанность съ этого момента сосредоточивается только въ одномъ, чтобы этотъ *незаконный* вопросъ былъ принятъ и разрѣшенъ Думою съ соблюденіемъ *всѣхъ законныхъ формъ*. Остальное все внѣ его компетенціи и вѣдѣнія.

Таковы основные принципы, которые вытекаютъ изъ природы вещей и на которыхъ основываются всѣ отношенія Думы къ ея органамъ. Но было бы неискренно закрывать глаза на то, что вопросъ часто можетъ рѣшаться привходящими политическими соображеніями, а не нормами дѣлопроизводства. Наказъ не входитъ въ ихъ оцѣнку и считаетъ излишнею и безплодною словесную съ ними борьбу. Исходя изъ довѣрія къ благонамѣренности, закономѣрности и разумности думскихъ органовъ, онъ открываетъ имъ тотъ просторъ дѣйствій, который можетъ повести и къ злоупотребленіямъ. Есть, впрочемъ, вещи, гораздо болѣе вѣроятныя, чѣмъ злоупотребленія: это проникновеніе въ практику Совѣщанія общаго политическаго настроенія, при которомъ взаимныя отношенія Предсѣдателя и Думы будутъ толковаться то шире, то уже, когда придется считаться не съ правомъ и не съ закономъ, а съ возможностью недоброжелательства, интригъ, подкоповъ и вообще политической опасности. Въ эти моменты Совѣщаніе можетъ иногда превысить свои права, поступиться правами Думы, при-

нять на себя рядъ упрековъ и, тѣмъ не менѣе, быть спокойнымъ въ своемъ сознаніи заслуги передъ страною. Но все это уже внѣ области Наказа.

Есть еще одинъ вопросъ, который ставится думскою практикою. Можетъ ли Предсѣдатель или Совѣщаніе цензуровать не смыслъ, а форму бумаги, изъять ту, въ которой не только укоризненныя, но прямо неприличныя и непристойныя выраженія? Нѣтъ ничего болѣе характернаго, какъ самая постановка такого вопроса; она показываетъ и иллюстрируетъ тѣ «неограниченныя возможности» русской жизни, при которыхъ становится немыслимымъ все предвидѣть и предусмотрѣть; казалось бы, необходимость предусматривать помѣщеніе въ бумагахъ, адресованныхъ въ Думу, «неприличныхъ выраженій» столь же безсмысленна, какъ и необходимость упоминать въ Наказѣ о томъ, что въ залѣ общихъ собраній не курятъ. И комиссія по Наказу считаетъ излишнимъ, даже несовмѣстимымъ съ достоинствомъ Думы, предусматривать въ Наказѣ порядокъ движенія бумагъ, которыя заключаютъ въ себѣ неприличныя выраженія. Если такой случай произойдетъ, то это будетъ force majeure, которая обусловливаетъ и непредусмотрѣнныя Наказомъ дѣйствія Предсѣдателя. Онъ можетъ распорядиться не печатать этихъ неприличныхъ выраженій, и, хотя это будетъ превышеніемъ его власти, за это превышеніе онъ получитъ одобреніе Думы. Но одно несомнѣнно: никакой цензуры, никакой отвѣтственности Предсѣдателя за форму бумагъ устанавливать не слѣдуетъ. И это не въ виду опасности злоупотребленій Предсѣдателя, не въ виду того, что это не соотвѣтствуетъ существу его правъ и обязанностей, это больше всего потому, что право цензуры наложило бы на Предсѣдателя и всю отвѣтственность за то, что было пропущено и напечатано, отвѣтственность, для него не пріемлемую, столь же мало совмѣстимую съ его достоинствомъ, какъ и съ достоинствомъ самой Государственной Думы. Поэтому комиссія по Наказу рѣшила не давать по этому вопросу никакихъ указаній и не возлагать на Предсѣдателя ни новыхъ функцій, ни новой отвѣтственности.

Таковы тѣ разнообразные вопросы, которые возникаютъ при примѣненіи п. г § 224, говорящаго о томъ, что Совѣщаніе опредѣляетъ направленіе всѣхъ поступающихъ въ Думу бумагъ. Формально эта статья открываетъ полный просторъ дѣйствіямъ Совѣщанія, начиная отъ внесенія бумаги на обсужденіе Государственной Думы и кончая полнымъ ея недопущеніемъ; но въ этихъ предѣлахъ, установленныхъ Наказомъ, приходится положиться на политическій тактъ и чувство законности думскаго президіума.

Пункты б и в § 224 говорятъ о тѣхъ функціяхъ Совѣщанія, гдѣ оно не рѣшаетъ, а лишь намѣчаетъ рѣшенія, которыя идутъ на утвержденіе Государственной Думы; въ нихъ говорится, между прочимъ, объ одной изъ самыхъ важныхъ задачъ Совѣщанія—о составленіи плана думскихъ работъ и наблюденіи за его исполненіемъ.

Совѣщанію, какъ подчиненному думскому органу, конечно, болѣе свойственна вторая функція—наблюденіе за исполненіемъ готоваго плана; это наблюденіе прежде всего выражается въ томъ, что оно соотвѣтственно извѣстному плану даетъ направленіе внесеннымъ законопроектамъ, опредѣляетъ очередь между ними, распредѣляетъ между комиссіями и т. п. Однако, комиссія не нашла возможнымъ ограничить функціи Совѣщанія однимъ наблюденіемъ; оно должно и составлять самый планъ, за которымъ будетъ послѣ слѣдить. Она исходила изъ взгляда, что Дума не можетъ работать безъ подобнаго плана, что нельзя возложить заботу о немъ ни на думскія фракціи, ни на лидеровъ ихъ, ибо вся эта сторона думской дѣятельности, при всей ея важности, лежитъ за кулисами Думы и внѣ вѣдѣнія Наказа. Возлагать что-либо на нихъ комиссія не имѣла бы права. Поэтому органомъ, который обязанъ имѣть планъ, остается все-таки Совѣщаніе. Несомнѣнно, что этотъ планъ оно можетъ составить совмѣстно съ senioren-convent'омъ; оно всегда такъ и поступало. Но надо подчеркнуть, что Совѣщаніе обязано имѣть этотъ планъ, и потому оно, и никто другой, должно созвать и senioren-convent для его обсужденія.

Этотъ планъ въ его совокупности не вносится на утвержденіе Думы,—это было бы и непрактично; но онъ почти ежедневно нуж-

дается въ одобреніи Думы при утвержденіи повѣстки ближайшаго засѣданія, и поэтому Совѣщаніе и не можетъ имѣть плана, который бы разногласилъ съ желаніемъ Думы.

Пунктъ в комментарій не требуетъ и давно практикуется.

Параграфъ 225 тоже не представляетъ чего-либо новаго и формулируетъ то, что уже установилось на практикѣ: и въ третьей Государственной Думѣ Совѣщаніе, никѣмъ еще на это не уполномоченное, не разъ издавало и иногда объявляло во всеобщее свѣдѣніе правила внутренняго распорядка Государственной Думы.

И этотъ порядокъ возникъ самъ собою потому, что безъ него, очевидно, не могла бы правильно идти работа законодательнаго учрежденія, и комиссіи по Наказу предстояло либо его закрѣпить велѣніемъ Наказа либо замѣнить какимъ-либо инымъ.

И съ своей стороны комиссія признала желательность порядка, который на практикѣ установился; по тѣмъ соображеніямъ, которыя уже были выше изложены, она находитъ, что не только нѣтъ необходимости, но было бы прямымъ вредомъ возлагать составленіе подобныхъ правилъ непремѣнно на общее собраніе Думы. Дума не только потеряла бы на это много драгоцѣннаго времени,—самыя правила сдѣлались бы менѣе подвижны и потому болѣе неудобны. Пересмотръ ихъ потребовалъ бы приведенія въ дѣйствіе громоздкой машины общаго собранія Думы и надолго отставалъ бы отъ неустойчивыхъ указаній опыта жизни. Посему представлялось безусловно желательнымъ, не запрещая этого порядка, его узаконить и формулировать.

Формулируя его, комиссія исходила изъ взгляда, который былъ выше изложенъ, что Совѣщаніе ipso facto беретъ на себя все то, что не поручено другимъ. Сообразно этому и самая характеристика получилась отрицательная: Совѣщаніе издаетъ правила по всѣмъ вопросамъ, не разрѣшеннымъ ни Думою, ни Наказомъ и не порученнымъ другимъ думскимъ органамъ.

Отсюда слѣдуетъ, что правила, издаваемыя Совѣщаніемъ, могутъ быть какъ измѣнены высшею инстанціею, такъ иногда и закрѣплены болѣе прочною санкціею.

И то и другое можетъ быть сдѣлано двоякимъ путемъ: первый путь,—когда правила вводятся въ Наказъ въ томъ же или измѣненномъ видѣ; это можетъ быть достигнуто въ порядкѣ пересмотра Наказа, изложенномъ въ главѣ VIII. Разъ соотвѣтствующія вопросу правила вошли въ Наказъ, то компетенція Совѣщанія въ этомъ пунктѣ ограничивается, и правила его, какъ противорѣчащія Наказу, сами собою падаютъ. Но есть и второй путь, болѣе легкій, чѣмъ пересмотръ Наказа,—путь принятія Государственною Думою опредѣленнаго постановленія. Очевидно, общее собраніе Думы остается суверенно и можетъ издавать правила своей внутренней жизни по всѣмъ вопросамъ, по какимъ захочетъ; посему, по почину любого члена Государственной Думы, общее собраніе послѣдней можетъ, въ измѣненіе установленныхъ правилъ, издать другія, и это безъ всякихъ другихъ формальностей, кромѣ общаго правила, что всякое предложеніе должно быть дѣлаемо въ письменной формѣ и поставлено на повѣстку. Правила, принятыя въ этомъ порядкѣ, очевидно, тоже сами собою отмѣняютъ правила Совѣщанія, и все ихъ отличіе отъ правилъ Наказа только то, что они оканчиваются вмѣстѣ съ Думою, ихъ издавшею. Таковы были правила редактированія стенографическихъ отчетовъ, принятыя второю Государственною Думою 16 Марта 1907 г., и правила о распорядительномъ комитетѣ, принятыя общимъ собраніемъ Государственной Думы 8 Мая 1907 г. Не лишне отмѣтить, что третья Государственная Дума въ этомъ отношеніи пошла не тѣмъ путемъ, какимъ вторая, и никакихъ правилъ внутренняго распорядка въ общемъ собраніи не принимала; оттого-то и выдвинулась на первый планъ эта функція ея *Совѣщанія*.

На ряду съ Наказомъ или постановленіями Думы, которыя стѣсняютъ Совѣщаніе въ этой сторонѣ его дѣятельности, комиссія поставила еще спеціальную компетенцію другихъ думскихъ органовъ, принятую тоже или Наказомъ или постановленіями Думы. Этою оговоркою устанавливается начало, по которому за Совѣщаніемъ отрицается право своею властью и по своему усмотрѣнію отмѣнять или измѣнять правила, принятыя другими думскими органами въ предѣлахъ признанной за ними компетенціи;

такъ и правила, которыя по тому же предмету могли быть изданы Совѣщаніемъ, будутъ ничтожны съ самаго начала. То же можно сказать и про тѣ думскіе органы, компетенцію коихъ устанавливаетъ не Наказъ, а постановленія общаго собранія. Во второй Государственной Думѣ общее собраніе установило распорядительный комитетъ и опредѣлило кругъ его задачъ. Очевидно, что, пока это постановленіе не отмѣнено, Совѣщаніе не имѣло бы права издавать правила въ предѣлахъ компетенціи комитета. Но внѣ этого, по всѣмъ вопросамъ, какъ бы они ни были сложны и важны, Совѣщаніе можетъ издавать временныя правила по своему усмотрѣнію.

Наказъ не устанавливаетъ для изданія этихъ правилъ никакой процедуры, не только поскольку рѣчь идетъ объ ихъ выработкѣ (всѣ правила объ этомъ составляются самимъ Совѣщаніемъ), но и поскольку рѣчь идетъ объ ихъ опубликованіи. Такихъ правилъ не можетъ быть именно потому, что они очень различны; нельзя ставить на одну доску правила, которыя касаются всѣхъ членовъ Думы (стенографическій отчетъ), ея отдѣльныхъ комиссій (правила распорядительнаго комитета) или только одной канцеляріи. Потому и Наказъ предоставляетъ въ этомъ отношеніи Совѣщанію полную свободу.

Параграфъ 226 устанавливаетъ весьма важную функцію Совѣщанія—надзоръ за законностью, который онъ осуществляетъ и въ кассаціонномъ и въ ревизіонномъ порядкѣ, отмѣняя, «по собственной иниціативѣ» или по заявленію «заинтересованныхъ сторонъ», всѣ постановленія и распоряженія думскихъ органовъ, противорѣчащія закону, Наказу или постановленіямъ Думы.

Необходимость имѣть подобную инстанцію очевидна для всякаго; едва ли менѣе очевидно и то, что ею не должно быть общее собраніе Думы; и не только потому, что время Думы слишкомъ драгоцѣнно для этого, но и потому, что Дума для этой функціи органъ наименѣе приспособленный. Являясь сама источникомъ Наказа и авторомъ тѣхъ постановленій, нарушеніе коихъ ведетъ къ отмѣнѣ, Дума будетъ слишкомъ склонна разрѣшать вопросъ не по его законности, а по существу, и апелляція къ ней будетъ только колебаніемъ закономѣрности и правильнаго хода думской жизни. И если Дума мало пригодна для этой функціи, то необходимость въ ней не можетъ подлежать сомнѣнію. Думская практика уже давала примѣры конфликта между комиссіями, конфликтовъ между отдѣльными членами и комиссіями; эти конфликты остались бы неразрѣшенными, если бы Наказъ не возложилъ на какой-либо органъ обязанность ихъ разрѣшенія. Но, возлагая ее на Совѣщаніе, комиссія находила, что Совѣщанію отнюдь не присвоено право рѣшать по существу тѣ вопросы, которые входятъ въ компетенціи другихъ органовъ; все, что Совѣщаніе можетъ сдѣлать, это отмѣнить постановленіе или распоряженіе по его незаконности. Но слово «незаконность» необходимо понимать широко; оно обнимаетъ противорѣчіе всему тому, что въ отношеніи къ постановленію каждаго подчиненнаго органа является постановленіемъ высшаго порядка, т. е. къ постановленію закона, Наказа или общаго собранія Думы. Очевидно, что и понятіе «постановленіе Наказа или общаго собранія», въ свою очередь, надо понимать широко; постановленіе думскаго органа, принятаго въ предѣлахъ его компетенціи, признанной за нимъ Наказомъ или Думою, является и само, хотя и производнымъ, постановленіемъ Наказа или Думы, и потому всякое противорѣчащее имъ постановленіе иного неуправомоченнаго на то думскаго органа подлежитъ отмѣнѣ, какъ незаконное.

Предоставляя Совѣщанію это право, комиссія, однако, не можетъ не замѣтить, что въ этомъ же параграфѣ есть указаніе на то, какимъ порядкомъ могло бы быть отмѣнено и самое постановленіе Совѣщанія. Очевидно, что если то или другое распоряженіе того или другого думскаго органа было отмѣнено по его противорѣчію съ Наказомъ или постановленіями Думы, то въ рукахъ Думы остается средство измѣнить Наказъ или принять иное постановленіе, чѣмъ законность спорныхъ распоряженій возстановляется. Однако, это создаетъ иное затрудненіе: Дума сама можетъ принять постановленіе, которое будетъ противорѣчить закону, или, не измѣняя Наказомъ установленнаго порядка, можетъ принять постановленіе, которое этому Наказу будетъ

противорѣчить, и тѣмъ санкціонировать постановленіе незаконное. Этого затрудненія Наказъ не разрѣшаетъ; комиссія не нашла возможнымъ установить кассаціонную функцію надъ самою Думою; поэтому Дума имѣетъ полную возможность нарушать законъ, не опасаясь вмѣшательства; комиссія надѣется только, что Дума не пожелаетъ дать столь явную иллюстрацію своей непригодности къ той роли, которая ей предназначена. А кромѣ того, поскольку рѣчь идетъ не о существѣ постановленія, а о его процессуальной сторонѣ, о правильности парламентской процедуры, гдѣ въ силу *закона* и согласно § 135 Наказа Предсѣдатель *руководитъ засѣданіемъ* и отвѣтственность за правильное примѣненіе закона и Наказа лежитъ *на немъ*, самъ Предсѣдатель не только въ правѣ, но и обязанъ не ставить на голосованіе предложеній, имѣющихъ цѣлью отмѣнить процессъ, требованія закона или постановленіе Наказа.

Параграфъ 228 относится къ § 226, какъ частный случай къ общему. Если, съ одной стороны, является необходимымъ для упорядоченія думскаго дѣла издавать общія правила, то, съ другой, можетъ быть такая же необходимость въ разрѣшеніи такого затрудненія, вполнѣ естественнаго, которое оказалось ранѣе непредусмотрѣннымъ. Совѣщаніе должно знать, что здѣсь, какъ и вездѣ, оно не можетъ отговариваться тѣмъ, что тотъ или иной вопросъ его не касается; оно должно или направить его по надлежащему адресу или рѣшить само, ибо нѣтъ ни одного вопроса, который бы ни къ чьей компетенціи не относился.

Въ связи съ только что изложенными функціями Совѣщанія, комиссія по Наказу третьей Государственной Думы разбирала общій вопросъ: подлежатъ ли рѣшенія Совѣщанія обжалованію въ общее собраніе Государственной Думы или признаются окончательными. Комиссія остановилась на компромиссѣ—она не отвергла и не признала обжалованія.

Большинство комиссіи отнеслось вполнѣ отрицательно къ взгляду, отвергающему возможность обжалованія постановленія Совѣщанія, усматривая въ этомъ опасное стѣсненіе суверенитета Государственной Думы. Но комиссія большинствомъ голосовъ нашла, что и установленіе процедуры обжалованія не согласовалось бы съ тѣмъ положеніемъ, которое она хотѣла дать Совѣщанію. Въ предѣлахъ своей компетенціи Совѣщаніе, какъ и всякій думскій органъ, рѣшаетъ окончательно; возможность отмѣны его постановленій вытекаетъ не изъ права жалобы на нихъ, а изъ того, что самая компетенція Совѣщанія ограничена со всѣхъ сторонъ постановленіями Государственной Думы. Такъ, если Совѣщаніе можетъ издавать правила и разрѣшать частныя затрудненія только въ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ постановленіями общихъ собраній, то очевидно, что Дума можетъ всякими своими постановленіями измѣнить какъ правила, такъ и разрѣшеніе частнаго случая. Нѣсколько иначе стоитъ вопросъ съ отмѣною состоявшихся постановленій; представимъ себѣ случай, что какое-либо постановленіе отмѣняется по его несогласію съ Наказомъ; можетъ ли Дума своимъ одобреніемъ покрыть это постановленіе и оставить его въ силѣ, хотя бы оно Наказу и противорѣчило? Несомнѣнно это было бы и неправильно и соблазнительно. И, однако, Дума сдѣлать это можетъ. Всякое ея постановленіе, въ силу фикціи всякаго суверяннаго органа, считается законнымъ и правильнымъ; противорѣчіе между постановленіемъ и Наказомъ никто не смѣетъ указывать, хотя бы оно и было. А потому, разъ состоялось постановленіе Думы, санкціонирующее подчиненное распоряженіе, болѣе не можетъ быть рѣчи о его незаконности. Но Дума, дѣлая это, выступаетъ не въ качествѣ высшей кассаціонной инстанціи, не въ качествѣ защитницы закона, а въ качествѣ суверяннаго органа, котораго воля есть высшій законъ. Потому-то, резюмируя сказанное, мы находимъ, что признаніе права обжалованія въ Государственную Думу постановленій Совѣщанія было бы не точною формулировкою; Дума, а чрезъ ея посредство и каждый ея членъ, имѣетъ *возможность* отмѣнять постановленіе Совѣщанія, получившее противоположное ему постановленіе Думы; тогда не въ видѣ отмѣны *обжалованнаго рѣшенія*, а въ порядкѣ отмѣны всего того, что съ новымъ суверяннымъ рѣшеніемъ Думы не согласно, падетъ и постановленіе Совѣщанія; но, указывая эту возможность, комиссія

не признаетъ права обжалованія, полагая, что Совѣщаніе, какъ и всѣ думскіе органы, суверенно въ предѣлахъ своей компетенціи.

Остальные пять параграфовъ не требуютъ комментарій; они относятся къ опредѣленію правилъ дѣлопроизводства самого Совѣщанія. И въ этомъ отношеніи основное правило выражено въ § 233, который гласитъ, что всѣ правила объ этомъ устанавливаются самимъ Совѣщаніемъ. Комиссія вполнѣ сознательно предоставляетъ Совѣщанію во всей широтѣ использовать для установленія правилъ своего дѣлопроизводства тотъ параграфъ Наказа, который даетъ ему право издавать общія правила; она сочла только своимъ долгомъ закрѣпить нѣсколько основныхъ положеній.

Такъ, ею установленъ порядокъ созыва Совѣщанія и опредѣленіе кворума. Устанавливая и то и другое, комиссія имѣла въ виду оградить права меньшинства Совѣщанія во-первыхъ и права секретаріата—во-вторыхъ. Съ этой цѣлью, предоставляя созывать Совѣщаніе предсѣдателю, комиссія обязала его созывать по требованію двухъ его членовъ; съ другой стороны, ограничивъ кворумъ тремя членами, комиссія требуетъ, чтобы въ числѣ трехъ членовъ былъ непремѣнно представитель секретаріата. Но, установивъ эти правила, комиссія не пошла дальше въ опредѣленіи подробностей ихъ; такъ, напримѣръ, требуя созыва Совѣщанія по заявленію двухъ членовъ, комиссія обязательный срокъ этого созыва предоставила опредѣлять самому Совѣщанію.

Слѣдующій вопросъ, который комиссія не могла обойти, былъ вопросъ о публичности ея засѣданій. По общему правилу, согласно установленной практикѣ, засѣданія Совѣщанія не публичны; однако, комиссія, санкціонируя эту практику, выдѣляющую Совѣщаніе изъ ряда прочихъ комиссій, не желала лишить Совѣщаніе права дѣлать свои засѣданія открытыми всякій разъ, когда оно этого само пожелаетъ; это и оговорено въ § 231.

Но комиссія считаетъ несбходимымъ санкціонировать тотъ порядокъ расширенныхъ совмѣстныхъ совѣщаній, который тоже давно усвоенъ практикою; по существу они очень различны. Такъ еще съ первой Государственной Думы вошли въ обиходъ приглашенія въ Совѣщаніе не одного старшаго, а всѣхъ Товарищей Секретаря; далѣе происходили не разъ совмѣстныя совѣщанія съ предсѣдателями всѣхъ комиссій или съ лидерами парламентскихъ фракцій. Всѣ эти совѣщанія покрыты однимъ § 232, содержащимъ указанія на всѣхъ тѣхъ членовъ Государственной Думы, которыхъ Предсѣдатель сочтетъ полезнымъ привлечь къ разсмотрѣнію даннаго вопроса. Подъ это понятіе одинаково подойдутъ и Товарищи Секретаря и лидеры фракціи. Болѣе же точное опредѣленіе едва ли возможно и едва ли желательно. Того же вопроса объ участіи лицъ постороннихъ касается и § 227; онъ вмѣняетъ въ обязанность Совѣщанію выслушивать заинтересованныхъ лицъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ предвидится отмѣна состоявшагося постановленія или распоряженія. Слова «заинтересованная сторона» надо понимать широко: они обнимаютъ и лицъ жалующихся и лицъ обжалованныхъ. Если рѣчь идетъ не о лицахъ, а о комиссіяхъ, то приглашается и выслушивается представитель комиссіи, о чемъ она извѣщается въ лицѣ ея предсѣдателя.

Таковы тѣ немногія правила, которыя Наказъ дѣлаетъ обязательными для Совѣщанія.

ГЛАВА VIII.

Послѣдняя глава Наказа содержитъ правила о его пересмотрѣ. Устанавливая ихъ, комиссія считала необходимымъ, прежде всего, избавить Наказъ отъ риска слишкомъ поспѣшнаго, случайнаго и иногда легкомысленнаго измѣненія; не будучи закономъ, принятымъ иными инстанціями кромѣ Думы, являясь исключительно созданіемъ одной только Думы, вотированнымъ постановленіями ея одной, Наказъ, тѣмъ не менѣе, не долженъ быть измѣняемъ простымъ постановленіемъ Думы. Предложеніе сразу, въ одномъ засѣданіи, измѣнить статьи Наказа не должно быть даже поставлено на голосованіе Предсѣдателемъ и, если бы оно по оплошности состоялось, не должно имъ считаться дѣйствительнымъ; Наказъ въ такомъ порядкѣ не отмѣняется.

Для измѣненія или пересмотра его, безразлично общаго или частичнаго, необходимо

исполненіе процедуры, аналогичной процедурѣ разсмотрѣнія законодательныхъ предположеній. Объ этомъ должно быть подано опредѣленное заявленіе за подписью не менѣе 30 человѣкъ; очевидно, что въ заявленіи должно быть указано точно, какія статьи Наказа предлагаютъ пересмотрѣть. Комиссія по составленію Наказа, работавшая до сихъ поръ, работала по цѣльному мѣсту; ей было дано порученіе составить Наказъ и въ исполненіи его она ничѣмъ стѣснена не была. Но съ того момента, какъ Дума приметъ извѣстный Наказъ, подобное порученіе — пересмотрѣть Наказъ—не должно быть даваемо вновь. Наказъ можетъ быть исправленъ и измѣненъ, но онъ останется тѣмъ же Наказомъ. И, пока въ конституціонной жизни Россіи не наступитъ перерыва, можно сказать, что Наказъ, нынѣ предлагаемый, разъ онъ будетъ Думою одобренъ, будетъ дѣйствовать тоже безъ перерыва. А потому и нельзя вносить предложенія о написаніи новаго Наказа, пока есть другой Наказъ, обязательно дѣйствующій; предлагать можно только объ измѣненіи его въ опредѣленныхъ частяхъ и въ опредѣленномъ направленіи.

Вторымъ актомъ пересмотра является обязательная сдача предложенія въ особую комиссію, для сего избираемую. Сдача эта обязательна; никакого промежуточнаго акта, подобно признанію законопредложенія желательнымъ, для Наказа не требуется. Очевидно только одно,—противъ предложенія о пересмотрѣ Наказа, какъ и противъ всякаго предложенія, можетъ быть противопоставленъ предварительный вопросъ, и въ случаѣ его принятія все предложеніе падаетъ.

Если этого не было сдѣлано, то предложеніе идетъ въ комиссію и этимъ вступаетъ на путь разрѣшенія законодательныхъ дѣлъ. Этимъ порядкомъ, т. е. порядкомъ дѣлъ законодательныхъ, оно разсматривается и дальше; необходимы три обсужденія, редакціонная комиссія и т. п.

Этою главою оканчивается Наказъ Государственной Думы. Не трудно видѣть, что онъ не касается одной стороны дѣятельности ея, правилъ распорядка различныхъ постоянныхъ комиссій съ спеціальною функціею, какъ-то библіотечной, распорядительной. Комиссія полагала по основаніямъ, выше изложеннымъ, что составленіе этихъ правилъ удобнѣе предоставить Совѣщанію въ порядкѣ § 225 Наказа, какъ это дѣлалось до сихъ поръ. Закрѣпленіе въ Наказѣ принятыхъ пока къ руководству правилъ или составленіе новыхъ комиссія признала преждевременнымъ.

Но возникаетъ иной вопросъ. Кромѣ Наказа, опредѣляющаго дѣятельность Государственной Думы и ея органовъ, ст. 62 Учр. Гос. Думы возлагаетъ на Думу, путемъ Наказа, опредѣлить обязанности канцеляріи, приставовъ и подвѣдомственныхъ послѣднимъ лицъ. Эта часть Наказа, если таковая будетъ составлена, является совершенно особою главою, не стоящею ни въ какой связи, кромѣ внѣшней, съ Наказомъ, опредѣляющимъ дѣятельность Думы.

Но комиссія остановилась передъ вопросомъ: надлежитъ ли ей приступить къ выработкѣ правилъ этой особой части Наказа для канцеляріи и приставовъ? И на этотъ вопросъ она отвѣтила отрицательно. Она полагала, что закрѣпленіе этихъ правилъ въ Наказѣ, измѣняемомъ лишь въ порядкѣ главы VIII, было бы и преждевременно и не практично; преждевременно потому, что опытъ канцелярской жизни можно считать правильно начавшимся лишь съ утвержденія штатовъ, т. е. очень недавно, и непрактично потому, что этотъ порядокъ долженъ быть по необдимости очень подвижнымъ, особенно въ первое время.

Потому комиссія по Наказу полагаетъ, что наиболѣе разумнымъ разрѣшеніемъ даннаго вопроса явилось предоставленіе Совѣщанію права изданія этихъ правилъ собственною властью; давъ ему это право, комиссія считаетъ себя исполнившею требованіе ст. 62 Учр. Гос. Думы, ибо, указавъ опредѣленный порядокъ изданія этихъ правилъ, она не оставила требованія закона безъ отвѣта. Законъ ограничился общею ссылкою на обязанности пристава и канцеляріи, не указавъ ни границъ, ни объема тѣхъ опредѣленій, которыхъ онъ ждетъ отъ Наказа; все это, равно какъ степень разработки этого вопроса въ Наказѣ, предоставлено ему самому, потому общее указаніе на то, что все это опредѣляется Совѣ-

щаніемъ, есть достаточный отвѣтъ на вопросъ. И, наконецъ, комиссія думаетъ, что если бы Государственная Дума признала своевременнымъ и желательнымъ ввести эти правила въ Наказъ, то разработка ихъ, какъ касающаяся совершенно скрытыхъ отъ ординарныхъ членовъ Государственной Думы сторонъ ея жизни, должна бы быть поручена не комиссіи, а Совѣщанію, которое могло бы отъ себя пригласить къ участію въ работѣ подходящихъ людей.

На основаніи изложенныхъ соображеній комиссія по Наказу предлагаетъ на утвержденіе Государственной Думы нижеслѣдующій проектъ Наказа Государственной Думы.

ГЛАВА I.

Открытіе Государственной Думы и повѣрка полномочій ея членовъ.

§ 1. По открытіи Государственной Думы новаго созыва въ срокъ и въ порядкѣ, установленномъ въ Высочайшемъ указѣ, обязанности предсѣдательствующаго, если таковыя Высочайшимъ указомъ не возложены на особое лицо, исполняетъ, до избранія Предсѣдателя, тотъ изъ присутствующихъ членовъ Государственной Думы, который участвовалъ въ наибольшемъ числѣ сессій, при равенствѣ же въ сессіяхъ—старшій изъ нихъ по возрасту, а если нѣтъ членовъ, участвовавшихъ въ прежнихъ сессіяхъ, то—старѣйшій.

Обязанности Секретаря и его Товарищей, согласно ст. 24 Учр. Гос. Думы, исполняютъ Секретарь и его Товарищи предыдущаго состава Государственной Думы.

Примѣчаніе 1. При роспускѣ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 3 Учр. Гос. Думы обязанности временнаго Секретаря исполняются въ порядкѣ ст. 27[2] Учр. Гос. Думы.

Примѣчаніе 2. Списокъ членовъ Государственной Думы, съ указаніемъ возраста каждаго изъ нихъ, составляется канцеляріею Государственной Думы на основаніи свѣдѣній, сообщаемыхъ самими членами Государственной Думы.

§ 2. Занявъ мѣсто Предсѣдателя, предсѣдательствующій предлагаетъ членамъ Государственной Думы дать торжественное обѣщаніе (ст. 13 Учр. Гос. Думы), текстъ котораго оглашается исполняющимъ обязанности Секретаря. Торжественное обѣщаніе выслушивается членами Государственной Думы стоя и затѣмъ подписывается ими на приготовленныхъ для сего листахъ.

§ 3. Государственная Дума не приступаетъ ни къ какимъ занятіямъ до окончанія повѣрки полномочій болѣе половины избранныхъ членовъ и выбора должностныхъ лицъ въ числѣ, достаточномъ для законнаго состава Совѣщанія Государственной Думы (§ 230).

§ 4. Для повѣрки полномочій наличный составъ Государственной Думы въ первомъ же засѣданіи раздѣляется жребіемъ на 11 отдѣловъ въ порядкѣ, указанномъ въ § 28.

§ 5. Всѣ представленныя въ Государственную Думу выборныя производства распредѣляются предсѣдательствующимъ между отдѣлами, по возможности въ равномъ количествѣ, въ алфавитномъ порядкѣ избирательныхъ округовъ.

§ 6. Отдѣлы собираются въ порядкѣ, указанномъ въ § 35. Для предварительнаго разсмотрѣнія выборныхъ производствъ отдѣлы могутъ образовывать изъ своей среды подотдѣлы, въ числѣ не менѣе пяти членовъ въ каждомъ. Способъ образованія подотдѣловъ предоставляется усмотрѣнію отдѣловъ.

Въ своей дѣятельности отдѣлы и подотдѣлы руководствуются правилами, указанными въ главѣ III.

§ 7. Никто изъ членовъ Государственной Думы не включается въ подотдѣлъ, разсматривающій выборное производство по его избирательному округу, и не участвуетъ въ голосованіи отдѣла и общаго собранія Государственной Думы по всѣмъ вопросамъ, связаннымъ съ повѣркою правильности его полномочій.

§ 8. Членъ Государственной Думы, о правильности полномочій котораго возбуждено сомнѣніе, извѣщается о днѣ окончательнаго по его дѣлу засѣданія подотдѣла и отдѣла. Онъ можетъ представлять всѣ необходимыя объясненія, но обсужденіе и голосованіе происходятъ въ его отсутствіи.

§ 9. Всѣ окончательныя постановленія подотдѣловъ и отдѣловъ о повѣркѣ выбор-

ныхъ производствъ, на которыя были принесены жалобы или по которымъ кѣмъ-либо были заявлены сомнѣнія, принимаются закрытымъ голосованіемъ.

§ 10. О результатахъ повѣрки выборныхъ производствъ подотдѣлы представляютъ въ отдѣлы письменныя заключенія. Для изготовленія ихъ, а равно для представленія по нимъ объясненій какъ въ отдѣлахъ, такъ и въ общемъ собраніи Государственной Думы, избирается докладчикъ въ порядкѣ, указанномъ § 51.

§ 11. Заключенія подотдѣловъ обсуждаются отдѣлами, которые могутъ утвердить или измѣнить таковыя. Въ послѣднемъ случаѣ докладчикъ для доклада общему собранію избирается отдѣломъ.

§ 12. На разсмотрѣніе общаго собранія предлагаются сначала доклады о повѣркѣ выборныхъ производствъ, на которыя не было принесено жалобъ и въ которыхъ отдѣлами не усмотрѣно неправильностей.

§ 13. При назначеніи къ разсмотрѣнію въ общемъ собраніи докладовъ о повѣркѣ выборныхъ производствъ, на которыя были принесены жалобы или по поводу которыхъ были заявлены сомнѣнія, въ повѣсткѣ засѣданія указывается округъ, выборы коего повѣряются.

§ 14. Заключенія отдѣловъ объ отмѣнѣ выборовъ должны быть представлены въ письменномъ видѣ. Общее собраніе приступаетъ къ ихъ разсмотрѣнію не раньше, какъ черезъ три дня по раздачѣ ихъ членамъ Государственной Думы.

§ 15. Если при разсмотрѣніи выборнаго производства отдѣлъ найдетъ въ немъ неправильности, то, независимо отъ того, считаетъ ли онъ таковыя достаточнымъ поводомъ къ отмѣнѣ выборовъ, онъ можетъ въ порядкѣ § 14 предложить Государственной Думѣ довести о нихъ, чрезъ ея Предсѣдателя, до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ.

§ 16. Если, вопреки заключенію отдѣла, меньшинство его предложитъ отмѣнить выборы или, не отмѣняя таковыхъ, поступить въ порядкѣ § 15, то оно имѣетъ право, въ теченіе трехъ дней со дня постановленія рѣшенія, внести эти предложенія въ письменномъ видѣ, особымъ мнѣніемъ, которое и прилагается къ письменному въ такомъ случаѣ докладу отдѣла.

§ 17. Выбытіе изъ состава Государственной Думы (ст. 17—19 Учр. Гос. Думы) лица, полномочія коего повѣряются, не служитъ основаніемъ къ прекращенію повѣрки выборнаго производства.

18. Каждый членъ Государственной Думы пользуется всѣми правами, ему по закону предоставленными, пока не состоится постановленія Государственной Думы объ отмѣнѣ его выборовъ.

§ 19. Въ случаѣ отмѣны выборовъ члена Государственной Думы, Предсѣдатель Государственной Думы немедленно доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ.

ГЛАВА II.

Избраніе Государственною Думою должностныхъ лицъ.

§ 20. По признаніи общимъ собраніемъ правильными выборовъ членовъ Государственной Думы въ количествѣ, превышающемъ половину числа избранныхъ ея членовъ, Государственная Дума приступаетъ къ выбору Предсѣдателя, двухъ Товарищей Предсѣдателя, Секретаря и Товарищей Секретаря.

Примѣчаніе. Число Товарищей Секретаря устанавливается постановленіемъ Государственной Думы.

§ 21. Выборы означенныхъ въ § 20 должностныхъ лицъ производятся закрытымъ голосованіемъ посредствомъ баллотировки шарами.

§ 22. Предварительно баллотировки шарами намѣчаются закрытымъ же голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ кандидаты. Затѣмъ баллотируются кандидаты, изъявившіе согласіе на баллотировку.

§ 23. Выбранными при баллотировкѣ шарами считаются тѣ, кто получилъ наибольшее абсолютное большинство голосовъ. При равенствѣ голосовъ избраніе рѣшается жребіемъ, который вынимается предсѣдательствующимъ.

§ 24. Если при баллотировкѣ шарами никто не получилъ абсолютнаго большинства голосовъ, то баллотировка тѣхъ же канди-

датовъ производится вторично, и избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ. При равенствѣ голосовъ избраніе рѣшается жребіемъ, который вынимается предсѣдательствующимъ.

§ 25. По избраніи двухъ Товарищей Предсѣдателя и установленнаго Государственною Думою числа Товарищей Секретаря, Государственная Дума особою закрытою баллотировкою шарами опредѣляетъ: а) въ какомъ порядкѣ Товарищи Предсѣдателя замѣняютъ Предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія (ст. 9 Учр. Гос. Думы), б) кто изъ Товарищей Секретаря (Старшій) входитъ въ составъ Совѣщанія Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы) и в) въ какомъ порядкѣ Товарищи Секретаря входятъ въ составъ Совѣщанія въ случаѣ отсутствія Секретаря и его Старшаго Товарища. Во всѣхъ этихъ случаяхъ ежегодно производится новая баллотировка.

§ 26. Если по какой-либо изъ перечисленныхъ въ § 20 должностей до истеченія срока откроется вакансія, то объ этомъ въ ближайшемъ засѣданіи докладывается Государственной Думѣ, которая назначаетъ день для производства новыхъ выборовъ.

ГЛАВА III.

Отдѣлы и комиссіи Государственной Думы.

§ 27. Предварительную разработку подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ Государственная Дума можетъ поручать образуемымъ ею отдѣламъ или комиссіямъ.

§ 28. Отдѣлы образуются въ первомъ засѣданіи Государственной Думы новаго созыва на все время ея полномочій. Для образованія ихъ предсѣдательствующій опускаетъ въ урну записки съ именами всѣхъ членовъ Государственной Думы и при помощи особо приглашенныхъ имъ изъ состава Государственной Думы лицъ распредѣляетъ всѣхъ членовъ Государственной Думы по жребію на 11 группъ (отдѣловъ).

Лица, вступающія въ составъ Государственной Думы впослѣдствіи, включаются въ тотъ или другой отдѣлъ по жребію, а члены Государственной Думы, избранные на мѣста выбывшихъ, включаются въ отдѣлы послѣднихъ.

§ 29. Комиссіи избираются въ общемъ собраніи Государственной Думы закрытымъ голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ.

§ 30. Избранными въ комиссіи считаются члены Государственной Думы, получившіе абсолютное большинство голосовъ. Въ случаѣ недоизбранія такимъ порядкомъ полнаго состава комиссіи производятся вторичные выборы недостающаго числа членовъ, при чемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ.

§ 31. Кромѣ комиссій, избираемыхъ спеціально для разсмотрѣнія опредѣленныхъ законопроектовъ или вопросовъ, Государственная Дума избираетъ постоянныя комиссіи.

§ 32. Комиссія, избранная для разсмотрѣнія какого-либо опредѣленнаго вопроса, считается прекратившею свою дѣятельность не раньше окончательнаго разрѣшенія въ законодательныхъ учрежденіяхъ вопроса, который ей былъ порученъ, о чемъ Предсѣдатель Государственной Думы отъ имени Совѣщанія докладываетъ Государственной Думѣ и увѣдомляетъ предсѣдателя комиссіи.

§ 33. Въ числѣ постоянныхъ комиссій состоятъ:

а) Распорядительная комиссія—для завѣдыванія хозяйственными дѣлами Государственной Думы. Она избирается въ началѣ первой сессіи новаго созыва срокомъ на одинъ годъ, по истеченіи котораго производятся новые выборы уже на все время депутатскихъ полномочій.

б) Бюджетная комиссія—для разсмотрѣнія проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ, равно какъ и представленій о всякихъ другихъ денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ. Бюджетная комиссія избирается общимъ собраніемъ въ концѣ каждой сессіи для разсмотрѣнія бюджета предстоящаго года. При новомъ созывѣ она избирается въ началѣ сессіи.

в) Финансовая комиссія—для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся финансоваго законодательства, а также дѣлъ, упомянутыхъ въ п. п. 4, 5 и 6 и въ примѣчаніи къ ст. 31 Учр. Гос. Думы. Финан-

совая комиссія избирается общимъ собраніемъ въ концѣ каждой сессіи. При новомъ созывѣ она избирается въ началѣ сессіи.

г) Комиссія по исполненію государственной росписи доходовъ и расходовъ.

д) Комиссія по запросамъ.

е) Редакціонная комиссія—для окончательнаго изложенія текста одобренныхъ Государственною Думою законопроектовъ.

ж) Библіотечная комиссія—для завѣдыванія библіотекою Государственной Думы.

з) Комиссія личнаго состава—для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ о временномъ устраненіи, лишеніи свободы или выбытіи изъ состава Государственной Думы ея членовъ.

Постоянныя комиссіи сохраняютъ свои полномочія впредь до избранія новаго состава ихъ.

Примѣчаніе. Комиссіи, перечисленныя въ п.п. г, д, е, ж и з, избираются общимъ собраніемъ ежегодно въ началѣ сессіи.

§ 34. Число постоянныхъ комиссій, кромѣ указанныхъ въ § 33, а равно и число членовъ комиссій, опредѣляется постановленіемъ Государственной Думы.

§ 35. Первое собраніе отдѣла или комиссіи созывается, по распоряженію Предсѣдателя Государственной Думы, ея Секретаремъ не позже трехъ дней по состоявшемся избраніи и открывается старшимъ по возрасту изъ присутствующихъ членомъ.

Засѣданія считаются состоявшимися: первое—при явкѣ не менѣе половины, а послѣдующія—не менѣе одной трети личнаго состава комиссіи или отдѣла.

Комиссія, члены коей послѣ троекратнаго созыва не явятся въ законномъ для засѣданія числѣ, почитается прекратившею свои дѣйствія и подлежитъ переизбранію.

§ 36. Отдѣлы и комиссіи, немедленно по ихъ открытіи, избираютъ закрытымъ голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ предсѣдателя и секретаря, а по желанію,—также и товарищей къ нимъ.

При подсчетѣ избирательныхъ записокъ примѣняются правила, изложенныя въ §§ 23 и 24, о подсчетѣ баллотировочныхъ шаровъ.

О состоявшемся избраніи сообщается немедленно Предсѣдателю Государственной Думы.

Всѣ комиссіи, дѣятельность коихъ продолжается долѣе года, переизбираютъ своихъ должностныхъ лицъ по прошествіи перваго года уже на все время существованія комиссій.

§ 37. Никто не можетъ состоять одновременно предсѣдателемъ двухъ комиссій.

§ 38. Комиссіи могутъ образовывать изъ своей среды подкомиссіи. Способъ ихъ образованія предоставляется усмотрѣнію комиссій.

§ 39. Члены Государственной Думы, не принадлежащіе къ составу даннаго отдѣла или комиссіи, могутъ присутствовать безъ права голоса въ ихъ засѣданіяхъ, но пользуются правомъ совѣщательнаго голоса лишь по постановленію комиссіи или отдѣла.

Государственная Дума особымъ постановленіемъ можетъ признать засѣданія комиссій закрытыми для лицъ, не входящихъ въ ея составъ, или предоставить самой комиссіи право примѣнять такую мѣру, когда она найдетъ это нужнымъ.

§ 40. Въ засѣданіяхъ комиссіи личнаго состава не принадлежащіе къ ея составу члены Государственной Думы не могутъ присутствовать.

§ 41. Комиссія личнаго состава, ранѣе постановленія своего заключенія, обязана пригласить заинтересованнаго члена Государственной Думы для выслушанія его объясненій,—если онъ пожелаетъ ихъ представить,—которыя въ такомъ случаѣ и вносятся въ представляемый ею докладъ.

Обсужденіе и голосованіе происходятъ въ отсутствіе заинтересованнаго члена Государственной Думы, при чемъ голосованіе производится закрытою подачею голосовъ.

§ 42. Членъ Государственной Думы, подписавшій первымъ заявленіе, по коему возникло дѣло, переданное въ комиссію, участвуетъ въ ней съ правомъ совѣщательнаго голоса, если не состоитъ уже ея членомъ. Это право онъ можетъ передать одному изъ подписавшихъ заявленіе.

§ 43. Члены Государственной Думы, не входящіе въ составъ комиссіи или отдѣла, могутъ обозрѣвать всѣ относящіеся къ предмету ихъ засѣданій документы и матеріалы.

Изъ сего изъемлются дѣлопроизводства комиссій и отдѣловъ въ тѣхъ ихъ частяхъ, кои

относятся къ засѣданіямъ, признаннымъ установленнымъ въ Наказѣ порядкомъ закрытыми.

§ 44. Если комиссіи признаютъ необходимымъ выслушать личныя объясненія должностныхъ лицъ или обозрѣть какіе-либо документы, то сообщаютъ о семъ, чрезъ Секретаря Государственной Думы, подлежащему министру или главноуправляющему.

§ 45. О засѣданіяхъ отдѣловъ и комиссій секретари ихъ составляютъ журналы, въ которыхъ означаются: время засѣданія, имена присутствующихъ, разсмотрѣнные предметы, сдѣланныя предложенія и послѣдовавшія постановленія и заключенія.

§ 46. Докладъ комиссіи по порученному ей дѣлу, кромѣ изложенія обстоятельствъ сего дѣла и соображеній комиссіи, долженъ содержать ея заключеніе въ видѣ проекта постановленія Государственной Думы.

§ 47. Заключенія отдѣловъ и комиссій принимаются простымъ большинствомъ голосовъ.

Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну считается принятымъ мнѣніе, къ которому присоединился предсѣдательствующій.

§ 48. Если по дѣлу состоится нѣсколько разныхъ заключеній, изъ которыхъ ни одно не окажется принятымъ большинствомъ голосовъ, то излагаются два заключенія, соединившія въ себѣ наибольшее число голосовъ.

§ 49. Всякій членъ отдѣла или комиссіи имѣетъ право представить въ письменномъ видѣ свое особое мнѣніе, которое въ такомъ случаѣ вмѣстѣ съ докладомъ комиссіи вносится на разсмотрѣніе Государственной Думы.

§ 50. Въ докладахъ комиссіи личнаго состава не могутъ быть означаемы ни число голосовъ, поданныхъ за заключеніе комиссіи, ни имена лицъ, подавшихъ особыя мнѣнія.

§ 51. Для составленія письменнаго доклада и для представленія объясненій Государственной Думѣ комиссія или отдѣлъ избираютъ одного или нѣсколькихъ докладчиковъ.

§ 52. Доклады комиссій вносятся въ Государственную Думу въ письменномъ видѣ и раздаются ея членамъ, а также министрамъ, не позже, какъ за три дня до ихъ обсужденія. Этотъ срокъ можетъ быть сокращенъ только особымъ постановленіемъ Государственной Думы.

§ 53. Если законопроектъ относится къ предметамъ вѣдѣнія двухъ или болѣе комиссій, то Государственная Дума можетъ постановить о совмѣстномъ его разсмотрѣніи въ соединенныхъ засѣданіяхъ означенныхъ комиссій.

Въ указанныхъ случаяхъ избраніе предсѣдателя и докладчика производится въ соединенномъ засѣданіи комиссій.

§ 54. Государственная Дума, передавая законопроектъ на разсмотрѣніе комиссіи, можетъ поручить ей представить въ своемъ докладѣ заключенія также и другихъ комиссій о томъ же законопроектѣ по вопросамъ ихъ спеціальнаго вѣдѣнія.

§ 55. Порядокъ сношенія комиссій, представляющихъ общій докладъ (§ 53) и заключеніе по вопросамъ ихъ спеціальнаго вѣдѣнія (§ 54), устанавливается ими самими.

Комиссія, представляющая заключеніе по спеціальнымъ вопросамъ, уполномочиваетъ особое лицо для защиты своего заключенія въ Государственной Думѣ съ правами докладчика.

§ 56. Комиссія, коей поручено разсмотрѣніе законопроекта, имѣетъ право и по собственному усмотрѣнію, безъ постановленія Государственной Думы, устраивать, по соглашенію съ другими комиссіями, совмѣстныя съ ними засѣданія, испрашивать отъ нихъ заключенія по спеціальнымъ вопросамъ и т. п.

Но въ такихъ случаяхъ члены приглашенныхъ комиссій въ голосованіи не участвуютъ, а комиссіи эти правомъ имѣть своего докладчика въ Государственной Думѣ не пользуются.

§ 57. Въ тѣхъ случаяхъ, когда комиссія желаетъ принять участіе въ разсмотрѣніи дѣла, порученнаго другой комиссіи, съ присвоеніемъ себѣ правъ этой послѣдней, или когда комиссія, разсмотрѣнію которой поручено дѣло, не можетъ достигнуть соглашенія съ другою на ея участіе въ работѣ, или когда комиссія пожелаетъ уклониться отъ даннаго ей Государственною Думою порученія, а также и въ другихъ подобныхъ случаяхъ, заинтересованная комиссія испрашиваетъ чрезъ Совѣщаніе Государственной Думы соотвѣтствующаго постановленія Государственной Думы.

*

ГЛАВА IV.

Порядокъ производства дѣлъ въ Государственной Думѣ.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Порядокъ разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ.

§ 58. Государственная Дума приступаетъ къ разрѣшенію подлежащихъ ея вѣдѣнію законодательныхъ дѣлъ не прежде, какъ по разсмотрѣніи ихъ въ соотвѣтственныхъ комиссіяхъ и по поступленіи отъ послѣднихъ докладовъ.

§ 59. О поступившихъ отъ министровъ, главноуправляющихъ или отъ Государственнаго Совѣта законопроектахъ докладывается общему собранію въ одномъ изъ ближайшихъ засѣданій вмѣстѣ съ заключеніемъ Совѣщанія Государственной Думы объ ихъ направленіи.

§ 60. О внесенныхъ членами Государственной Думы заявленіяхъ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона (ст. 55 Учр. Гос. Думы) Предсѣдатель докладываетъ общему собранію въ ближайшемъ засѣданіи и дѣлаетъ распоряженіе о немедленномъ ихъ отпечатаніи, раздачѣ членамъ Государственной Думы и отсылкѣ подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ.

§ 61. За подписью 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть возбужденъ вопросъ о направленіи указаннаго въ § 60 законодательнаго заявленія на предварительное разсмотрѣніе комиссіи для представленія ею заключенія о желательности предположеннаго измѣненія дѣйствующаго или изданіи новаго закона.

§ 62. По означенному въ § 61 вопросу Государственная Дума постановляетъ по выслушаніи не болѣе двухъ лицъ за заявленіе о направленіи и двухъ противъ, при чемъ рѣчи ограничиваются десятиминутнымъ срокомъ.

§ 63. Вопросъ о желательности законодательнаго заявленія (ст. 57 Учр. Гос. Думы) можетъ быть поставленъ на обсужденіе общаго собранія не ранѣе, какъ по истеченіи мѣсячнаго срока со дня сообщенія министрамъ или главноуправляющимъ копіи съ законодательнаго заявленія (ст. 56 Учр. Гос. Думы), въ случаѣ же согласія ихъ,—и ранѣе этого срока.

О днѣ слушанія подлежащій министръ или главноуправляющій извѣщаются не позже, какъ за два дня.

§ 64. 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).

Если до принятія Государственною Думою выработаннаго означенною комиссіею законопроекта правительство внесетъ свой законопроектъ, то таковой передается въ ту же комиссію для представленія въ Государственную Думу одного общаго доклада.

§ 65. По передачѣ законодательнаго заявленія въ комиссію для выработки законопроекта (ст. 57 Учр. Гос. Думы) всѣ законодательныя предположенія, непосредственно относящіяся до порученнаго означенной комиссіи дѣла, въ какой бы стадіи разсмотрѣнія они ни находились, передаются въ эту комиссію, въ качествѣ матеріала, въ указанномъ § 59 порядкѣ.

§ 66. Всѣ законопроекты, поступающіе въ общее собраніе изъ комиссій, подлежатъ троекратному обсужденію, съ промежуткомъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями не менѣе трехъ дней.

При обсужденіи законопроекта, признаннаго спѣшнымъ (§ 67), означенный срокъ можетъ быть сокращенъ Государственною Думою.

§ 67. Постановленіе Государственной Думы о признаніи законопроекта спѣшнымъ можетъ состояться по заявленію 30 членовъ Государственной Думы или комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, или же министровъ и главноуправляющихъ.

Заявленіе это должно быть внесено не позже постановки даннаго законопроекта на

повѣстку засѣданія, о чемъ доводится до свѣдѣнія общаго собранія одновременно съ объявленіемъ повѣстки.

Постановленіе о спѣшности принимается до начала перваго обсужденія законопроекта съ выслушаніемъ только двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ спѣшности, продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.

§ 68. Постановленіе о спѣшности можетъ быть отмѣнено общимъ собраніемъ во всякое время по заявленію 30 членовъ, комиссіи или правительства. По такому заявленію допускаются двѣ рѣчи: одна—за, другая—противъ предложенія, продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.

§ 69. Разсмотрѣніе законопроекта (§ 52) начинается съ общаго обсужденія основныхъ положеній, предлагаемаго къ изданію закона (первое обсужденіе).

Если по таковомъ разсмотрѣніи переходъ къ постатейному обсужденію законопроекта будетъ отвергнутъ, то самый законопроектъ почитается отклоненнымъ.

§ 70. Постатейное обсужденіе (второе обсужденіе) имѣетъ своимъ предметомъ разсмотрѣніе отдѣльныхъ статей предполагаемаго къ изданію закона.

По постановленію Государственной Думы при разсмотрѣніи отдѣльныхъ статей допускаются отступленія отъ постатейнаго порядка: или нѣкоторыя статьи обсуждаются совмѣстно, въ той или другой группировкѣ ихъ, или же отдѣльныя статьи раздѣляются на части и, въ такомъ случаѣ, каждая часть обсуждается отдѣльно.

§ 71. При второмъ обсужденіи законопроекта предоставляется вносить письменныя предложенія съ изложеніемъ дополнительныхъ статей и поправокъ къ отдѣльнымъ статьямъ законопроекта.

Всякая поправка и дополненіе немедленно по ихъ внесеніи оглашаются предсѣдательствующимъ въ ближайшемъ промежуткѣ между рѣчами двухъ ораторовъ.

Предложенія эти, внесенныя отдѣльными членами Государственной Думы и не поддержанныя 10 членами, не ставятся на голосованіе.

По заявленію министра или докладчика эти предложенія, до обсужденія ихъ, обращаются на предварительное разсмотрѣніе комиссіи.

Въ такомъ случаѣ второе обсужденіе соотвѣтствующей статьи отлагается до представленія заключенія комиссіи, которой Государственная Дума для этого можетъ назначить опредѣленный срокъ.

Поправки редакціоннаго характера не ставятся на голосованіе и сообщаются въ редакціонную комиссію.

§ 72. По законопроектамъ, связаннымъ съ условными кредитами, всѣ касающіяся этихъ кредитовъ поправки должны быть внесены не позже, какъ за 24 часа до начала засѣданія, назначеннаго для второго обсужденія.

Поправка, внесенная позже указаннаго срока, ставится на голосованіе лишь въ томъ случаѣ, если докладчикъ комиссіи соглашается дать по ней свое заключеніе.

Въ противномъ случаѣ Государственная Дума постановляетъ: оставить-ли поправку безъ разсмотрѣнія или отложить обсужденіе ея до поступленія къ опредѣленному дню заключенія комиссіи. Постановленіе объ этомъ принимается по выслушаніи только автора поправки и докладчика комиссіи.

§ 73. По окончаніи постатейнаго обсужденія законопроекта Предсѣдатель и Секретарь Государственной Думы совмѣстно дѣлаютъ сводъ принятыхъ при второмъ обсужденіи постановленій.

§ 74. Между вторымъ и третьимъ обсужденіями,—но не позже, какъ за 48 часовъ до засѣданія, назначеннаго для третьяго обсужденія,—могутъ быть подаваемы на имя Предсѣдателя Государственной Думы письменныя дополненія и поправки къ законопроекту (§ 73) съ краткимъ изложеніемъ ихъ основаній. Такія заявленія немедленно сообщаются на заключеніе комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, которая, въ свою очередь, можетъ предлагать отъ своего имени новыя поправки.

При обсужденіи законопроектовъ, признанныхъ спѣшными, никакихъ дополненій и поправокъ послѣ второго обсужденія не принимается.

Примѣчаніе. Если промежутокъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями болѣе

трехъ дней, то Предсѣдатель по окончаніи второго обсужденія предлагаетъ Государственной Думѣ назначить срокъ для внесенія поправокъ и дополненій.

§ 75. Печатный текстъ законопроекта, не признаннаго спѣшнымъ,—въ той редакціи, какъ онъ принятъ Государственною Думою при второмъ обсужденіи,—и предложенныхъ дополненій и поправокъ, вмѣстѣ съ заключеніемъ по нимъ комиссіи, раздается членамъ Государственной Думы не позже, какъ за 24 часа до открытія засѣданія, назначеннаго для третьяго обсужденія.

§ 76. Третье обсужденіе начинается со вторичнаго постатейнаго разсмотрѣнія законопроекта въ принятомъ Государственною Думою при второмъ обсужденіи видѣ.

§ 77. Въ законопроектахъ, не признанныхъ спѣшными, голосованію подлежатъ всѣ заявленныя въ порядкѣ § 74 поправки. Въ законопроектахъ, признанныхъ спѣшными, новыхъ поправокъ не допускается, но по требованію любого числа членовъ Государственной Думы всякая поправка, заявленная при первомъ постатейномъ обсужденіи, равно какъ и первоначальный текстъ комиссіи, подлежитъ вторичному голосованію.

§ 78. Послѣ постатейнаго голосованія въ третьемъ обсужденіи Предсѣдатель ставитъ на голосованіе вопросъ: принимаетъ ли Государственная Дума законопроектъ, съ принятыми уже поправками, въ цѣломъ.

§ 79. Одобренный Государственною Думою законопроектъ передается въ редакціонную комиссію, которая устанавливаетъ окончательное изложеніе законопроекта, не допуская никакихъ измѣненій по существу. Установленное комиссіею изложеніе вносится на утвержденіе общаго собранія.

§ 80. Если Государственная Дума, не отклоняя возникшаго по иниціативѣ Государственнаго Совѣта законопроекта, считаетъ нужнымъ внести въ него измѣненія, то принятый ею съ измѣненіями законъ она возвращаетъ для новаго разсмотрѣнія либо непосредственно въ Государственный Совѣтъ, либо въ согласительную комиссію (ст. 51 Учр. Гос. Думы).

§ 81. При возвращеніи въ Государственную Думу изъ Государственнаго Совѣта законопроекта въ порядкѣ ст. 49 Учр. Гос. Сов. онъ передается въ ту комиссію, которая его первоначально разсматривала, о чемъ и доводится до свѣдѣнія Государственной Думы.

§ 82. Комиссія, разсмотрѣвъ принятую Государственнымъ Совѣтомъ редакцію закона, даетъ свое заключеніе по внесеннымъ въ него сравнительно съ редакціею Государственной Думы измѣненіямъ, при чемъ какъ отдѣльные члены комиссіи, такъ и вся комиссія въ совокупности, въ правѣ предлагать новыя поправки въ предѣлахъ возникшаго съ Государственнымъ Совѣтомъ разномыслія. Докладъ объ этомъ представляется въ Государственную Думу на общихъ основаніяхъ.

§ 83. Докладъ этотъ разсматривается въ Государственной Думѣ въ порядкѣ, установленномъ для третьяго обсужденія законопроекта, и послѣ принятія всѣхъ статей, бывшихъ предметомъ разномыслія между Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ, законопроектъ голосуется въ цѣломъ.

§ 84. Указанный въ §§ 80—82 порядокъ примѣняется и къ законопроектамъ, поступившимъ изъ Государственнаго Совѣта послѣ возвращенія ихъ въ него для новаго разсмотрѣнія, согласно ст. 51 Учр. Гос. Думы.

§ 85. По обсужденіи законопроекта въ согласительной комиссіи докладъ ея разсматривается непосредственно общимъ собраніемъ Государственной Думы въ порядкѣ третьяго обсужденія законопроекта, при чемъ голосованію подлежатъ всѣ заявленныя въ согласительной комиссіи мнѣнія какъ большинства и меньшинства, такъ и отдѣльныхъ ея членовъ, и по принятіи всѣхъ статей, бывшихъ предметомъ разномыслія съ Государственнымъ Совѣтомъ, законопроектъ голосуется въ его цѣломъ.

§ 86. По иниціативѣ Совѣщанія Государственной Думы или по заявленію комиссіи, разсматривавшей первоначально законопроектъ, или 30 членовъ Государственной Думы, докладъ согласительной комиссіи, предварительно разсмотрѣнія его въ Государственной Думѣ, можетъ быть, постановленіемъ Государственной Думы, принятымъ въ порядкѣ § 57 Наказа, переданъ на заключеніе первоначальной комиссіи. Эта послѣдняя даетъ по немъ заключеніе въ порядкѣ § 82 Наказа и для защиты

своего заключенія можетъ выбрать особаго докладчика въ порядкѣ § 55 Наказа.

Примѣчаніе. Указанное въ настоящемъ параграфѣ постановленіе принимается по выслушаніи двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ предложенія.

§ 87. Послѣ вторичнаго принятія законопроекта въ его цѣломъ, съ вызвавшими разномысліе съ Государственнымъ Совѣтомъ статьями, весь законопроектъ передается въ редакціонную комиссію для согласованія его текста съ принятыми вновь статьями.

РАЗДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Порядокъ разсмотрѣнія проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ.

§ 88. Внесенные правительствомъ въ Государственную Думу проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій передаются, по ихъ внесеніи, въ бюджетную комиссію.

§ 89. Государственная Дума приступаетъ къ ихъ разсмотрѣнію по поступленіи къ ней докладовъ бюджетной комиссіи: по отдѣльнымъ смѣтамъ (совокупности отдѣльныхъ номеровъ росписи), по доходной части проекта государственной росписи и по всему проекту росписи.

Примѣчаніе. Отступленіе отъ сего порядка можетъ быть допущено лишь по особому постановленію Государственной Думы, которое она принимаетъ не иначе, какъ получивъ по сему вопросу заключеніе бюджетной комиссіи.

§ 90. Первое обсужденіе проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ имѣетъ предметомъ разсмотрѣніе общихъ основаній проекта и заканчивается голосованіемъ о переходѣ къ разсмотрѣнію расходной и доходной части проекта.

§ 91. Второе обсужденіе состоитъ изъ разсмотрѣнія и голосованія отдѣльныхъ номеровъ и параграфовъ проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ, при чемъ расходная часть проекта государственной росписи разсматривается и голосуется ранѣе доходной его части.

§ 92. Обсужденіе номеровъ расходной части проекта государственной росписи происходитъ по группамъ, соотвѣтствующимъ финансовымъ смѣтамъ отдѣльнаго вѣдомства, и состоитъ изъ разсмотрѣнія, прежде всего, общихъ основаній данной финансовой смѣты, а затѣмъ и соотвѣтствующихъ номеровъ проекта росписи.

§ 93. Обсужденіе доходной части проекта государственной росписи состоитъ изъ разсмотрѣнія, прежде всего, общихъ основаній сей части проекта, а затѣмъ и отдѣльныхъ параграфовъ послѣдняго.

§ 94. Послѣ того, какъ Государственная Дума постановитъ перейти къ разсмотрѣнію и голосованію номеровъ проекта государственной росписи, на разсмотрѣніе и голосованіе ставится вопросъ объ оставленіи указанныхъ въ докладахъ бюджетной комиссіи кредитовъ по разсматриваемымъ номерамъ проекта къ условному отпуску.

§ 95. Каждый номеръ проекта государственной росписи (соотвѣтствующій параграфу финансовой смѣты) и каждый параграфъ доходной части проекта подлежатъ отдѣльному голосованію.

§ 96. По окончаніи голосованія всѣхъ номеровъ и параграфовъ проекта государственной росписи на голосованіе ставится проектъ во всемъ объемѣ принятыхъ частей.

§ 97. Заключеніе образованной въ порядкѣ ст. 12 Выс. утв., 8 Марта 1906 г., правилъ особой (согласительной) комиссіи передается, по внесеніи его въ Государственную Думу, въ бюджетную комиссію и ставится на обсужденіе общаго собранія по внесеніи послѣднею соотвѣтствующаго доклада.

§ 98. Обсужденіе доклада бюджетной комиссіи (§ 97) состоитъ изъ разсмотрѣнія общихъ основаній докладовъ и голосованія заключенія бюджетной комиссіи.

§ 99. Всѣ поправки къ докладамъ бюджетной комиссіи,—какъ по проекту государственной росписи, такъ и по заключеніямъ особыхъ (согласительныхъ) комиссій (§ 97),—должны быть не позже, чѣмъ за три дня до ихъ обсужденія, сообщены на имя Предсѣдателя Государственной Думы и переданы немедленно въ бюджетную комиссію для представле-

нія ею заключенія ко времени обсужденія доклада.

Примѣчаніе. Докладъ бюджетной комиссіи долженъ быть розданъ членамъ Государственной Думы не позже, какъ за семь дней до его разсмотрѣнія.

§ 100. Поправки, внесенныя позже указаннаго въ § 99 срока, не могутъ быть поставлены на голосованіе Государственной Думы безъ заключенія бюджетной комиссіи.

§ 101. Поправки, предложенныя къ докладу бюджетной комиссіи по заключенію особой (согласительной) комиссіи (§ 97), могутъ быть поставлены на обсужденіе и голосованіе Государственной Думы въ томъ лишь случаѣ, если онѣ не выходятъ изъ предѣловъ разномыслія между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою.

§ 102. Если докладчикъ бюджетной комиссіи не представитъ заключенія ея по поправкѣ, внесенной послѣ указаннаго въ § 99 срока, то Государственная Дума рѣшаетъ голосованіемъ: оставить-ли поправку безъ разсмотрѣнія или отложить обсужденіе ея впредь до поступленія къ опредѣленному дню заключенія бюджетной комиссіи.

§ 103. Указанное въ § 102 постановленіе принимается Государственною Думою по выслушаніи только автора поправки и докладчика бюджетной комиссіи.

§ 104. При разсмотрѣніи указаннаго въ § 102 заключенія бюджетной комиссіи никакія новыя поправки не принимаются.

РАЗДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Порядокъ разсмотрѣнія другихъ дѣлъ.

§ 105. Къ дѣламъ, не имѣющимъ характера законодательныхъ, правила о троекратномъ обсужденіи не примѣняются.

§ 106. Заявленія объ обращеніи къ министрамъ или главноуправляющимъ за разъясненіями въ порядкѣ ст. 40 Учр. Гос. Думы вносятся въ Государственную Думу либо комиссіями, разсматривающими дѣло, дающее поводъ обращаться за разъясненіемъ, либо отдѣльными членами Государственной Думы за подписью не менѣе 30 человѣкъ.

§ 107. Если подобное заявленіе вносится отдѣльными членами Государственной Думы по поводу дѣла, разсматриваемаго общимъ собраніемъ Государственной Думы, то она можетъ немедленно перейти къ его обсужденію. Въ противномъ случаѣ заявленіе раздается членамъ Государственной Думы въ печатномъ видѣ и ставится на повѣстку одного изъ ближайшихъ засѣданій.

§ 108. О всѣхъ подаваемыхъ въ Государственную Думу, въ порядкѣ ст. 58 Учр. Гос. Думы, заявленіяхъ предсѣдательствующій докладываетъ общему собранію и передаетъ ихъ въ комиссію по запросамъ, которая представляетъ свое заключеніе о наличности незакономѣрности въ указываемыхъ авторами запросовъ фактахъ и о пріемлемости, а также формулировкѣ запроса.

Если въ подаваемомъ заявленіи не заявлено спѣшности, но содержится предложеніе о назначеніи комиссіи по запросамъ опредѣленнаго срока для внесенія ею доклада, то это послѣднее предложеніе голосуется по выслушаніи двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ предложенія, ограниченныхъ пятиминутнымъ срокомъ.

§ 109. Запросъ, по которому заявлена спѣшность, предлагается въ день его внесенія на разсмотрѣніе общаго собранія, если онъ поступилъ до срока, опредѣленнаго заранѣе Совѣщаніемъ Государственной Думы; въ противномъ случаѣ обсужденіе его откладывается до слѣдующаго засѣданія.

Въ случаѣ предъявленія обширнаго или снабженнаго многочисленнымъ матеріаломъ запроса, предсѣдательствующій можетъ предложить Государственной Думѣ отложить его разсмотрѣніе до отпечатанія и раздачи членамъ Государственной Думы. Предложеніе это голосуется безъ преній.

§ 110. По переходѣ къ разсмотрѣнію оглашеннаго или розданнаго спѣшнаго запроса, предсѣдательствующій ставитъ на голосованіе вопросъ: не желаетъ-ли Государственная Дума принять запросъ безъ преній. Въ случаѣ утвердительнаго рѣшенія запросъ считается принятымъ, при чемъ окончательная редакція его предоставляется Совѣщанію Государственной Думы при участіи въ немъ двухъ первыхъ лицъ, подписавшихъ заявленіе.

§ 111. При отрицательномъ рѣшеніи указаннаго въ предыдущемъ параграфѣ вопроса Государственная Дума переходитъ къ обсужденію предложенія о разсмотрѣніи внесеннаго запроса въ спѣшномъ порядкѣ; при чемъ допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ означеннаго предложенія, ограниченныя десятиминутнымъ срокомъ.

§ 112. Если предложеніе о разсмотрѣніи запроса въ спѣшномъ порядкѣ будетъ отвергнуто, то заявленіе о запросѣ передается въ комиссію по запросамъ въ порядкѣ § 108, при чемъ предложеніе о назначеніи комиссіи срока для внесенія доклада обсуждается и голосуется указаннымъ въ томъ же параграфѣ порядкомъ.

Если предложеніе о спѣшности принято, то Государственная Дума переходитъ къ обсужденію заявленія о запросѣ по существу и, въ случаѣ его принятія, редакція запроса устанавливается въ порядкѣ, указанномъ въ § 110.

§ 113. Разсмотрѣнные комиссіею запросы, вмѣстѣ съ ея заключеніемъ, вносятся въ общее собраніе и предлагаются на его разсмотрѣніе лишь по отпечатаніи и раздачѣ ихъ вмѣстѣ со всѣми приложеніями.

§ 114. Представленія: о временномъ устраненіи члена Государственной Думы въ порядкѣ ст. 20 Учр. Гос. Думы, о признаніи его выбывшимъ въ порядкѣ ст. 18 или 19 того же Учрежденія или о лишеніи его свободы въ порядкѣ ст. 16,—сообщаются Предсѣдателемъ общему собранію въ ближайшемъ засѣданіи и передаются въ комиссію личнаго состава.

ГЛАВА V.

Порядокъ засѣданій Государственной Думы.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Назначеніе и открытіе засѣданія. Его перерывы и закрытіе.

§ 115. Дни и часы засѣданій устанавливаются Государственною Думою.

Въ случаѣ назначенія Предсѣдателемъ чрезвычайнаго засѣданія въ какое-либо иное время члены Государственной Думы извѣщаются о томъ повѣстками съ указаніемъ предмета занятій засѣданія.

§ 116. Въ концѣ каждаго засѣданія предсѣдательствующій предлагаетъ Государственной Думѣ на утвержденіе порядокъ занятій слѣдующаго засѣданія.

Ко времени открытія засѣданія членамъ Государственной Думы раздается повѣстка засѣданія.

§ 117. Предсѣдателю Государственной Думы предоставляется дополнять повѣстку новыми дѣлами въ случаѣ ихъ неотложности, о чемъ члены Государственной Думы извѣщаются повѣстками.

§ 118. За двѣ минуты до назначеннаго срока открытія засѣданія члены Государственной Думы оповѣщаются, по распоряженію предсѣдательствующаго, звонкомъ во всѣхъ помѣщеніяхъ Государственной Думы.

§ 119. Если въ теченіе получаса отъ назначеннаго срока открытія засѣданія не прибудетъ положеннаго числа членовъ Государственной Думы (ст. 7 Учр. Гос. Думы), то предсѣдательствующій объявляетъ засѣданіе несостоявшимся.

§ 120. Повѣрка наличнаго числа членовъ Государственной Думы зависитъ отъ предсѣдательствующаго.

§ 121. Если по повѣркѣ наличнаго числа членовъ Государственной Думы (§ 120) требуемаго закономъ числа ихъ не окажется, то предсѣдательствующій, по своему усмотрѣнію, можетъ закрыть засѣданіе или прервать его на короткій срокъ. Если и послѣ перерыва должнаго числа членовъ не соберется, то засѣданіе закрывается.

§ 122. Назначеніе перерывовъ засѣданія зависитъ отъ предсѣдательствующаго.

Предложеніе о перерывѣ, исходящее отъ члена Государственной Думы, ставится предсѣдательствующимъ на разрѣшеніе Государственной Думы безъ преній.

§ 123. Засѣданія закрываются по наступленіи установленнаго Государственною Думою часа или послѣ разсмотрѣнія всѣхъ назначенныхъ дѣлъ, или и раньше сего,—по постановленію Государственной Думы, а въ подлежащихъ случаяхъ (§§ 121 и 155)—по распоряженію предсѣдательствующаго.

Постановленіемъ Государственной Думы засѣданіе можетъ быть продолжено и долѣе опредѣленнаго часа.

РАЗДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ.

§ 124. По открытіи засѣданія предсѣдательствующій сообщаетъ о поступившихъ въ Государственную Думу дѣлахъ. По разрѣшеніи возникающихъ при этомъ вопросовъ о направленіи Государственная Дума переходитъ къ разсмотрѣнію означенныхъ на повѣсткѣ дѣлъ по установленной очереди.

§ 125. Всякое предложеніе, которое вносится на обсужденіе и разрѣшеніе Государственной Думы, должно быть сдѣлано не иначе, какъ въ письменной формѣ.

Примѣчаніе. Это правило не распространяется на тѣ, касающіяся порядка засѣданія, предложенія, которыя ставятся на голосованіе безъ преній.

§ 126. До разрѣшенія обсуждаемаго Государственною Думою вопроса переходъ къ инымъ вопросамъ не допускается.

Для пріостановленія преній по обсуждаемому вопросу и перехода къ иному необходимо особое объ этомъ постановленіе Государственной Думы, которое она можетъ принять по предложенію предсѣдательствующаго или не менѣе 30 членовъ Думы. По такому предложенію допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ предложенія, продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.

§ 127. Во всякомъ положеніи преній по дѣлу, по предложенію 30 членовъ Государственной Думы, можетъ быть поставленъ на разрѣшеніе общаго собранія вопросъ о передачѣ обсуждаемаго дѣла, до его разрѣшенія по существу, въ ту или другую комиссію. По означенному предложенію допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ предложенія, продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.

§ 128. Предложенія: объ измѣненіи очереди или объ отложеніи назначенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлъ,—допускаются, за подписью не менѣе 30 членовъ Государственной Думы, въ промежуткахъ между разсмотрѣніемъ отдѣльныхъ дѣлъ и принимаются или отвергаются по выслушаніи лишь двухъ рѣчей за и двухъ противъ предложенія, продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.

§ 129. Члены Государственной Думы, желающіе сдѣлать внѣочередное заявленіе, не требующее постановленія Государственной Думы, сообщаютъ о предметѣ такового въ письменной формѣ предсѣдательствующему, отъ котораго зависитъ допустить его къ оглашенію.

Означенныя заявленія ограничиваются десятиминутнымъ срокомъ и пренія по нимъ не допускаются.

§ 130. Предложеніе о разрѣшеніи дѣла безъ преній не можетъ быть принято кромѣ случаевъ, положительно Наказомъ указанныхъ.

§ 131. По всякому дѣлу, прежде перехода къ его обсужденію, за подписью 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть внесено предложеніе о непринятіи этого дѣла къ разсмотрѣнію Государственной Думы. Предложеніе это голосуется по выслушаніи двухъ рѣчей за и двухъ противъ предложенія.

§ 132. Ни одно дѣло, не поставленное на повѣстку, не можетъ быть разрѣшено по существу.

Это правило не распространяется на предложенія, связанныя съ порядкомъ обсужденія дѣлъ или ихъ направленія, а также на вопросы, положительно въ Наказѣ указанные.

§ 133. Въ тѣхъ случаяхъ, когда министръ или главноуправляющій даютъ объясненія въ отвѣтъ на запросъ или вопросъ Государственной Думы (ст. 33 и 40 Учр. Гос. Думы) или же дѣлаютъ самостоятельное заявленіе, не стоящее въ связи съ разсматриваемыми Государственною Думою вопросами, предсѣдательствующій предлагаетъ Государственной Думѣ разрѣшить: желаетъ-ли она перейти къ обсужденію заявленія министра или главноуправляющаго въ томъ же засѣданіи или перенести его на одно изъ ближайшихъ. Этотъ вопросъ разрѣшается Государственною Думою безъ преній.

§ 134. Передъ окончаніемъ засѣданія предсѣдательствующій докладываетъ общему собранію о поступившихъ въ день засѣданія заявленіяхъ, если, согласно установленному Совѣщаніемъ Государственной Думы порядку о времени внесенія таковыхъ заявленій, они подлежатъ оглашенію въ томъ же засѣданіи, и предлагаетъ на утвержденіе Государственной Думы повѣстку слѣдующаго засѣданія.

РАЗДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Порядокъ сужденій.

§ 135. Предсѣдательствующій руководитъ засѣданіемъ.

Никакихъ возраженій по поводу его распоряженій не допускается, и никто не можетъ высказываться, не получивъ слова отъ предсѣдательствующаго.

Примѣчаніе. Письменные протесты на дѣйствія предсѣдательствующихъ не оглашаются, но прилагаются къ протоколу засѣданія.

§ 136. Заявленія о предоставленіи слова дѣлаются письменно не раньше перехода къ разсмотрѣнію.

Подавшій заявленіе о предоставленіи слова не можетъ подавать о томъ же второго, пока не воспользуется словомъ.

§ 137. Предсѣдательствующій предоставляетъ слово въ порядкѣ сдѣланныхъ ему заявленій.

§ 138. Никто, кромѣ докладчика, не можетъ говорить болѣе часа.

Примѣчаніе. Этотъ срокъ можетъ быть удлиненъ постановленіемъ Государственной Думы, которое она принимаетъ безъ преній.

§ 139. Никто, кромѣ докладчика, не можетъ говорить по одному и тому же вопросу болѣе двухъ разъ.

Примѣчаніе. Это ограниченіе не касается рѣчей, произносимыхъ послѣ прекращенія преній въ порядкѣ § 164.

§ 140. Въ заявленіи о предоставленіи слова по вопросу, по которому количество рѣчей Наказомъ ограничено, должно быть указано: желаетъ-ли членъ Государственной Думы высказаться за или противъ предложенія. Заявленія безъ указанія сего въ расчетъ не принимаются.

§ 141. Если въ означенномъ въ предыдущемъ параграфѣ случаѣ число заявившихъ о предоставленіи слова превышаетъ число допускаемыхъ Наказомъ рѣчей, то выборъ между заявившими производится предсѣдательствующимъ, который въ число ихъ включаетъ перваго подписавшаго обсуждаемое предложеніе.

§ 142. Внѣ очереди, но безъ перерыва уже получившаго слово, имѣютъ право слова докладчики комиссій и одинъ изъ трехъ первыхъ (по соглашенію между ними) подписавшихъ обсуждаемое предложеніе.

Примѣчаніе. Если правомъ перваго слова желаетъ воспользоваться одинъ изъ трехъ первыхъ подписавшихъ обсуждаемое заявленіе и докладчикъ комиссіи, его разсматривавшей, то таковое право предоставляется сначала докладчику.

§ 143. Право указать на происходящее отступленіе отъ Наказа принадлежитъ каждому члену Государственной Думы не въ очередь. Рѣчи ограничиваются пятью минутами и никакія пренія по нимъ не допускаются.

§ 144. Объясненія по личному вопросу даются внѣ очереди, но отлагаются до окончанія сужденій по дѣлу въ томъ же засѣданіи. Рѣчи ограничиваются пятью минутами и никакія пренія по нимъ не допускаются.

§ 145. Если при наступленіи очереди подавшій заявленіе о предоставленіи слова не окажется въ залѣ засѣданія, то его фамилія переносится въ конецъ списка ораторовъ.

§ 146. Лица, записавшіяся въ очередь, могутъ, по взаимному соглашенію, мѣняться очередями и уступать свое слово лицу, не записавшемуся, при чемъ никто не можетъ воспользоваться правомъ двухъ рѣчей подъ рядъ.

§ 147. Если предсѣдательствующій желаетъ высказаться по обсуждаемому вопросу, то записывается въ очередь и на время своего слова передаетъ предсѣдательствованіе.

§ 148. Рѣчи произносятся съ трибуны.

§ 149. Чтеніе рѣчей не разрѣшается. Пользованіе записками и чтеніе цитатъ допускаются.

§ 150. Личныя обращенія членовъ Государственной Думы другъ къ другу воспрещаются.

§ 151. Предсѣдательствующій приглашаетъ оратора вернуться къ вопросу, если онъ отъ него уклонился.

§ 152. Если ораторъ не подчиняется указаніямъ предсѣдательствующаго, позволяетъ себѣ оскорбительныя, рѣзкія, вообще несовмѣстныя съ достоинствомъ Государственной Думы выраженія или инымъ способомъ нарушаетъ порядокъ, то предсѣдательствующій, смотря по важности нарушенія, призываетъ оратора

къ порядку, лишаетъ его слова или предлагаетъ Государственной Думѣ объ удаленіи его изъ засѣданія или объ устраненіи отъ участія въ засѣданіяхъ на время отъ 1 до 15 засѣданій.

Примѣчаніе. Лишенный слова членъ Государственной Думы лишается его до окончанія обсужденія вопроса, по которому онъ былъ лишенъ слова, или до окончанія засѣданія, если обсужденіе не будетъ въ немъ закончено.

§ 153. Членъ Государственной Думы, тѣмъ или инымъ способомъ нарушившій порядокъ засѣданія, призывается предсѣдательствующимъ къ порядку или по предложенію предсѣдательствующаго можетъ быть постановленіемъ Государственной Думы удаленъ изъ засѣданія или устраненъ отъ участія въ немъ на время отъ 1 до 15 засѣданій.

§ 154. Предложенія, означенныя въ двухъ предыдущихъ параграфахъ, ставятся на голосованіе безъ преній.

Но, предварительно сего, предназначенный къ удаленію членъ Государственной Думы можетъ представить свои объясненія или лично или чрезъ одного изъ членовъ Государственной Думы. Эти объясненія ограничиваются десятиминутнымъ срокомъ.

§ 155. Если въ засѣданіи возникаетъ безпорядокъ, препятствующій ходу занятій, и предсѣдательствующій лишенъ возможности возстановить порядокъ, онъ покидаетъ свое мѣсто, послѣ чего засѣданіе считается прерваннымъ на полчаса.

Если по возобновленіи засѣданія шумъ или безпорядокъ будетъ продолжаться, то предсѣдательствующій объявляетъ засѣданіе закрытымъ.

РАЗДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Сокращеніе и прекращеніе сужденій и проч.

§ 156. Предложенія: о прекращеніи записи ораторовъ, объ ограниченіи рѣчей временемъ не менѣе десяти минутъ и о прекращеніи преній,—полномъ или неполномъ,—могутъ вноситься лишь послѣ начала преній по дѣлу, за подписью 30 членовъ Государственной Думы.

Примѣчаніе. Рѣчь докладчика не считается началомъ преній.

§ 157. Подача перечисленныхъ въ предшествующемъ параграфѣ предложеній не можетъ служить поводомъ къ перерыву произносимой рѣчи.

§ 158. Предсѣдательствующій, доводя до свѣдѣнія Государственной Думы о поступленіи вышеупомянутыхъ предложеній (§ 156), оглашаетъ, по требованію кого-либо изъ ея членовъ, число и фамиліи всѣхъ записавшихся ораторовъ.

§ 159. Предсѣдательствующій ставитъ на голосованіе каждую изъ предложенныхъ мѣръ сокращенія и прекращенія сужденій въ отдѣльности.

§ 160. Указанныя въ § 156 предложенія принимаются или отклоняются Государственною Думою по выслушаніи двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ сдѣланнаго предложенія.

Каждая рѣчь не можетъ продолжаться болѣе десяти минутъ.

§ 161. При неполномъ прекращеніи преній Государственная Дума постановляетъ о выслушаніи лишь нѣкотораго, ею опредѣляемаго, числа ораторовъ изъ записавшихся, но словомъ еще не воспользовавшихся.

Ораторы эти указываются предсѣдательствующимъ и могутъ уступать свое слово другимъ.

§ 162. Передъ постановкою на голосованіе предложенія о неполномъ прекращеніи преній предсѣдательствующій объявляетъ перерывъ засѣданій, если того потребуетъ не менѣе 30 членовъ Государственной Думы.

§ 163. Предложенія: о прекращеніи записи ораторовъ, о сокращеніи времени рѣчей, о неполномъ или полномъ прекращеніи преній,—считаются отклоненными, если противъ нихъ выскажется не менѣе 100 присутствующихъ на засѣданіи членовъ Государственной Думы.

Примѣчаніе. Если въ засѣданіи присутствуютъ менѣе 200 членовъ Государственной Думы, то вопросъ рѣшается простымъ большинствомъ голосовъ.

§ 164. Когда исчерпанъ списокъ ораторовъ или когда состоялось постановленіе Госу-

дарственной Думы о полномъ прекращеніи преній по дѣлу, предсѣдательствующій объявляетъ послѣднія прекращенными.

Послѣ этого слово предоставляется докладчикамъ комиссій, автору обсуждаемаго предложенія и автору особаго мнѣнія,—если они пожелаютъ этимъ словомъ воспользоваться,—и, наконецъ, ораторамъ, записавшимся ранѣе по личному вопросу.

§ 165. Если послѣ принятія Государственною Думою той или другой мѣры къ сокращенію или прекращенію преній или послѣ объявленія преній оконченными министръ или главноуправляющій пожелаютъ воспользоваться словомъ (ст. 40 Учр. Гос. Думы), то запись возобновляется и слово предоставляется четыремъ изъ вновь записавшихся ораторовъ въ порядкѣ §§ 161 и 162.

Примѣчаніе. Принятіе какой-либо мѣры сокращенія преній по отношенію къ указаннымъ въ семъ параграфѣ четыремъ ораторамъ можетъ послѣдовать не иначе, какъ по особому постановленію Государственной Думы въ порядкѣ § 163.

РАЗДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Постановка вопросовъ.

§ 166. По выслушаніи всѣхъ ораторовъ, получившихъ слово въ порядкѣ § 164, предсѣдательствующій объявляетъ о переходѣ къ голосованію, оповѣщая о томъ звонкомъ по всѣмъ помѣщеніямъ Государственной Думы.

§ 167. Авторъ обсуждаемаго предложенія, пока по послѣднему не состоялось постановленія Государственной Думы, можетъ взять свое предложеніе обратно, и тогда оно снимается вовсе съ очереди, если за разсмотрѣніе его не выскажется 30 членовъ Государственной Думы.

Примѣчаніе. Если обсуждаемое предложеніе было внесено за нѣсколькими подписями, то право взять его обратно принадлежитъ каждому изъ первыхъ трехъ подписавшихся.

§ 168. Послѣ объявленія сужденій по дѣлу прекращенными (§ 164) никакія новыя предложенія не принимаются и на голосованіе не ставятся.

Передъ началомъ голосованія предсѣдательствующій сообщаетъ Государственной Думѣ о всѣхъ имѣющихся у него и подлежащихъ голосованію предложеніяхъ.

Предложеніе, сдѣланное только устно, голосованію не подлежитъ.

§ 169. Огласивъ подлежащія голосованію предложенія, предсѣдательствующій объявляетъ о порядкѣ, въ которомъ онъ предполагаетъ ставить ихъ на голосованіе.

§ 170. Каждый членъ Государственной Думы можетъ представлять по постановкѣ вопроса свои замѣчанія, но таковыя ограничиваются пятиминутнымъ срокомъ.

§ 171. Порядокъ постановки вопросовъ зависитъ отъ предсѣдательствующаго съ примѣненіемъ нижеслѣдующихъ правилъ.

§ 172. Вопросъ, который предсѣдательствующій ставитъ на голосованіе, долженъ быть изложенъ такъ, чтобы въ немъ заключалось только одно предложеніе, на которое отвѣтъ всегда можетъ быть выраженъ словами «*да*» или «*нѣтъ*».

§ 173. По требованію кого-либо изъ членовъ Государственной Думы всѣ голосуемыя заключенія, статьи, предложенія и резолюціи подлежатъ раздѣленію.

Если предсѣдательствующій находитъ, что грамматическій смыслъ голосуемаго предложенія или статьи не допускаетъ требуемаго раздѣленія, то предлагаетъ вопросъ о раздѣленіи на разрѣшеніе общаго собранія, которое постановляетъ объ этомъ безъ преній.

§ 174. Если заключенія, статьи, предложенія и резолюціи голосуются по частямъ (§ 173), то послѣ отдѣльныхъ голосованій каждый пунктъ или статья подлежатъ голосованію въ полномъ объемѣ принятыхъ Государственною Думою частей.

§ 175. Предварительный вопросъ о томъ, слѣдуетъ-ли предложеніе принять на разсмотрѣніе Государственной Думы (§ 131), всегда голосуется первымъ.

§ 176. Предложенія, касающіяся направленія дѣла, какъ-то: объ отложеніи разсмотрѣніемъ, о возвращеніи въ комиссію, объ истребованіи дополнительныхъ справокъ и т. п., голосуются раньше вопросовъ по существу.

§ 177. При голосованіи чиселъ голосованіе начинается съ меньшаго числа.

§ 178. При назначеніи сроковъ засѣданія или разсмотрѣнія дѣла болѣе отдаленные сроки голосуются прежде ближайшихъ.

§ 179. Въ случаѣ, предусмотрѣнномъ въ ст. 51 Учр. Гос. Думы, вопросъ о возвращеніи дѣла въ Государственный Совѣтъ голосуется ранѣе вопроса о передачѣ дѣла въ особую комиссію.

§ 180. При голосованіи законопроекта или иного предложенія, поступившаго изъ комиссіи, голосованію подлежатъ законопроектъ или предложеніе въ томъ видѣ, какъ они предлагаются комиссіею.

§ 181. Если комиссія даетъ заключеніе объ отклоненіи законопроекта или иного предложенія, то голосованію подлежитъ не ея заключеніе, а отклоняемый ею законопроектъ или предложеніе.

§ 182. При повѣркѣ полномочій избранныхъ членовъ Государственной Думы на голосованіе ставится прежде всего вопросъ о правильности или неправильности выборовъ, согласно заключенію отдѣла.

При признаніи выборовъ произведенными неправильно, ставится вопросъ: «*подлежатъ ли выборы отмѣнѣ*» и разрѣшается, согласно ст. 48 Учр. Гос. Думы, большинствомъ $^2/_3$ голосовъ.

§ 183. Предложенныя поправки и дополненія голосуются прежде тѣхъ пунктовъ или статей, къ коимъ они относятся.

§ 184. Поправка или дополненіе, принятыя авторомъ голосуемаго предложенія или докладчикомъ комиссіи, заключеніе которой ставится на голосованіе, отдѣльному голосованію не подвергаются, и голосованію подлежитъ самое предложеніе въ его измѣненной формѣ.

Примѣчаніе. Въ предложеніи, внесенномъ нѣсколькими членами Государственной Думы, правомъ автора пользуется одинъ изъ первыхъ трехъ подписавшихъ, по соглашенію между ними.

§ 185. Если предложено нѣсколько поправокъ, то сначала голосуются тѣ, которыя наиболѣе удаляются отъ основного предложенія.

При отсутствіи такого различія раньше голосуется та, которая была раньше предложена.

§ 186. Послѣ голосованія отдѣльныхъ вопросовъ и поправокъ, до существа какой-либо статьи или предложенія относящихся, таковые, въ полномъ ихъ видѣ, подлежатъ особому голосованію.

§ 187. Если внесено нѣсколько самостоятельныхъ и взаимно другъ друга исключающихъ предложеній, то предсѣдательствующій предлагаетъ ихъ на голосованіе въ порядкѣ ихъ поступленія.

Если же за подписью десяти членовъ Государственной Думы поступитъ предложеніе о первенствѣ какого-либо предложенія, то вопросъ о первенствѣ ставится на голосованіе Государственной Думы. При разрѣшеніи его допускаются двѣ рѣчи: одна—противъ, другая—за предложеніе, съ ограниченіемъ продолжительности ихъ пятиминутнымъ срокомъ.

§ 188. При постановкѣ на голосованіе законопроекта или иного предложенія, требующаго разрѣшенія Государственной Думы, съ ними не могутъ быть соединяемы мотивы ихъ принятія или отклоненія.

§ 189. Если, по выслушаніи отвѣта министра или главноуправляющаго на запросъ Государственной Думы, кромѣ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, поступитъ предложеніе о признаніи невозможности удовлетвориться разъясненіемъ министра и главноуправляющаго (ст. 60 Учр. Гос. Думы), то это предложеніе голосуется раньше другихъ, и принятіе его устраняетъ голосованіе предложенныхъ формулъ.

§ 190. При голосованіи перехода къ очереднымъ дѣламъ простой переходъ голосуется раньше мотивированнаго.

§ 191. Съ законопроектами, связанными съ условными кредитами и признанными постановленіемъ Государственной Думы спѣшными, нельзя соединять никакихъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ.

§ 192. При наличности нѣсколькихъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ предсѣдательствующій поступаетъ согласно § 187.

§ 193. Принятіе одной изъ предложенныхъ формулъ устраняетъ голосованіе остальныхъ.

§ 194. Если ни одна изъ предложенныхъ формулъ перехода не будетъ принята Государственною Думою, то предсѣдательствующій объявляетъ вопросъ исчерпаннымъ и переходитъ къ слѣдующему по очереди дѣлу.

РАЗДѢЛЪ ШЕСТОЙ.

Способы голосованія.

§ 195. Каждый членъ Государственной Думы подаетъ голосъ за себя.

Подача голосовъ за отсутствующихъ не допускается.

§ 196. Кромѣ случаевъ, положительно въ законѣ или Наказѣ указанныхъ, Государственная Дума постановляетъ открытою подачею голосовъ.

§ 197. При открытой подачѣ голосовъ, передъ началомъ голосованія, допускаются ограниченныя пятиминутнымъ срокомъ заявленія о мотивахъ голосованія. Записки о предоставленіи слова по такимъ заявленіямъ подаются до перехода къ голосованію и никакихъ преній по нимъ не допускается.

§ 198. Открытая подача голосовъ производится посредствомъ сидѣнія и вставанія. Въ случаѣ неясности результата предсѣдательствующій можетъ повторить голосованіе.

Подсчетъ голосовъ производится помощниками пристава Государственной Думы подъ наблюденіемъ предсѣдательствующаго.

§ 199. Въ случаяхъ сомнительности голосованія можетъ быть произведено голосованіе посредствомъ раздѣленія голосующихъ.

Къ такому способу переходятъ по усмотрѣнію предсѣдательствующаго или по иниціативѣ любого числа членовъ Государственной Думы, если за него выскажется не менѣе 100 человѣкъ. Заявленное объ этомъ предложеніе ставится на голосованіе безъ преній.

Примѣчаніе. Если въ засѣданіи присутствуютъ менѣе 200 членовъ Государственной Думы, то вопросъ рѣшается простымъ большинствомъ.

§ 200. Приступая къ означенному въ § 199 способу голосованія, предсѣдательствующій приглашаетъ всѣхъ, не принадлежащихъ къ составу членовъ Государственной Думы, лицъ удалиться изъ залы засѣданія. Затѣмъ члены Государственной Думы, отвѣчающіе на поставленный вопросъ утвердительно, выходятъ изъ залы засѣданія въ одну дверь, а члены, отвѣчающіе отрицательно,—въ противоположную.

Подсчетъ голосовъ производится помощниками пристава Государственной Думы подъ наблюденіемъ предсѣдательствующаго.

§ 201. При открытомъ голосованіи, произведенномъ непоименно, каждый членъ Государственной Думы имѣетъ право письменно сообщить Секретарю Государственной Думы свое мнѣніе, не сходное съ постановленіемъ большинства, съ краткою мотивировкою, для включенія такового въ стенографическій отчетъ, безъ предварительнаго прочтенія его въ общемъ собраніи.

§ 202. По каждому вопросу, предъ началомъ голосованія, за подписью 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть подано заявленіе съ требованіемъ поименнаго голосованія. Оно ставится на голосованіе безъ преній.

§ 203. Поименное голосованіе производится посредствомъ подачи именныхъ записокъ.

§ 204. Закрытое голосованіе посредствомъ баллотировки шарами или подачи записокъ производится: при выборахъ должностныхъ лицъ и членовъ комиссій, при разрѣшеніи вопроса объ отмѣнѣ выборовъ членовъ Государственной Думы, по представленіямъ судебной власти о примѣненіи ст. 16, 18, 19 и 20 Учр. Гос. Думы и при разрѣшеніи денежныхъ ассигнованій въ пользу кого-либо изъ состава Государственной Думы.

Подсчетъ голосовъ производится наличными Товарищами Секретаря Государственной Думы при участіи особо приглашенныхъ предсѣдательствующимъ членовъ Государственной Думы.

§ 205. Подсчетъ голосовъ при закрытомъ голосованіи производится немедленно по окончаніи голосованія въ самомъ засѣданіи Государственной Думы.

Подсчетъ голосовъ, поданныхъ при выборахъ членовъ комиссій, производится не нарушая хода очередныхъ занятій общаго собранія.

Результаты подсчета оглашаются предсѣдательствующимъ въ засѣданіи.

§ 206. Голоса воздержавшихся отъ голосованія не принимаются въ расчетъ при опредѣленіи результатовъ такового, но принимаются въ расчетъ, наравнѣ съ голосующими, при опредѣленіи законности состава собранія.

ГЛАВА VI.

Личное положеніе членовъ Государственной Думы.

§ 207. Членъ Государственной Думы, по прибытіи для участія въ ея сессіи, сообщаетъ о семъ въ канцелярію Государственной Думы, съ указаніемъ своего адреса и необходимыхъ о себѣ свѣдѣній. Онъ извѣщаетъ канцелярію и о каждой ихъ перемѣнѣ.

§ 208. Членъ Государственной Думы, желающій выбыть въ отпускъ на время, въ теченіе котораго происходятъ засѣданія общаго собранія Государственной Думы, испрашиваетъ означенный отпускъ въ установленномъ §§ 209—213 порядкѣ, подавая о томъ письменное заявленіе на имя Предсѣдателя Государственной Думы.

§ 209. Въ заявленіи объ отпускѣ (или о продленіи его) долженъ быть указанъ срокъ, съ котораго числа и по какое, включительно, испрашивается отпускъ.

Въ случаѣ неуказанія срока, началомъ отпуска считается день, слѣдующій за днемъ подачи заявленія, а окончаніемъ его—первый, послѣ отсутствія, день внесенія членомъ Государственной Думы своего имени въ вѣдомость присутствующихъ на засѣданіи общаго собранія.

Въ одномъ и томъ же заявленіи не можетъ быть испрошенъ отпускъ на два срока.

§ 210. Отпуски на срокъ въ общей сложности не болѣе полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшаются Совѣщаніемъ Государственной Думы (§ 224 п. д).

§ 211. Совѣщаніе извѣщаетъ члена Государственной Думы лишь въ томъ случаѣ, если оно не найдетъ возможнымъ разрѣшить отпуска.

Неизвѣщеніе о семъ до конца дня подачи заявленія объ отпускѣ свидѣтельствуетъ объ отсутствіи препятствій со стороны Совѣщанія къ разрѣшенію отпуска.

Примѣчаніе. Если въ неотложныхъ случаяхъ членъ Государственной Думы выбудетъ, не подавъ заявленія объ отпускѣ, то онъ долженъ подать таковое заявленіе не позднѣе недѣли со дня выбытія.

§ 212. Отпуски свыше полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшаются общимъ собраніемъ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 9 закона 6 Іюля 1908 г.

Для полученія ихъ членъ Государственной Думы подаетъ на имя Предсѣдателя Государственной Думы письменное заявленіе, которое вмѣстѣ съ заключеніемъ Совѣщанія Государственной Думы (§ 224 п. д.) вносится въ ближайшее засѣданіе на разрѣшеніе общаго собранія.

Примѣчаніе. Если въ полуторамѣсячный срокъ отпусковъ, которыми членъ Государственной Думы воспользовался въ теченіе года, вошли отпуски и по болѣзни, то членъ Государственной Думы, для полученія новаго отпуска, можетъ ходатайствовать предъ общимъ собраніемъ Государственной Думы объ исключеніи отпусковъ по болѣзни изъ вышеупомянутаго срока.

§ 213. Членъ Государственной Думы, не воспользовавшійся отпускомъ или вернувшійся изъ онаго ранѣе срока и не заявившій объ этомъ своевременно, числится въ отпуску на указанныхъ въ § 209 основаніяхъ.

§ 214. Членъ Государственной Думы, не находящійся въ отпуску, но отсутствующій на засѣданіяхъ общаго собранія по перечисленнымъ въ § 216 причинамъ, отмѣчаетъ объ этомъ за своею подписью въ спискѣ отсутствующихъ въ засѣданіяхъ общаго собранія.

Эта отмѣтка должна быть внесена въ списокъ не позже перваго дня, слѣдующаго по окончаніи того мѣсяца, въ теченіе котораго членъ Государственной Думы отсутствовалъ на засѣданіяхъ общаго собранія.

§ 215. Если по истеченіи опредѣленнаго въ § 214 срока отмѣтки о причинахъ отсутствія на засѣданіи въ спискѣ не окажется, то членъ Государственной Думы признается Совѣщаніемъ отсутствовавшимъ на засѣданіи безъ уважительной причины.

При невозможности самолично отмѣтить въ спискѣ о причинѣ отсутствія на засѣданіи членъ Государственной Думы подаетъ письменное заявленіе на имя Предсѣдателя.

Примѣчаніе. Заявленія о запамятованіи внести свое имя въ вѣдомость присутствую-

щихъ на засѣданіи общаго собранія подаются Предсѣдателю не позже опредѣленнаго въ § 214 срока.

§ 216. Уважительными причинами отсутствія на засѣданіяхъ общаго собранія признаются:

а) нездоровье, препятствующее присутствовать въ засѣданіяхъ общаго собранія, смерть или тяжкая болѣзнь членовъ семьи;

б) занятія, связанныя съ дѣятельностью Государственной Думы;

в) личныя дѣла, не терпящія отлагательства.

§ 217. О членахъ Государственной Думы, выбывающихъ въ отпускъ, публикуется въ Справочномъ Листкѣ Государственной Думы, а объ отсутствующихъ на засѣданіяхъ общаго собранія безъ уважительныхъ причинъ періодически оглашается въ общемъ собраніи.

§ 218. Членъ Государственной Думы, отсутствовавшій на засѣданіи общаго собранія безъ уважительной причины, подвергается вычету изъ причитающагося ему въ ближайшемъ мѣсяцѣ довольствія въ размѣрѣ 25 рублей за каждый пропущенный день засѣданія.

Сумма вычетовъ, подлежащихъ удержанію въ теченіе мѣсяца, не можетъ превышать получаемаго членомъ Государственной Думы ежемѣсячнаго довольствія.

§ 219. Членъ Государственной Думы, устраненный отъ участія въ засѣданіяхъ общаго собранія на основаніи ст. 38 Учр. Гос. Думы, сохраняетъ право входа во всѣ помѣщенія Государственной Думы и участія въ работахъ комиссій.

§ 220. Членъ Государственной Думы, временно устраненный отъ участія въ ея собраніяхъ на основаніи ст. 20 Учр. Гос. Думы, лишается на время устраненія права участія какъ въ засѣданіяхъ общаго собранія, такъ и въ работахъ комиссій и отдѣловъ, сохраняя право входа въ зданіе Государственной Думы.

§ 221. Заявленіе члена Государственной Думы объ отказѣ отъ званія подается на имя Предсѣдателя, который кладетъ на немъ резолюцію о принятіи къ свѣдѣнію, о чемъ сообщаетъ Государственной Думѣ и Предсѣдателю Совѣта Министровъ. Подобное заявленіе можетъ быть взято обратно, пока по нему не послѣдовало резолюціи Предсѣдателя.

§ 222. Если таковое заявленіе подается Предсѣдателю не лично, то подпись на немъ должна быть надлежащимъ образомъ засвидѣтельствована, безъ чего оно не получаетъ движенія.

ГЛАВА VII.

Совѣщаніе Государственной Думы.

§ 223. Совѣщаніе Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы) для соображенія общихъ вопросовъ, возникающихъ относительно дѣятельности Государственной Думы, состоитъ изъ Предсѣдателя Государственной Думы, Товарищей Предсѣдателя, Секретаря Государственной Думы и Старшаго Товарища Секретаря или лицъ, ихъ замѣняющихъ.

§ 224. На обязанности Совѣщанія Государственной Думы лежитъ общее наблюденіе за ходомъ работъ по Государственной Думѣ, а именно: оно

а) осуществляетъ права и обязанности по назначенію, прохожденію службы и увольненію лицъ, служащихъ въ канцеляріи Государственной Думы и состоящихъ при Государственной Думѣ (законъ 1 Іюля 1908 г.);

б) составляетъ предположенія о ходѣ занятій въ Государственной Думѣ и, соотвѣтственно сему, предлагаетъ на утвержденіе Государственной Думы повѣстки засѣданій общаго собранія;

в) даетъ заключенія по вопросамъ, указаннымъ въ Наказѣ;

г) опредѣляетъ направленіе поступающихъ на имя Государственной Думы бумагъ, и

д) вѣдаетъ дѣлами объ отпускахъ и объ отсутствіи членовъ Государственной Думы въ порядкѣ главы VI.

§ 225. Совѣщаніе устанавливаетъ правила о внутреннемъ распорядкѣ Государственной Думы во всѣхъ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ Наказомъ, не разрѣшенныхъ постановленіями общаго собранія Государственной Думы и не отнесенныхъ ни Наказомъ, ни постановленіемъ Государственной Думы къ вѣдѣнію другихъ органовъ Государственной Думы.

§ 226. Совѣщаніе, по собственному почину или по заявленіямъ заинтересованныхъ сто-

ронъ, отмѣняетъ постановленія и распоряженія всѣхъ органовъ Государственной Думы, противорѣчащія закону, Наказу или постановленіямъ Государственной Думы.

§ 227. По всѣмъ вопросамъ, связаннымъ съ отмѣною состоявшихся постановленій или распоряженій, Совѣщаніе, предварительно постановленія рѣшенія, предоставляетъ заинтересованнымъ сторонамъ возможность представить свои объясненія.

§ 228. Совѣщаніе разрѣшаетъ всѣ затрудненія въ дѣятельности Государственной Думы, не разрѣшенныя ни закономъ, ни Наказомъ, ни постановленіями Государственной Думы и не отнесенныя Наказомъ или постановленіемъ Государственной Думы къ вѣдѣнію другихъ ея органовъ.

§ 229. Совѣщаніе созывается Предсѣдателемъ Государственной Думы.

Предсѣдатель обязанъ созвать Совѣщаніе по заявленію о томъ двухъ его членовъ.

§ 230. Совѣщаніе признается въ законномъ составѣ, когда въ немъ присутствуетъ не менѣе трехъ его членовъ, въ томъ числѣ Секретарь Государственной Думы или замѣняющій его Старшій Товарищъ (§ 25).

§ 231. Засѣданія Совѣщанія закрыты для лицъ, не входящихъ въ его составъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда Совѣщаніе признаетъ необходимымъ сдѣлать засѣданіе открытымъ.

§ 232. Предсѣдатель можетъ пригласить къ участію въ засѣданіи Совѣщанія, съ правомъ совѣщательнаго голоса, тѣхъ членовъ Государственной Думы, которыхъ онъ признаетъ полезнымъ привлечь къ разсмотрѣнію даннаго вопроса.

§ 233. Порядокъ извѣщенія членовъ Совѣщанія, веденіе журналовъ его засѣданій, распредѣленіе обязанностей между его членами и, вообще, всѣ правила дѣлопроизводства Совѣщанія устанавливаются имъ самимъ.

ГЛАВА VIII.

Порядокъ пересмотра Наказа Государственной Думы.

§ 234. О пересмотрѣ, измѣненіи или дополненіи Наказа Государственной Думы подается письменное заявленіе за подписью не менѣе 30 членовъ Государственной Думы.

§ 235. Означенное заявленіе передается въ особо для сего избранную комиссію и обсуждается Государственною Думою по существу не ранѣе, какъ по поступленіи отъ комиссіи доклада.

§ 236. Докладъ комиссіи обсуждается въ общемъ собраніи Государственной Думы въ порядкѣ, установленномъ для разсмотрѣнія Государственною Думою законодательныхъ дѣлъ (глава IV, раздѣлъ 1).

Предсѣдатель комиссіи *П. Крупенскій.*

Докладчикъ *В. Маклаковъ.*

Приложеніе № 1.

Копія съ опредѣленія перваго департамента Правительствующаго Сената.

1909 г. Ноября 6-го дня. По указу Его Императорскаго Величества, Правительствующій Сенатъ слушали: предложеніе Министра Юстиціи, отъ 12 Іюня 1909 г., № 35103, при коемъ предлагаетъ Правительствующему Сенату для распубликованія Наказъ Государственной Думы, утвержденный постановленіемъ ея отъ 2 Іюня 1909 г. Приказали: на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената еще въ 1906 г. восходилъ вопросъ о распубликованіи составленной тогда Государственною Думою части ея Наказа. Незаконченность и несогласованность нѣкоторыхъ постановленій сего Наказа съ закономъ послужили причиною отказа со стороны Правительствующаго Сената въ распубликованіи его во всеобщее свѣдѣніе. Нынѣ, законченный и переработанный, а отчасти и согласованный съ замѣчаніями, сдѣланными Правительствующимъ Сенатомъ въ опредѣленіи его отъ 12 Іюня 1906 г., Наказъ этотъ вновь представленъ Правительствующему Сенату для распубликованія. Признавая, что законномѣрность всякаго, входящаго въ составъ Наказа, отдѣльнаго постановленія можетъ быть окончательно установлена лишь по сопоставленіи его съ совокупностью всѣхъ остальныхъ содержащихся въ Наказѣ правилъ, и принимая во вниманіе, что Наказъ Государственной Думы впервые внесенъ въ Правительствующій Сенатъ для распубликованія въ законченномъ видѣ,—Правительствующій Сенатъ считаетъ необходимымъ обсудить, съ точки зрѣнія законномѣрности ихъ, всѣ правила, въ Наказѣ изложенныя. Приступая къ исполненію сего, Правительствующій Сенатъ находитъ: 1) содержащееся въ прим. 1 къ § 1 Наказа постановленіе противорѣчитъ буквальному смыслу ст. 27[2] Учр. Гос. Думы (Св. Зак., т. I, ч. 2, изд. 1908 г.), согласно коей, въ случаѣ роспуска Государственной Думы до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ, управленіе канцеляріею Думы и завѣдываніе состоящими при Государственной Думѣ должностными лицами, впредь до избранія Предсѣдателя и Секретаря новымъ составомъ Думы, возлагается на Государственнаго Секретаря, а не на временныхъ секретарей, учреждаемыхъ Наказомъ Думы вопреки закону. 2) Редакція §§ 16 и 18 Наказа даетъ основаніе заключить, что предусматриваемое § 16 учрежденіе особой комиссіи для изслѣдованія нарушеній закона или злоупотребленій, обнаруженныхъ при разсмотрѣніи выборнаго производства, имѣетъ цѣлью не только облегченіе повѣрки полномочій лицъ, избранныхъ въ составъ Государственной Думы, но и осуществленіе органомъ Государственной Думы активнаго контроля надъ дѣйствіями участвовавшихъ въ выборномъ производствѣ лицъ и учрежденій, каковой контроль, по закону (ст. 24 Пол. Выб. Гос. Дум.), лежитъ не на Государственной Думѣ, а на Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ и Правительствующемъ Сенатѣ. Въ справедливости такого заключенія, а слѣдовательно и вывода о несогласованности съ закономъ разсматриваемыхъ параграфовъ Наказа, убѣждаетъ и устанавливаемое § 18 правило, въ силу котораго повѣрка выборнаго производства продолжается Государственною Думою и послѣ того, какъ лицо, избранное членомъ Думы, изъ состава ея выбыло, т. е. при устраненіи всякой необходимости разрѣшить вопросъ о правильности выборовъ этого лица. 3) Относительно § 20 Наказа нельзя не замѣтить, что указаніе въ немъ на то, что, въ случаѣ отмѣны выборовъ члена Государственной Думы, Предсѣ-

*

датель ея немедленно доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ на предметъ назначенія новыхъ выборовъ, не согласовано съ установленными на сей случай ст. 144 Пол. Выб. Гос. Дум. правилами, въ силу которыхъ назначеніе новыхъ выборовъ не всегда представляется необходимымъ. 4) Въ § 24 Наказа указывается, что Товарищи Секретаря, въ случаѣ отсутствія Секретаря или его Старшаго Товарища, замѣняютъ ихъ по очереди, установленной соглашеніемъ между ними. Отсутствіе въ текстѣ сего параграфа Наказа оговорки о томъ, что эти лица не могутъ участвовать въ Совѣщаніи, установленномъ ст. 12 Учр. Гос. Думы, если не имѣютъ на то самостоятельныхъ правъ, приводитъ къ заключенію, что разсматриваемый параграфъ Наказа недостаточно согласованъ со ст. 12 Учр. Гос. Думы. 5) Согласно п. в § 35 Наказа, къ вѣдѣнію финансовой комиссіи, повидимому, отнесены дѣла, подчиненныя Государственной Думѣ п.п. 4, 5 и 6 ст. 31 Учр. Гос. Думы, между тѣмъ самое наименованіе дѣлъ въ разсматриваемомъ параграфѣ Наказа не согласовано съ ихъ наименованіемъ въ законѣ, что можетъ повлечь за собой значительныя недоразумѣнія на практикѣ. 6) § 46 Наказа долженъ быть согласованъ со ст. 40 Учр. Гос. Думы, такъ какъ комиссіямъ, образуемымъ Думою, не можетъ быть предоставлено Наказомъ правъ, не присвоенныхъ закономъ самой Государственной Думѣ. Ни статья 40 Учр. Гос. Думы, ни какой либо иной законъ не дозволяетъ Государственной Думѣ требовать на ея обозрѣніе какіе-либо документы, а потому такое право не можетъ быть признано за думскими комиссіями. 7) Исходя изъ того же положенія, необходимо признать несогласованнымъ съ закономъ и § 47 Наказа. Государственная Дума не имѣетъ права приглашать и выслушивать въ своихъ засѣданіяхъ свѣдущихъ людей, а потому такое право не можетъ принадлежать и думскимъ комиссіямъ. 8) §§ 67 и 68 Наказа представляются не согласованными со ст. 57 Учр. Гос. Думы. На основаніи § 67 Наказа, согласіе Министра выработать законопроектъ на началахъ внесеннаго членами Государственной Думы и ею одобреннаго законодательнаго заявленія не препятствуетъ Государственной Думѣ немедленно передать заявленіе это для самостоятельной выработки законопроекта въ одну изъ существующихъ или въ особо для сего образованную комиссію, въ которую, согласно § 68 Наказа, лишь въ качествѣ матеріала передается и внесенный впослѣдствіи въ Думу правительственный законопроектъ. Между тѣмъ 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. 9) По поводу § 74 Наказа необходимо замѣтить, что редакція какъ этого параграфа, такъ равно и нѣлаго ряда другихъ параграфовъ Наказа (§§ 77, 117, 128, 129, 140, 142, 143 и др.), допускаетъ предположеніе о томъ, что изложенныя въ нихъ правила касаются образа дѣйствія и обязанностей не только членовъ Государственной Думы и лицъ служащихъ въ оной, но и представителей правительства, такъ или иначе участвующихъ въ дѣятельности Государственной Думы, что противорѣчитъ ст. 62 Учр. Гос. Думы, предоставляющей этой послѣдней опредѣлять Наказомъ, издаваемымъ въ развитіе правилъ, установленныхъ Учрежденіемъ Государственной Думы, лишь подробности внутренняго въ ней распорядка, предметы вѣдомства и порядокъ дѣйствій указаннаго въ ст. 12 Учр. Гос. Думы Совѣщанія, а также обязанности канцеляріи Думы, ея пристава и подвѣдомственныхъ послѣднему лицъ. 10) Согласно ст. 10 Учр. Гос. Думы, если Дума большинствомъ $^2/_3$ ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ Министра или Главноуправляющаго (ст. 59), то дѣло представляется Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благоволзрѣніе. Законъ этотъ не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что представленіе на Высочайшее благоволзрѣніе всего дѣла должно имѣть мѣсто безъ особаго именно о семъ постановленія Государственной Думы всякій разъ, когда резолюція Думы, если она заключаетъ въ себѣ признаніе сообщенія Министра или Главноуправляющаго неудовлетворительнымъ, принята большинствомъ не менѣе $^2/_3$ членовъ Думы; между тѣмъ, редакція §§ 180 и 181 Наказа допускаетъ

предположеніе о возможности голосованія Думою вопроса о направленіи дѣла по ст. 60 Учр. Гос. Думы, тогда какъ примѣненіе установленнаго этимъ закономъ порядка не зависитъ отъ усмотрѣнія Думы. Равнымъ образомъ, несогласованною со ст. 60 Учр. Гос. Думы является и часть 2 § 181 Наказа, такъ какъ въ указанномъ въ ст. 60 Учр. Гос. Думы случаѣ на Высочайшее благовоззрѣніе представляется, согласно закону, не Государственною Думою, а Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта — дѣло, а не одно постановленіе Думы. 11) Согласно § 196 Наказа, закрытое голосованіе посредствомъ баллотировки шарами или подачею записокъ производится, между прочимъ, при разрѣшеніи денежныхъ ассигнованій въ пользу кого-либо изъ состава Государственной Думы. Вышеприведенный параграфъ Наказа допускаетъ предположеніе, что, согласно Наказу, признается возможнымъ производство денежныхъ ассигнованій, между прочимъ, и въ пользу членовъ Государственной Думы, что не можетъ быть признано правильнымъ, такъ какъ размѣръ получаемаго членами Государственной Думы денежнаго вознагражденія въ законѣ (прил. II къ ст. 23) точно установленъ. 12) По поводу § 207, п. д. §§ 214 и 216 Наказа нельзя не замѣтить, что они, возлагая на Совѣщаніе разсмотрѣніе конкретныхъ случаевъ, противорѣчатъ ст. 12 Учр. Гос. Думы, изъ коей видно, что Совѣщаніе предназначено закономъ для соображенія общихъ, возникающихъ относительно дѣятельности Государственной Думы, вопросовъ. 13) Въ § 212, согласно коему членъ Государственной Думы, временно устраненный отъ участія въ ея собраніяхъ, на основаніи ст. 20 Учр. Гос. Думы, лишается на время устраненія права участія лишь въ засѣданіяхъ общаго собранія и комиссій, пропущено указаніе на лишеніе права участія и въ «отдѣлахъ», каковое ограниченіе вполнѣ соотвѣтствовало бы предусматриваемому закономъ (ст. 38 Учр. Гос. Думы) понятію объ устраненіи отъ участія въ собраніяхъ Думы (ст. 5 Учр. Гос. Думы). Не признавая возможнымъ по всѣмъ изложеннымъ основаніямъ сдѣлать распоряженіе объ опубликованіи предложеннаго Министромъ Юстиціи Наказа Государственной Думы, въ качествѣ постановленія, имѣющаго общеобязательное значеніе, Правительствующій Сенатъ опредѣляетъ: предоставить Министру Юстиціи о вышеизложенномъ довести до свѣдѣнія Государственной Думы. О чемъ къ дѣламъ оберъ-прокурора перваго департамента Правительствующаго Сената передать копію съ сего опредѣленія. Подлинное за подписаніемъ Правительствующаго Сената. Исполнено Ноября 27 дня 1909 г.

№ 379.
IV/1.

Приложеніе 2.

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНІЕ

НАКАЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ III-го СОЗЫВА СЪ ПРОЕКТОМЪ НАКАЗА, ВЫРАБОТАННЫМЪ КОМИССІЕЮ ПО НАКАЗУ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Открытіе Государственной Думы и повѣрка полномочій ея членовъ

§ 1. По открытіи Государственной Думы новаго созыва въ срокъ и въ порядкѣ, установленные въ Высочайшемъ Указѣ, обязанности предсѣдательствующаго, если таковыя Высочайшимъ Указомъ не возложены на особое лицо, исполняетъ, до избранія Предсѣдателя, тотъ изъ присутствующихъ членовъ Государственной Думы, который участвовалъ въ наибольшемъ числѣ сессій, при равенствѣ же въ сессіяхъ—старшій изъ нихъ по возрасту, а если нѣтъ членовъ, участвовавшихъ въ прежнихъ сессіяхъ, то—старѣйшій.

Обязанности Секретарей, согласно ст. 24 Учр. Гос. Думы, исполняютъ Секретарь и его Товарищи предыдущаго состава Государственной Думы.

Примѣчаніе 1. При роспускѣ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 3 Учр. Гос. Думы обязанности временныхъ Секретарей исполняютъ четыре, слѣдующихъ за предсѣдательствующимъ по старшинству участія въ сессіяхъ,—при равенствѣ же въ сессіяхъ или при отсутствіи участвовавшихъ въ прежнихъ сессіяхъ, по старшинству возраста,—члена Государственной Думы.

Примѣчаніе 2. Списокъ членовъ Государственной Думы, съ указаніемъ возраста каждаго изъ нихъ, составляется Канцеляріей Государственной Думы на основаніи свѣдѣній, сообщаемыхъ самими членами Государственной Думы.

§ 2. Занявъ мѣсто Предсѣдателя, предсѣдательствующій предлагаетъ членамъ Государственной Думы дать торжественное обѣщаніе (ст. 13 Учр. Гос. Думы), текстъ котораго оглашается исполняющимъ обязанности Секретаря. Торжественное обѣщаніе выслушивается членами Государственной Думы стоя и затѣмъ подписывается ими на приготовленныхъ для сего листахъ.

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ **1.** По открытіи Государственной Думы новаго созыва въ срокъ и въ порядкѣ, *установленномъ* въ Высочайшемъ указѣ, обязанности предсѣдательствующаго, если таковыя Высочайшимъ указомъ не возложены на особое лицо, исполняетъ, до избранія Предсѣдателя, тотъ изъ присутствующихъ членовъ Государственной Думы, который участвовалъ въ наибольшемъ числѣ сессій, при равенствѣ же въ сессіяхъ—старшій изъ нихъ по возрасту, а если нѣтъ членовъ, участвовавшихъ въ прежнихъ сессіяхъ, то—старѣйшій.

Обязанности *Секретаря и его Товарищей*, согласно ст. 24 Учр. Гос. Думы, исполняютъ Секретарь и его Товарищи предыдущаго состава Государственной Думы.

Примѣчаніе 1. При роспускѣ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 3 Учр. Гос. Думы обязанности временнаго Секретаря исполняются въ порядкѣ ст. 27² Учр. Гос. Думы.

Примѣчаніе 2. Списокъ членовъ Государственной Думы, съ указаніемъ возраста каждаго изъ нихъ, составляется канцеляріею Государственной Думы на основаніи свѣдѣній, сообщаемыхъ самими членами Государственной Думы.

§ **2**—безъ измѣненія.

§ **3.** Государственная Дума не приступаетъ ни къ какимъ занятіямъ до окончанія повѣрки полномочій болѣе половины избранныхъ членовъ и выбора должностныхъ лицъ.

§ **4.** Для повѣрки полномочій наличный составъ Государственной Думы въ первомъ же засѣданіи раздѣляется жребіемъ на 11 отдѣловъ въ порядкѣ, указанномъ въ § 29.

§ **5.** Всѣ представленныя въ Государственную Думу выборныя производства распредѣляются предсѣдательствующимъ между отдѣлами, по возможности въ равномъ количествѣ, въ алфавитномъ порядкѣ избирательныхъ округовъ.

§ **6.** Отдѣлы собираются въ порядкѣ, указанномъ въ § 37. Для предварительнаго разсмотрѣнія выборныхъ производствъ отдѣлы могутъ образовывать изъ своей среды комиссіи, въ числѣ не менѣе пяти членовъ въ каждой. Способъ образованія комиссій предоставляется усмотрѣнію отдѣловъ.

Въ своей дѣятельности отдѣлы и комиссіи руководствуются правилами, указанными въ главѣ III.

§ **7.** Никто изъ членовъ Государственной Думы не включается въ комиссію, разсматривающую выборное производство по его избирательному округу, и не участвуетъ въ голосованіи отдѣла и общаго собранія Государственной Думы по вопросу о правильности своего полномочія.

§ **8.** Членъ Государственной Думы, правильность полномочій котораго возбуждаетъ сомнѣніе, извѣщается о днѣ окончательнаго по его дѣлу засѣданія комиссіи и отдѣла. Онъ можетъ представлять всѣ необходимыя объясненія, но обсужденіе и голосованіе происходитъ въ его отсутствіи.

Проектъ комиссіи.

§ **3.** Государственная Дума не приступаетъ ни къ какимъ занятіямъ до окончанія повѣрки полномочій болѣе половины избранныхъ членовъ и выбора должностныхъ лицъ *въ числѣ, достаточномъ для законнаго состава Совѣщанія Государственной Думы (§ 230).*

§ **4**—безъ измѣненія.

§ **5**—безъ измѣненія.

§ **6.** Отдѣлы собираются въ порядкѣ, указанномъ въ § 35. Для предварительнаго разсмотрѣнія выборныхъ производствъ отдѣлы могутъ образовывать изъ своей среды подотдѣлы, въ числѣ не менѣе пяти членовъ въ каждомъ. Способъ образованія *подотдѣловъ* предоставляется усмотрѣнію отдѣловъ.

Въ своей дѣятельности отдѣлы и подотдѣлы руководствуются правилами, указанными въ главѣ III.

§ **7.** Никто изъ членовъ Государственной Думы не включается въ *подотдѣлъ, разсматривающій* выборное производство по его избирательному округу, и не участвуетъ въ голосованіи отдѣла и общаго собранія Государственной Думы *по всѣмъ вопросамъ, связаннымъ повѣркою правильности его полномочій.*

§ **8.** Членъ Государственной Думы, *о правильности* полномочій котораго *возбуждено* сомнѣніе, извѣщается о днѣ окончательнаго по его дѣлу засѣданія *подотдѣла* и отдѣла. Онъ можетъ представлять всѣ необходимыя объясненія, но обсужденіе и голосованіе происходятъ въ его отсутствіи.

*

§ **9.** Всѣ окончательныя постановленія комиссій и отдѣловъ о повѣркѣ выборныхъ производствъ принимаются закрытымъ голосованіемъ.

§ **10.** О результатахъ повѣрки выборныхъ производствъ комиссіи представляютъ въ отдѣлы письменныя заключенія. Для изготовленія ихъ, а равно для представленія по нимъ объясненій какъ въ отдѣлахъ, такъ и въ общемъ собраніи Государственной Думы, избирается докладчикъ въ порядкѣ, указанномъ въ § 54.

§ **11.** Заключенія комиссіи обсуждаются отдѣлами, которые могутъ утвердить или измѣнить таковыя. Въ послѣднемъ случаѣ докладчикъ для доклада общему собранію избирается отдѣломъ.

§ **12.** На разсмотрѣніе общаго собранія предлагаются сначала доклады о повѣркѣ выборныхъ производствъ, на которыя не было принесено жалобъ и въ которыхъ отдѣлами не усмотрѣно неправильностей.

§ **13.** При назначеніи къ разсмотрѣнію въ общемъ собраніи докладовъ о повѣркѣ выборныхъ производствъ, на которыя были принесены жалобы, въ повѣсткѣ засѣданія указывается округъ, выборы коего повѣряются.

§ **14.** Заключенія отдѣловъ объ отмѣнѣ выборовъ должны быть представлены въ письменномъ видѣ. Общее собраніе приступаетъ къ ихъ разсмотрѣнію не раньше, какъ черезъ три дня по раздачѣ ихъ членамъ Государственной Думы.

§ **15.** Если при разсмотрѣніи выборнаго производства отдѣлъ найдетъ въ немъ неправильности, то, независимо отъ того, считаетъ ли онъ таковыя достаточнымъ поводомъ къ

Проектъ комиссіи.

§ **9.** Всѣ окончательныя постановленія подотдѣловъ и отдѣловъ о повѣркѣ выборныхъ производствъ, *на которыя были принесены жалобы или по которымъ кѣмъ-либо были заявлены сомнѣнія,* принимаются закрытымъ голосованіемъ.

§ **10.** О результатахъ повѣрки выборныхъ производствъ *подотдѣлы* представляютъ въ отдѣлы письменныя заключенія. Для изготовленія ихъ, а равно для представленія по нимъ объясненій какъ въ отдѣлахъ, такъ и въ общемъ собраніи Государственной Думы, избирается докладчикъ въ порядкѣ, указанномъ въ *§ 51.*

§ **11.** Заключенія *подотдѣловъ* обсуждаются отдѣлами, которые могутъ утвердить или измѣнить таковыя. Въ послѣднемъ случаѣ докладчикъ для доклада общему собранію избирается отдѣломъ.

§ **12**—безъ измѣненія.

§ **13.** При назначеніи къ разсмотрѣнію въ общемъ собраніи докладовъ о повѣркѣ выборныхъ производствъ, на которыя были принесены жалобы или *по поводу которыхъ были заявлены сомнѣнія,* въ повѣсткѣ засѣданія указывается округъ, выборы коего повѣряются.

§ **14**—безъ измѣненія.

§ **15**—безъ измѣненія.

отмѣнѣ выборовъ, онъ можетъ въ порядкѣ § 14 предложить Государственной Думѣ довести о нихъ, чрезъ ея Предсѣдателя, до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ.

§ **16.** Въ случаѣ обнаруженія, при разсмотрѣніи выборнаго производства, особо важныхъ нарушеній закона или злоупотребленій, отдѣлъ можетъ, до окончательнаго своего постановленія, войти въ Государственную Думу въ порядкѣ § 14 съ предложеніемъ объ учрежденіи особой комиссіи для изслѣдованія означенныхъ нарушеній закона или злоупотребленій.

§ **17.** Если заключеніе отдѣла объ отмѣнѣ выборовъ или указанныя въ §§ 15 и 16 предложенія будутъ отвергнуты большинствомъ отдѣла, то его меньшинство, ихъ поддерживавшее, имѣетъ право въ теченіе трехъ дней внести оныя, въ письменномъ видѣ, особымъ мнѣніемъ, которое и прилагается къ письменному въ такомъ случаѣ докладу отдѣла.

§ **18.** Выбытіе изъ состава Государственной Думы (ст.ст. 17—19 Учр. Гос. Думы) лица, полномочія коего повѣряются, не служитъ основаніемъ къ прекращенію повѣрки выборнаго производства.

§ **19.** Каждый членъ Государственной Думы пользуется всѣми правами, ему по закону предоставленными, пока не состоится постановленія Государственной Думы объ отмѣнѣ его выборовъ.

§ **20.** Въ случаѣ отмѣны выборовъ члена Государственной Думы Предсѣдатель ея немедленно доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ на предметъ назначенія новыхъ выборовъ.

Проектъ комиссіи.

§ **16** исключенъ.

§ *16* (**17**). *Если, вопреки заключенію отдѣла, меньшинство его предложитъ отмѣнить выборы или, не отмѣняя таковыхъ, поступить въ порядкѣ § 15, то оно имѣетъ право, въ теченіе трехъ дней со дня постановленія рѣшенія, внести эти предложенія въ письменномъ видѣ, особымъ мнѣніемъ, которое и прилагается къ письменному въ такомъ случаѣ докладу отдѣла.*

§ *17* (**18**)—безъ измѣненія.

§ *18* (**19**)—безъ измѣненія.

§ *19* (**20**). Въ случаѣ отмѣны выборовъ члена Государственной Думы, Предсѣдатель Государственной Думы немедленно доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія Предсѣдателя Совѣта Министровъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Избраніе Государственною Думою должностныхъ лицъ.

§ **21.** По признаніи общимъ собраніемъ правильными выборовъ членовъ Государственной Думы въ количествѣ, превышающемъ половину числа избранныхъ ея членовъ, Государственная Дума приступаетъ къ выбору Предсѣдателя, двухъ Товарищей Предсѣдателя, Секретаря и пяти Товарищей Секретаря.

Примѣчаніе. Число Товарищей Секретаря можетъ быть измѣнено постановленіемъ Государственной Думы.

§ **22.** Выборы означенныхъ въ § 21 должностныхъ лицъ производятся закрытымъ голосованіемъ посредствомъ баллотировки шарами.

§ **23.** Предварительно баллотировки шарами намѣчаются закрытымъ же голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ кандидаты. Затѣмъ баллотируются кандидаты, изъявившіе согласіе на баллотировку.

§ **24.** Выбранными при баллотировкѣ шарами считаются тѣ, кто получилъ наибольшее абсолютное большинство голосовъ. При равенствѣ голосовъ избраніе рѣшается жребіемъ, который вынимается предсѣдательствующимъ.

§ **25.** Если при баллотировкѣ шарами никто не получилъ абсолютнаго большинства голосовъ, то баллотировка тѣхъ же кандидатовъ производится вторично и избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ. При равенствѣ голосовъ избраніе рѣшается жребіемъ, который вынимается предсѣдательствующимъ.

§ **26.** По избраніи двухъ Товарищей Предсѣдателя и установленнаго Государственною Думою числа Товарищей Секретаря, Государственная Дума особою закрытою баллоти-

Проектъ комиссіи.

§ *20* (**21**). По признаніи общимъ собраніемъ правильными выборовъ членовъ Государственной Думы въ количествѣ, превышающемъ половину числа избранныхъ ея членовъ, Государственная Дума приступаетъ къ выбору Предсѣдателя, двухъ Товарищей Предсѣдателя, Секретаря и Товарищей Секретаря.

Примѣчаніе. Число Товарищей Секретаря *устанавливается* постановленіемъ Государственной Думы.

§ *21* (**22**)—безъ измѣненія.

§ *22* (**23**)—безъ измѣненія.

§ *23* (**24**)—безъ измѣненія.

§ *24* (**25**)—безъ измѣненія.

§ *25* (**26**). *По избраніи двухъ Товарищей Предсѣдателя и установленнаго Государственною Думою числа Товарищей Секретаря, Государственная Дума особою закрытою баллоти-*

ровкою шарами опредѣляетъ: а) въ какомъ порядкѣ Товарищи Предсѣдателя замѣняютъ Предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія (ст. 9 Учр. Гос. Думы) и б) кто изъ Товарищей Секретаря (Старшій) входитъ въ составъ Совѣщанія Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы). Въ обоихъ этихъ случаяхъ ежегодно производится новая баллотировка.

Очередь, по которой Товарищи Секретаря замѣняютъ Секретаря и его Старшаго Товарища, въ случаѣ ихъ отсутствія, устанавливается соглашеніемъ между ними.

§ **27.** Если по какой-либо изъ перечисленныхъ въ § 21 должностей до истеченія срока откроется вакансія, то объ этомъ въ ближайшемъ засѣданіи докладывается Государственной Думѣ, которая назначаетъ день для производства новыхъ выборовъ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Отдѣлы и комиссіи Государственной Думы.

§ **28.** Предварительную разработку подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ Государственная Дума можетъ поручать образуемымъ ею отдѣламъ или комиссіямъ.

§ **29.** Отдѣлы образуются въ первомъ засѣданіи Государственной Думы новаго созыва на все время ея полномочій. Для образованія ихъ предсѣдательствующій опускаетъ въ урну записки съ именами всѣхъ членовъ Государственной Думы и при помощи особо приглашенныхъ имъ изъ состава Государственной Думы лицъ распредѣляетъ всѣхъ членовъ Государственной Думы по жребію на 11 группъ (отдѣловъ).

Лица, вступающія въ составъ Государственной Думы впослѣдствіи, включаются въ тотъ или другой отдѣлъ по жребію.

§ **30.** Кромѣ повѣрки полномочій членовъ Государственной Думы на отдѣлы, по постановленію Государственной Думы, можетъ быть возложено разсмотрѣніе и другихъ дѣлъ.

Проектъ комиссіи.

ровкою шарами опредѣляетъ: а) въ какомъ порядкѣ Товарищи Предсѣдателя замѣняютъ Предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія (ст. 9 Учр. Гос. Думы), б) кто изъ Товарищей Секретаря (Старшій) входитъ въ составъ Совѣщанія Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы) и в) въ какомъ порядкѣ Товарищи Секретаря входятъ въ составъ Совѣщанія въ случаѣ отсутствія Секретаря и его Старшаго Товарища. Во всѣхъ этихъ случаяхъ ежегодно производится новая баллотировка.

§ *26* (**27**)—безъ измѣненія.

§ *27* (**28**)—безъ измѣненія.

§ *28* (**29**). Отдѣлы образуются въ первомъ засѣданіи Государственной Думы новаго созыва на все время ея полномочій. Для образованія ихъ предсѣдательствующій опускаетъ въ урну записки съ именами всѣхъ членовъ Государственной Думы и при помощи особо приглашенныхъ имъ изъ состава Государственной Думы лицъ распредѣляетъ всѣхъ членовъ Государственной Думы по жребію на 11 группъ (отдѣловъ).

Лица, вступающія въ составъ Государственной Думы впослѣдствіи, включаются въ тотъ или другой отдѣлъ по жребію, *а члены Государственной Думы, избранные на мѣста выбывшихъ, включаются въ отдѣлы послѣднихъ.*

§ **30** исключенъ.

§ **31.** Комиссіи образуются: а) либо посредствомъ избранія ихъ въ отдѣлахъ на основаніяхъ, указанныхъ въ § 32, б) либо посредствомъ избранія въ общемъ собраніи Государственной Думы,—въ обоихъ случаяхъ закрытымъ голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ.

Государственная Дума опредѣляетъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, какимъ изъ указанныхъ способовъ должна быть образована комиссія.

§ **32.** При образованіи комиссій по избранію отдѣловъ каждый отдѣлъ выбираетъ изъ своей среды соотвѣтствующее число членовъ.

§ **33.** Дополнительныя избранія недостающаго числа членовъ производятся въ томъ же порядкѣ (§ 32).

§ **34.** Кромѣ комиссій, избираемыхъ спеціально для разсмотрѣнія опредѣленныхъ законопроектовъ или вопросовъ, Государственная Дума избираетъ постоянныя комиссіи.

§ **35.** Въ числѣ постоянныхъ комиссій состоятъ:

а) Распорядительная комиссія, въ составѣ 22 членовъ,—по два отъ отдѣла,—для разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся отдѣльныхъ членовъ Государственной Думы, и завѣдыванія хозяйственными дѣлами Государственной Думы. Она избирается въ началѣ первой сессіи новаго созыва срокомъ на одинъ годъ, по истеченіи котораго производятся новые выборы уже на все время депутатскихъ полномочій.

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ *29* (**31**). *Коммисіи избираются въ общемъ собраніи Государственной Думы закрытымъ голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ.*

§ *30 (новый). Избранными въ комиссіи считаются члены Государственной Думы, получившіе абсолютное большинство голосовъ. Въ случаѣ недоизбранія такимъ порядкомъ полнаго состава комиссіи производятся вторичные выборы недостающаго числа членовъ, при чемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ.*

§ **32**—исключенъ.

§ **33**—исключенъ.

§ *31* (**34**)—безъ измѣненія.

§ *32 (новый). Комиссія, избранная для разсмотрѣнія какого-либо опредѣленнаго вопроса, считается прекратившею свою дѣятельность не раньше окончательнаго разрѣшенія въ законодательныхъ учрежденіяхъ вопроса, который ей былъ порученъ, о чемъ Предсѣдатель Государственной Думы отъ имени Совѣщанія докладываетъ Государственной Думѣ и увѣдомляетъ предсѣдателя комиссіи.*

§ *33* (**35**). Въ числѣ постоянныхъ коммисій состоятъ:

а) Распорядительная коммисія—для завѣдыванія хозяйственными дѣлами Государственной Думы. Она избирается въ началѣ первой сессіи новаго созыва срокомъ на одинъ годъ, по истеченіи котораго производятся новые выборы уже на все время депутатскихъ полномочій.

б) Бюджетная комиссія, въ составѣ 66 членовъ,—для разсмотрѣнія проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами Министерствъ, равно какъ и представленій о всякихъ другихъ денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ. Бюджетная комиссія избирается общимъ собраніемъ въ концѣ каждой сессіи для разсмотрѣнія бюджета предстоящаго года. При новомъ созывѣ она избирается въ началѣ сессіи.

в) Финансовая комиссія, въ составѣ 33 членовъ,—для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся финансоваго законодательства, дѣлъ объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ за счетъ казны, объ учрежденіи компаній на акціяхъ съ изъятіями изъ дѣйствующихъ законовъ и дѣлъ, касающихся земскаго и городского обложенія, поименованныхъ въ примѣчаніи къ ст. 31 Учр. Гос. Думы. Финансовая комиссія избирается общимъ собраніемъ въ концѣ каждой сессіи. При новомъ созывѣ она избирается въ началѣ сессіи.

г) Комиссія по исполненію государственной росписи доходовъ и расходовъ, въ составѣ 33 членовъ.

д) Комиссія по запросамъ, въ составѣ 33 членовъ.

е) Редакціонная комиссія, въ составѣ 7 членовъ,—для окончательнаго изложенія текста одобренныхъ Государственною Думою законопроектовъ.

ж) Библіотечная комиссія, въ составѣ 11 членовъ, — для завѣдыванія библіотекой Государственной Думы.

з) Комиссія личнаго состава, въ числѣ 11 членовъ,—для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ о временномъ устраненіи, лишеніи свободы или выбытіи изъ состава Государственной Думы ея членовъ.

Постоянныя комиссіи сохраняютъ свои полномочія впредь до избранія новаго состава ихъ.

Примѣчаніе. Комиссіи, перечисленныя въ п.п. г, д, е, ж и з, избираются общимъ собраніемъ ежегодно въ началѣ сессіи.

§ **36.** Число постоянныхъ комиссій, для разсмотрѣнія группъ однородныхъ дѣлъ, и число ихъ членовъ можетъ быть измѣнено постановленіемъ Государственной Думы.

б) Бюджетная коммисія—для разсмотрѣнія проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ, равно какъ и представленій о всякихъ другихъ денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ. Бюджетная коммисія избирается общимъ собраніемъ въ концѣ каждой сессіи для разсмотрѣнія бюджета предстоящаго года. При новомъ созывѣ она избирается въ началѣ сессіи.

в) Финансовая комиссія—для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, касающихся финансоваго законодательства, *а также дѣлъ, упомянутыхъ въ п.п. 4, 5 и 6 и въ примѣчаніи къ ст. 31 Учр. Гос. Думы.* Финансовая комиссія избирается общимъ собраніемъ въ концѣ каждой сессіи. При новомъ созывѣ она избирается въ началѣ сессіи.

г) Комиссія по исполненію государственной росписи доходовъ и расходовъ.

д) Комиссія по запросамъ.

е) Редакціонная комиссія—для окончательнаго изложенія текста одобренныхъ Государственною Думою законопроектовъ.

ж) Библіотечная комиссія—для завѣдыванія библіотекою Государственной Думы.

з) Комиссія личнаго состава—для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ о временномъ устраненіи, лишеніи свободы или выбытіи изъ состава Государственной Думы ея членовъ.

Постоянныя комиссіи сохраняютъ свои полномочія впредь до избранія новаго состава ихъ.

Примѣчаніе. Комиссіи, перечисленныя въ п.п. г, д, е, ж и з, избираются общимъ собраніемъ ежегодно въ началѣ сессіи.

§ *34* (**36**). Число постоянныхъ комиссій, *кромѣ указанныхъ въ § 33, а равно и число членовъ комиссій, опредѣляется* постановленіемъ Государственной Думы.

§ **37.** Первое собраніе отдѣла или комиссіи созывается, по распоряженію Предсѣдателя Государственной Думы, ея Секретаремъ не позже трехъ дней по состоявшемся избраніи и открывается старшимъ по возрасту изъ присутствующихъ членомъ.

Засѣданія считаются состоявшимися: первое,—при явкѣ не менѣе половины, а послѣдующія,—не менѣе одной трети личнаго состава комиссіи или отдѣла.

Если послѣ троекратнаго созыва комиссіи члены ея не явятся въ установленномъ числѣ, то вся комиссія подлежитъ возобновленію въ полномъ составѣ.

§ **38.** Отдѣлы и комиссіи, немедленно по ихъ открытіи, избираютъ закрытымъ голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ предсѣдателя и секретаря, а по желанію,—также и товарищей къ нимъ.

При подсчетѣ избирательныхъ записокъ примѣняются правила, изложенныя въ §§ 24 и 25, о подсчетѣ баллотировочныхъ шаровъ.

О состоявшемся избраніи сообщается немедленно Предсѣдателю Государственной Думы.

§ **39.** Никто не можетъ состоять одновременно предсѣдателемъ двухъ комиссій.

§ **40.** Комиссіи могутъ образовывать изъ своей среды подкомиссіи. Способъ ихъ образованія предоставляется усмотрѣнію комиссій.

§ **41.** Члены Государственной Думы, не принадлежащіе къ составу даннаго отдѣла или комиссіи, могутъ присутствовать безъ права голоса въ ихъ засѣданіяхъ,—если по отношенію къ комиссіи или отдѣлу не состоялось иного постановленія Государственной Думы,—но пользуются правомъ совѣщательнаго голоса лишь по постановленію комиссіи или отдѣла.

Проектъ комиссіи.

§ *35* (**37**). Первое собраніе отдѣла или комиссіи созывается, по распоряженію Предсѣдателя Государственной Думы, ея Секретаремъ не позже трехъ дней по состоявшемся избраніи и открывается старшимъ по возрасту изъ присутствующихъ членомъ.

Засѣданія считаются состоявшимися: первое—при явкѣ не менѣе половины, а послѣдующія—не менѣе одной трети личнаго состава комиссіи или отдѣла.

Комиссія, члены коей послѣ троекратнаго созыва не явятся въ законномъ для засѣданія числѣ, почитается прекратившею свои дѣйствія и подлежитъ переизбранію.

§ *36* (**38**). Отдѣлы и комиссіи, немедленно по ихъ открытіи, избираютъ закрытымъ голосованіемъ посредствомъ подачи записокъ предсѣдателя и секретаря, а по желанію,—также и товарищей къ нимъ.

При подсчетѣ избирательныхъ записокъ примѣняются правила, изложенныя въ §§ *23* и *24*, о подсчетѣ баллотировочныхъ шаровъ.

О состоявшемся избраніи сообщается немедленно Предсѣдателю Государственной Думы.

Всѣ комиссіи, дѣятельность коихъ продолжается долѣе года, переизбираютъ своихъ должностныхъ лицъ по прошествіи перваго года уже на все время существованія комиссій.

§ *37* (**39**)—безъ измѣненія.

§ *38* (**40**)—безъ измѣненія.

§ *39* (**41**). Члены Государственной Думы, не принадлежащіе къ составу даннаго отдѣла или комиссіи, могутъ присутствовать безъ права голоса въ ихъ засѣданіяхъ, но пользуются правомъ совѣщательнаго голоса лишь по постановленію комиссіи или отдѣла.

Государственная Дума особымъ постановленіемъ можетъ признать засѣданія комиссій закрытыми для

§ **42.** Въ засѣданіяхъ комиссіи личнаго состава не могутъ присутствовать члены Государственной Думы, не принадлежащіе къ составу этой комиссіи.

§ **43.** Комиссія личнаго состава, ранѣе постановленія своего заключенія, обязана пригласить заинтересованнаго члена Государственной Думы для выслушанія его объясненій,—если онъ пожелаетъ ихъ представить,—которыя въ такомъ случаѣ и вносятся въ представляемый ею докладъ.

Обсужденіе и голосованіе происходитъ въ отсутствіи заинтересованнаго члена Государственной Думы, причемъ голосованіе производится закрытою подачей голосовъ.

§ **44.** Членъ Государственной Думы, подписавшій первымъ заявленіе, по коему возникло дѣло, переданное въ комиссію, участвуетъ въ ней съ правомъ совѣщательнаго голоса, если не состоитъ уже ея членомъ.

§ **45.** Члены Государственной Думы, не входящіе въ составъ комиссіи, могутъ обозрѣвать всѣ относящіеся къ предмету ея засѣданій документы и матеріалы.

Изъ сего изъемлются дѣлопроизводства комиссій въ тѣхъ ихъ частяхъ, кои относятся къ засѣданіямъ, признаннымъ установленнымъ въ Наказѣ порядкомъ закрытыми.

§ **46.** Если комиссіи признаютъ необходимымъ выслушать личныя объясненія должностныхъ лицъ или обозрѣть какіе либо документы, то сообщаютъ о семъ, чрезъ Секретаря Государственной Думы, подлежащему министру или главноуправляющему.

лицъ, не входящихъ въ ея составъ, или предоставитъ самой комиссіи право принять такую мѣру, когда она найдетъ это нужнымъ.

§ *40* (**42**). Въ засѣданіяхъ комиссіи личнаго состава *не принадлежащіе къ ея составу члены Государственной Думы не могутъ присутствовать.*

§ *41* (**43**)—безъ измѣненія.

§ *42* (**44**). Членъ Государственной Думы, подписавшій первымъ заявленіе, по коему возникло дѣло, переданное въ комиссію, участвуетъ въ ней съ правомъ совѣщательнаго голоса, если не состоитъ уже ея членомъ. *Это право онъ можетъ передать одному изъ подписавшихъ заявленіе.*

§ *43* (**45**). Члены Государственной Думы, не входящіе въ составъ комиссіи *или отдѣла*, могутъ обозрѣвать всѣ относящіеся къ предмету ихъ засѣданій документы и матеріалы.

Изъ сего изъемлются дѣлопроизводства комиссій и отдѣловъ въ тѣхъ ихъ частяхъ, кои относятся къ засѣданіямъ, признаннымъ установленнымъ въ Наказѣ порядкомъ закрытыми.

§ *44* (**46**)—безъ измѣненія.

§ **47.** Комиссія можетъ приглашать, чрезъ Предсѣдателя Государственной Думы, для выслушанія объясненій свѣдущихъ лицъ.

§ **48.** О засѣданіяхъ отдѣловъ и комиссій секретари ихъ составляютъ журналы, въ которыхъ означаются: время засѣданія, имена присутствующихъ, разсмотрѣнные предметы, сдѣланныя предложенія и послѣдовавшія постановленія и заключенія.

§ **49.** Докладъ комиссіи по порученному ей дѣлу, кромѣ изложенія обстоятельствъ сего дѣла и соображеній комиссіи, долженъ содержать ея заключеніе въ видѣ проекта постановленія Государственной Думы.

§ **50.** Заключенія отдѣловъ и комиссій принимаются простымъ большинствомъ голосовъ.

Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну считается принятымъ мнѣніе, къ которому присоединился предсѣдатель.

§ **51.** Если по дѣлу состоится нѣсколько разныхъ заключеній, изъ которыхъ ни одно не окажется принятымъ большинствомъ голосовъ, то излагаются два заключенія, соединившія въ себѣ наибольшее число голосовъ.

§ **52.** Всякій членъ отдѣла или комиссіи имѣетъ право представить въ письменномъ видѣ свое особое мнѣніе, которое въ такомъ случаѣ вмѣстѣ съ докладомъ комиссіи вносится на разсмотрѣніе Государственной Думы.

§ **53.** Въ докладахъ комиссіи личнаго состава не могутъ быть означаемы ни число голосовъ, поданныхъ за заключеніе комиссіи, ни имена лицъ, подавшихъ особыя мнѣнія.

§ **54.** Для составленія письменнаго доклада и для представленія объясненій Государственной Думѣ комиссія или отдѣлъ избираютъ одного или нѣсколькихъ докладчиковъ.

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ **47**—исключенъ.

§ *45* (**48**)—безъ измѣненія.

§ *46* (**49**)—безъ измѣненія.

§ *47* (**50**). Заключенія отдѣловъ и комиссій принимаются простымъ большинствомъ голосовъ.

Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну считается принятымъ мнѣніе, къ которому присоединился *предсѣдательствующій*.

§ *48* (**51**)—безъ измѣненія.

§ *49* (**52**)—безъ измѣненія.

§ *50* (**53**)—безъ измѣненія.

§ *51* (**54**)—безъ измѣненія.

§ **55.** Доклады комиссій вносятся въ Государственную Думу въ письменномъ видѣ и раздаются ея членамъ, а также министрамъ, не позже, какъ за три дня до ихъ обсужденія. Этотъ срокъ можетъ быть сокращенъ только особымъ постановленіемъ Государственной Думы.

§ **56.** Если законопроектъ относится къ предметамъ вѣдѣнія двухъ или болѣе комиссій, то Государственная Дума можетъ постановить о совмѣстномъ его разсмотрѣніи въ соединенныхъ засѣданіяхъ означенныхъ комиссій.

Въ указанныхъ случаяхъ избраніе предсѣдателя и докладчика производится въ соединенномъ засѣданіи комиссій.

§ **57.** Государственная Дума, передавая законопроектъ на разсмотрѣніе комиссіи, можетъ поручить ей представить въ своемъ докладѣ заключенія также и другихъ комиссій о томъ же законопроектѣ по вопросамъ ихъ спеціальнаго вѣдѣнія.

§ **58.** Порядокъ сношенія комиссій, представляющихъ общій докладъ (§ 56) и заключеніе по вопросамъ ихъ спеціальнаго вѣдѣнія (§ 57), устанавливается ими самими.

Комиссія, представляющая заключеніе по спеціальнымъ вопросамъ, уполномочиваетъ особое лицо для защиты своего заключенія въ Государственной Думѣ съ правами докладчика.

§ **59.** Комиссія, коей поручено разсмотрѣніе законопроекта, имѣетъ право и по собственному усмотрѣнію, безъ постановленія Государственной Думы, устраивать, по соглашенію съ другими комиссіями, совмѣстныя съ ними засѣданія, испрашивать отъ нихъ заключенія по спеціальнымъ вопросамъ и т. п.

Но въ такихъ случаяхъ члены приглашенныхъ комиссій въ голосованіи не участвуютъ, а комиссіи эти правомъ имѣть своего докладчика въ Государственной Думѣ не пользуются.

Проектъ комиссіи.

§ *52* (**55**)—безъ измѣненія.

§ *53* (**56**)—безъ измѣненія.

§ *54* (**57**)—безъ измѣненія.

§ *55* (**58**)—безъ измѣненія.

§ *56* (**59**)—безъ измѣненія.

§ **60.** Въ тѣхъ случаяхъ, когда комиссія желаетъ принять участіе въ разсмотрѣніи дѣла, порученнаго другой комиссіи, съ присвоеніемъ себѣ правъ этой послѣдней, или-же когда комиссія, разсмотрѣнію которой поручено дѣло, не можетъ достигнуть соглашенія съ другой на ея участіе въ работѣ, а также и въ другихъ подобныхъ случаяхъ, заинтересованная комиссія испрашиваетъ чрезъ Совѣщаніе Государственной Думы соотвѣтствующаго постановленія Государственной Думы.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Порядокъ производства дѣлъ въ Государственной Думѣ.

Раздѣлъ первый.

Порядокъ разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ.

§ **61.** Государственная Дума приступаетъ къ разрѣшенію подлежащихъ ея вѣдѣнію законодательныхъ дѣлъ не прежде, какъ по разсмотрѣніи ихъ въ соотвѣтственныхъ комиссіяхъ и по поступленіи отъ послѣднихъ докладовъ.

§ **62.** Поступившіе отъ министровъ, главноуправляющихъ или отъ Государственнаго Совѣта законопроекты докладываются Предсѣдателемъ общему собранію въ одномъ изъ ближайшихъ засѣданій вмѣстѣ съ заключеніемъ Совѣщанія Государственной Думы объ ихъ направленіи.

§ **63.** О внесенныхъ членами Государственной Думы заявленіяхъ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона (ст. 55 Учр. Гос. Думы) Предсѣдатель докладываетъ общему собранію въ ближайшемъ засѣданіи и дѣлаетъ распоряженіе о немедленномъ отпечатаніи ихъ и раздачѣ членамъ Государственной Думы, а также объ отсылкѣ ихъ подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ.

Проектъ комиссіи.

§ *57* (**60**). Въ тѣхъ случаяхъ, когда комиссія желаетъ принять участіе въ разсмотрѣніи дѣла, порученнаго другой комиссіи, съ присвоеніемъ себѣ правъ этой послѣдней, или когда комиссія, разсмотрѣнію которой поручено дѣло, не можетъ достигнуть соглашенія съ другою на ея участіе въ работѣ, *или когда комиссія пожелаетъ уклониться отъ даннаго ей Государственною Думою порученія,* а также и въ другихъ подобныхъ случаяхъ, заинтересованная комиссія испрашиваетъ чрезъ Совѣщаніе Государственной Думы соотвѣтствующаго постановленія Государственной Думы.

§ *58* (**61**)—безъ измѣненія.

§ *59* (**62**). *О поступившихъ* отъ министровъ, главноуправляющихъ или отъ Государственнаго Совѣта *законопроектахъ докладывается* общему собранію въ одномъ изъ ближайшихъ засѣданій вмѣстѣ съ заключеніемъ Совѣщанія Государственной Думы объ ихъ направленіи.

§ *60* (**63**). О внесенныхъ членами Государственной Думы заявленіяхъ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона (ст. 55 Учр. Гос. Думы) Предсѣдатель докладываетъ общему собранію въ ближайшемъ засѣданіи и дѣлаетъ распоряженіе о немедленномъ *ихъ* отпечатаніи, раздачѣ членамъ Государственной Думы *и* отсылкѣ подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ.

§ **64.** За подписью 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть возбужденъ вопросъ о направленіи указаннаго въ § 63 законодательнаго заявленія на предварительное разсмотрѣніе комиссіи для представленія ею заключенія о желательности предположеннаго измѣненія дѣйствующаго или изданіи новаго закона.

§ **65.** По означенному въ § 64 вопросу Государственная Дума постановляетъ по выслушаніи не болѣе двухъ лицъ изъ числа подписавшихъ заявленіе о направленіи и двухъ—изъ желающихъ возразить.

§ **66.** Вопросъ о желательности законодательнаго заявленія (ст. 57 Учр. Гос. Думы) можетъ быть поставленъ на обсужденіе общаго собранія не ранѣе, какъ по истеченіи мѣсячнаго срока со дня сообщенія министрамъ или главноуправляющимъ копіи съ законодательнаго заявленія (ст. 56 Учр. Гос. Думы), въ случаѣ же согласія ихъ,—и ранѣе этого срока.

О днѣ слушанія подлежащій министръ или главноуправляющій извѣщаются не позже, какъ за два дня.

§ **67.** 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).

Проектъ комиссіи.

§ *61* (**64**)—безъ измѣненія.

§ *62* (**65**). По означенному въ *§ 61* вопросу Государственная Дума постановляетъ по выслушаніи не болѣе двухъ лицъ *за* заявленіе о направленіи и двухъ *противъ*, *при чемъ рѣчи ограничиваются десятиминутнымъ срокомъ.*

§ *63* (**66**)—безъ измѣненія.

§ *64* (**67**). 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).

Если до принятія Государственною Думою выработаннаго означенною комиссіею законопроекта правительство внесетъ свой законопроектъ, то таковой передается въ ту же комиссію для представленія въ Государственную Думу одного общаго доклада.

*

§ **68.** По передачѣ законодательнаго заявленія въ комиссію для выработки законопроекта (ст. 57 Учр. Гос. Думы) всѣ законодательныя предположенія, непосредственно относящіяся до порученнаго означенной комиссіи дѣла, въ какой бы стадіи разсмотрѣнія они ни находились, передаются въ эту комиссію, въ качествѣ матеріала въ указанномъ § 62 порядкѣ.

§ **69.** Всѣ законопроекты, поступающіе въ общее собраніе изъ комиссій, подлежатъ троекратному обсужденію, съ промежуткомъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями не менѣе трехъ дней.

При обсужденіи законопроекта, признаннаго спѣшнымъ (§ 70), означенный срокъ можетъ быть сокращенъ Государственною Думою по ея усмотрѣнію.

§ **70.** Постановленіе Государственной Думы о признаніи законопроекта спѣшнымъ можетъ состояться по заявленію 30 членовъ Государственной Думы или комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, или же министровъ и главноуправляющихъ.

Заявленіе это должно быть внесено не позже постановки даннаго законопроекта на повѣстку засѣданія,—о чемъ доводится до свѣдѣнія общаго собранія одновременно съ объявленіемъ повѣстки.

Постановленіе о спѣшности принимается до начала перваго обсужденія законопроекта съ выслушаніемъ только двухъ рѣчей: одной—за, другой противъ спѣшности.

§ **71.** Постановленіе о спѣшности можетъ быть отмѣнено общимъ собраніемъ во всякое время по заявленію 30 членовъ, комиссіи или правительства. По такому заявленію допускаются двѣ рѣчи: одна—за, другая противъ предложенія.

§ **72.** Разсмотрѣніе законопроекта происходитъ не ранѣе, какъ черезъ три дня послѣ раздачи членамъ Государственной Думы печатныхъ докладовъ комиссій, и начинается съ общаго

Проектъ комиссіи.

§ *65* (**68**)—безъ измѣненія.

§ *66* (**69**). Всѣ законопроекты, поступающіе въ общее собраніе изъ комиссій, подлежатъ троекратному обсужденію, съ промежуткомъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями не менѣе трехъ дней.

При обсужденіи законопроекта, признаннаго спѣшнымъ (*§ 67*), означенный срокъ можетъ быть сокращенъ Государственною Думою.

§ *67* (**70**). Постановленіе Государственной Думы о признаніи законопроекта спѣшнымъ можетъ состояться по заявленію 30 членовъ Государственной Думы или комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, или же министровъ и главноуправляющихъ.

Заявленіе это должно быть внесено не позже постановки даннаго законопроекта на повѣстку засѣданія,—о чемъ доводится до свѣдѣнія общаго собранія одновременно съ объявленіемъ повѣстки.

Постановленіе о спѣшности принимается до начала перваго обсужденія законопроекта съ выслушаніемъ только двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ спѣшности, *продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.*

§ *68* (**71**). Постановленіе о спѣшности можетъ быть отмѣнено общимъ собраніемъ во всякое время по заявленію 30 членовъ, комиссіи или правительства. По такому заявленію допускаются двѣ рѣчи: одна—за, другая—противъ предложенія, *продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ.*

§ *69* (**72**). Разсмотрѣніе законопроекта *(§ 52)* начинается съ общаго обсужденія основныхъ положеній предполагаемаго къ изданію закона (первое обсужденіе).

обсужденія основныхъ положеній предполагаемаго къ изданію закона (первое обсужденіе).

Если по таковомъ разсмотрѣніи переходъ къ постатейному обсужденію законопроекта будетъ отвергнутъ, то самый законопроектъ почитается отклоненнымъ.

§ **73.** Постатейное обсужденіе (второе обсужденіе) имѣетъ своимъ предметомъ разсмотрѣніе отдѣльныхъ статей предполагаемаго къ изданію закона.

По постановленію Государственной Думы при разсмотрѣніи отдѣльныхъ статей допускаются отступленія отъ постатейнаго порядка: или нѣкоторыя статьи обсуждаются совмѣстно, въ той или другой группировкѣ ихъ, или же отдѣльныя статьи раздѣляются на части и, въ такомъ случаѣ, каждая часть обсуждается отдѣльно.

§ **74.** При второмъ обсужденіи законопроекта членамъ Государственной Думы, комиссіи и правительству предоставляется вносить письменныя предложенія съ изложеніемъ дополнительныхъ статей и поправокъ къ отдѣльнымъ статьямъ законопроекта.

Предложенія эти, внесенныя отдѣльными членами Государственной Думы и не поддержанныя 10 членами, не ставятся на голосованіе.

По заявленію министра или комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, эти предложенія, до обсужденія ихъ, обращаются на предварительное разсмотрѣніе комиссіи.

Въ такомъ случаѣ второе обсужденіе отлагается до представленія заключенія комиссіи, которой Государственная Дума для этого можетъ назначить опредѣленный срокъ.

Поправки редакціоннаго характера не ставятся на голосованіе и сообщаются въ редакціонную комиссію.

Проектъ комиссіи.

Если по таковомъ разсмотрѣніи переходъ къ постатейному обсужденію законопроекта будетъ отвергнутъ, то самый законопроектъ почитается отклоненнымъ.

§ *70* (**73**)—безъ измѣненія.

§ *71* (**74**). При второмъ обсужденіи законопроекта предоставляется вносить письменныя предложенія съ изложеніемъ дополнительныхъ статей и поправокъ къ отдѣльнымъ статьямъ законопроекта.

Всякая поправка и дополненіе немедленно по ихъ внесеніи оглашаются предсѣдательствующимъ въ ближайшемъ промежуткѣ между рѣчами двухъ ораторовъ.

Предложенія эти, внесенныя отдѣльными членами Государственной Думы и не поддержанныя 10 членами, не ставятся на голосованіе.

По заявленію министра или *докладчика* эти предложенія, до обсужденія ихъ, обращаются на предварительное разсмотрѣніе комиссіи.

Въ такомъ случаѣ второе обсужденіе *соотвѣтствующей статьи* отлагается до представленія заключенія комиссіи, которой Государственная Дума для этого можетъ назначить опредѣленный срокъ.

Поправки редакціоннаго характера не ставятся на голосованіе и сообщаются въ редакціонную комиссію.

§ **75.** По законопроектамъ, связаннымъ съ условными кредитами, всѣ касающіяся этихъ кредитовъ поправки должны быть внесены не позже, какъ за 24 часа до начала засѣданія, назначеннаго для второго обсужденія.

Поправка, внесенная позже указаннаго срока, ставится на голосованіе лишь въ томъ случаѣ, если докладчикъ комиссіи соглашается дать по ней свое заключеніе.

Въ противномъ случаѣ Государственная Дума постановляетъ: оставить-ли поправку безъ разсмотрѣнія или отложить обсужденіе ея до поступленія къ опредѣленному дню заключенія комиссіи. Постановленіе объ этомъ принимается по выслушаніи только автора поправки и докладчика комиссіи.

§ **76.** По окончаніи постатейнаго обсужденія законопроекта Предсѣдатель и Секретарь Государственной Думы совмѣстно дѣлаютъ сводъ принятыхъ при второмъ обсужденіи постановленій.

§ **77.** Между вторымъ и третьимъ обсужденіями,—но не позже, какъ за 48 часовъ до засѣданія, назначеннаго для третьяго обсужденія,—за подписью 10 членовъ Государственной Думы, а также отъ имени комиссій или правительства, могутъ быть подаваемы на имя Предсѣдателя Государственной Думы письменныя дополненія и поправки къ законопроекту (§ 76) съ краткимъ изложеніемъ ихъ основаній. Такія заявленія немедленно сообщаются на заключеніе комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, которая въ свою очередь можетъ предлагать отъ своего имени новыя поправки.

При обсужденіи законопроектовъ, признанныхъ спѣшными, никакихъ дополненій и поправокъ послѣ второго обсужденія не принимается.

Примѣчаніе. Если промежутокъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями болѣе трехъ дней, то Предсѣдатель по окончаніи второго обсужденія предлагаетъ Государственной Думѣ назначить срокъ для внесенія поправокъ и дополненій.

Проектъ комиссіи.

§ *72* (**75**)—безъ измѣненія.

§ *73* (**76**)—безъ измѣненія.

§ *74* (**77**). Между вторымъ и третьимъ обсужденіями,—но не позже, какъ за 48 часовъ до засѣданія, назначеннаго для третьяго обсужденія,—могутъ быть подаваемы на имя Предсѣдателя Государственной Думы письменныя дополненія и поправки къ законопроекту (§ 73) съ краткимъ изложеніемъ ихъ основаній. Такія заявленія немедленно сообщаются на заключеніе комиссіи, разсматривавшей законопроектъ, которая, въ свою очередь, можетъ предлагать отъ своего имени новыя поправки.

При обсужденіи законопроектовъ, признанныхъ спѣшными, никакихъ дополненій и поправокъ послѣ второго обсужденія не принимается.

Примѣчаніе. Если промежутокъ между вторымъ и третьимъ обсужденіями болѣе трехъ дней, то Предсѣдатель по окончаніи второго обсужденія предлагаетъ Государственной Думѣ назначить срокъ для внесенія поправокъ и дополненій.

§ **78.** Печатный текстъ законопроекта, не признаннаго спѣшнымъ,—въ той редакціи, какъ онъ принятъ Государственною Думою при второмъ обсужденіи,—и предложенныхъ дополненій и поправокъ, вмѣстѣ съ заключеніемъ по нимъ комиссіи, раздается членамъ Государственной Думы не позже, какъ за 24 часа до открытія засѣданія, назначеннаго для третьяго обсужденія.

§ **79.** Третье обсужденіе начинается со вторичнаго постатейнаго разсмотрѣнія законопроекта.

Никакихъ поправокъ и дополненій, кромѣ заявленныхъ ранѣе (§§ 74—77), не допускается.

§ **80.** Послѣ постатейнаго голосованія въ третьемъ обсужденіи Предсѣдатель ставитъ на голосованіе вопросъ: принимаетъ ли Государственная Дума законопроектъ, съ принятыми уже поправками, въ цѣломъ.

§ **81.** Одобренный Государственною Думою законопроектъ передается въ редакціонную комиссію, которая устанавливаетъ окончательное изложеніе законопроекта, не допуская никакихъ измѣненій по существу. Установленное комиссіею изложеніе вносится на утвержденіе общаго собранія.

Проектъ комиссіи.

§ *75* (**78**)—безъ измѣненія.

§ *76* (**79**). Третье обсужденіе начинается со вторичнаго постатейнаго разсмотрѣнія законопроекта *въ принятомъ Государственною Думою при второмъ обсужденіи видѣ.*

§ *77 (новый). Въ законопроектахъ, не признанныхъ спѣшными, голосованію подлежатъ всѣ заявленныя въ порядкѣ § 74 поправки. Въ законопроектахъ, признанныхъ спѣшными, новыхъ поправокъ не допускается, но по требованію любого числа членовъ Государственной Думы всякая поправка, заявленная при первомъ постатейномъ обсужденіи, равно какъ и первоначальный текстъ комиссіи, подлежитъ вторичному голосованію.*

§ *78* (**80**)—безъ измѣненія.

§ *79* (**81**)—безъ измѣненія.

Наказъ Государственной Думы III-го созыва.

Проектъ комиссіи.

§ 80 (новый). Если Государственная Дума, не отклоняя возникшаго по иниціативѣ Государственнаго Совѣта законопроекта, считаетъ нужнымъ внести въ него измѣненія, то принятый ею съ измѣненіями законъ она возвращаетъ для новаго разсмотрѣнія либо непосредственно въ Государственный Совѣтъ либо въ согласительную комиссію (ст. 51 Учр. Гос. Думы).

§ 81 (новый). При возвращеніи въ Государственную Думу изъ Государственнаго Совѣта законопроекта въ порядкѣ ст. 49 Учр. Гос. Сов. онъ передается въ ту комиссію, которая его первоначально разсматривала, о чемъ и доводится до свѣдѣнія Государственной Думы.

§ 82 (новый). Комиссія, разсмотрѣвъ принятую Государственнымъ Совѣтомъ редакцію закона, даетъ свое заключеніе по внесеннымъ въ него сравнительно съ редакціею Государственной Думы измѣненіямъ, причемъ какъ отдѣльные члены комиссіи, такъ и вся комиссія въ совокупности въ правѣ предлагать новыя поправки въ предѣлахъ возникшаго съ Государственнымъ Совѣтомъ разномыслія. Докладъ объ этомъ представляется въ Государственную Думу на общихъ основаніяхъ.

§ 83 (новый). Докладъ этотъ разсматривается въ Государственной Думѣ въ порядкѣ, установленномъ для третьяго обсужденія законопроекта, и послѣ принятія всѣхъ статей, бывшихъ предметомъ разномыслія между Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ, законопроектъ голосуется въ цѣломъ.

§ 84 (новый). Указанный въ §§ 80—82 порядокъ примѣняется и къ законопроектамъ, поступившимъ изъ Государственнаго Совѣта послѣ возвращенія ихъ въ него для новаго разсмотрѣнія, согласно ст. 51 Учр. Гос. Думы.

§ 85 (новый). По обсужденіи законопроекта въ согласительной комиссіи докладъ ея разсматривается непосред-

Раздѣлъ второй.

Порядокъ разсмотрѣнія проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ.

§ **82.** Внесенные правительствомъ въ Государственную Думу: проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій,—передаются, по ихъ внесеніи, въ бюджетную комиссію.

ственно общимъ собраніемъ Государственной Думы въ порядкѣ третьяго обсужденія законопроекта, при чемъ голосованію подлежатъ всѣ заявленныя въ согласительной комиссіи мнѣнія какъ большинства и меньшинства, такъ и отдѣльныхъ ея членовъ, и по принятіи всѣхъ статей, бывшихъ предметомъ разномыслія съ Государственнымъ Совѣтомъ, законопроектъ голосуется въ его цѣломъ.

§ 86 (новый). По иниціативѣ Совѣщанія Государственной Думы, или по заявленію комиссіи, разсматривавшей первоначально законопроектъ, или 30 членовъ Государственной Думы, докладъ согласительной комиссіи, предварительно разсмотрѣнія его въ Государственной Думѣ, можетъ быть, постановленіемъ Государственной Думы, принятымъ въ порядкѣ § 57 Наказа, переданъ на заключеніе первоначальной комиссіи. Эта послѣдняя даетъ по немъ заключеніе въ порядкѣ § 82 Наказа и для защиты своего заключенія можетъ выбрать особаго докладчика въ порядкѣ § 55 Наказа.

Примѣчаніе. Указанное въ настоящемъ параграфѣ постановленіе принимается по выслушаніи двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ предложенія.

§ 87 (новый). Послѣ вторичнаго принятія законопроекта въ его цѣломъ, съ вызвавшими разномысліе съ Государственнымъ Совѣтомъ статьями, весь законопроектъ передается въ редакціонную комиссію для согласованія его текста съ принятыми вновь статьями.

§ *88* (**82**)—безъ измѣненія.

§ **83.** Государственная Дума приступаетъ къ ихъ разсмотрѣнію по поступленіи къ ней докладовъ бюджетной комиссіи: по отдѣльнымъ смѣтамъ (совокупности отдѣльныхъ номеровъ росписи), по доходной части проекта государственной росписи и по всему проекту росписи.

Примѣчаніе. Отступленіе отъ сего порядка можетъ быть допущено лишь по особому постановленію Государственной Думы, которое она принимаетъ не иначе, какъ получивъ по сему вопросу заключеніе бюджетной комиссіи.

§ **84.** Первое обсужденіе проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ имѣетъ предметомъ разсмотрѣніе общихъ основаній проекта и заканчивается голосованіемъ о переходѣ къ разсмотрѣнію расходной и доходной части проекта.

§ **85.** Второе обсужденіе состоитъ изъ разсмотрѣнія и голосованія отдѣльныхъ номеровъ и параграфовъ проекта государственной росписи доходовъ и расходовъ, причемъ расходная часть проекта государственной росписи разсматривается и голосуется ранѣе доходной его части.

§ **86.** Обсужденіе номеровъ расходной части проекта государственной росписи происходитъ по группамъ, соотвѣтствующимъ финансовымъ смѣтамъ отдѣльнаго вѣдомства, и состоитъ изъ разсмотрѣнія, прежде всего, общихъ основаній данной финансовой смѣты, а затѣмъ и соотвѣтствующихъ номеровъ проекта росписи.

§ **87.** Обсужденіе доходной части проекта государственной росписи состоитъ изъ разсмотрѣнія, прежде всего, общихъ основаній сей части проекта, а затѣмъ и отдѣльныхъ параграфовъ послѣдняго.

§ **88.** Послѣ того, какъ Государственная Дума постановитъ перейти къ разсмотрѣнію и голосованію номеровъ проекта государственной росписи, на разсмотрѣніе и голосованіе

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ *89* (**83**)—безъ измѣненія.

§ *90* (**84**)—безъ измѣненія.

§ *91* (**85**)—безъ измѣненія.

§ *92* (**86**)—безъ измѣненія.

§ *93* (**87**)—безъ измѣненія.

§ *94* (**88**)—безъ измѣненія.

ставится вопросъ объ оставленіи указанныхъ въ докладахъ бюджетной комиссіи кредитовъ по разсматриваемымъ номерамъ проекта къ условному отпуску.

§ **89.** Каждый номеръ проекта государственной росписи (соотвѣтствующій параграфу финансовой смѣты) и каждый параграфъ доходной части проекта подлежатъ отдѣльному голосованію.

§ **90.** По окончаніи голосованія всѣхъ номеровъ и параграфовъ проекта государственной росписи на голосованіе ставится проектъ во всемъ объемѣ принятыхъ частей.

§ **91.** Заключеніе образованной въ порядкѣ ст. 12 Выс. утвержд., 8 марта 1906 г., правилъ особой (согласительной) комиссіи передается, по внесеніи его въ Государственную Думу, въ бюджетную комиссію и ставится на обсужденіе общаго собранія по внесеніи послѣднею соотвѣтствующаго доклада.

§ **92.** Обсужденіе доклада бюджетной комиссіи (§ 91) состоитъ изъ разсмотрѣнія общихъ основаній докладовъ и голосованія заключенія бюджетной комиссіи.

§ **93.** Всѣ поправки къ докладамъ бюджетной комиссіи,— какъ по проекту государственной росписи, такъ и по заключеніямъ особыхъ (согласительныхъ) комиссій (§ 91),—должны быть не позже, чѣмъ за три дня до ихъ обсужденія, сообщены на имя Предсѣдателя Государственной Думы и переданы немедленно въ бюджетную комиссію для представленія ею заключенія ко времени обсужденія доклада.

Примѣчаніе. Докладъ бюджетной комиссіи долженъ быть розданъ членамъ Государственной Думы не позже, какъ за 7 дней до его разсмотрѣнія.

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ *95* (**89**)—безъ измѣненія.

§ *96* (**90**)—безъ измѣненія.

§ *97* (**91**)—безъ измѣненія.

§ *98* (**92**)—безъ измѣненія.

§ *99* (**93**)—безъ измѣненія.

§ **94.** Поправки, внесенныя позже указаннаго въ § 93 срока, не могутъ быть поставлены на голосованіе Государственной Думы безъ заключенія бюджетной комиссіи.

§ **95.** Поправки, предложенныя къ докладу бюджетной комиссіи по заключенію особой (согласительной) комиссіи (§ 91), могутъ быть поставлены на обсужденіе и голосованіе Государственной Думы въ томъ лишь случаѣ, если онѣ не выходятъ изъ предѣловъ разномыслія между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою.

§ **96.** Если докладчикъ бюджетной комиссіи не представитъ заключенія ея по поправкѣ, внесенной послѣ указаннаго въ § 93 срока, то Государственная Дума рѣшаетъ голосованіемъ: оставить-ли поправку безъ разсмотрѣнія или отложить обсужденіе ея впредь до поступленія къ опредѣленному дню заключенія бюджетной комиссіи.

§ **97.** Указанное въ § 96 постановленіе принимается Государственною Думою по выслушаніи только автора поправки и докладчика бюджетной комиссіи.

§ **98.** При разсмотрѣніи указаннаго въ § 96 заключенія бюджетной комиссіи никакія новыя поправки не принимаются.

Раздѣлъ третій.

Порядокъ разсмотрѣнія другихъ дѣлъ.

§ **99.** Къ дѣламъ, не имѣющимъ характера законодательныхъ, правила о троекратномъ обсужденіи не примѣняются.

§ **100.** Заявленія объ обращеніи къ министрамъ или главноуправляющимъ за разъясненіями въ порядкѣ ст. 40 Учр. Гос. Думы вносятся въ Государственную Думу либо комиссіями, разсматривающими дѣло, дающее поводъ обращаться за разъясненіемъ, либо отдѣльными членами Государственной Думы за подписью не менѣе 30 человѣкъ.

Проектъ комиссіи.

§ *100* (**94**)—безъ измѣненія.

§ *101* (**95**)—безъ измѣненія.

§ *102* (**96**)—безъ измѣненія.

§ *103* (**97**)—безъ измѣненія.

§ *104* (**98**)—безъ измѣненія.

§ *105* (**99**)—безъ измѣненія.

§ *106* (**100**)—безъ измѣненія.

§ **101.** Если подобное заявленіе вносится отдѣльными членами Государственной Думы по поводу дѣла, находящагося на разсмотрѣніи общаго собранія, то Государственная Дума можетъ немедленно перейти къ его обсужденію по существу. Если же оно касается дѣла, находящагося на разсмотрѣніи какой-либо комиссіи, то оно раздается членамъ Государственной Думы въ печатномъ видѣ, послѣ чего Государственная Дума постановляетъ: либо объ обращеніи его на предварительное разсмотрѣніе соотвѣтствующей комиссіи, либо объ обсужденіи его по существу.

§ **102.** О всѣхъ подаваемыхъ въ Государственную Думу въ порядкѣ ст. 58 Учр. Гос. Думы заявленіяхъ (запросахъ) Предсѣдатель въ тотъ же день докладываетъ общему собранію и, если не было заявлено о ихъ спѣшности, передаетъ ихъ въ комиссію по запросамъ, которая вноситъ ихъ на разсмотрѣніе общаго собранія со своимъ заключеніемъ о пріемлемости, формулировкѣ или дальнѣйшемъ направленіи заявленія.

§ **103.** Запросъ, по коему заявлена спѣшность, предлагается немедленно на разсмотрѣніе общаго собранія, которое и постановляетъ: либо о направленіи его въ комиссію по запросамъ, либо о немедленномъ обсужденіи его по существу (ст. 58 Учр. Гос. Думы). Этотъ вопросъ рѣшается Государственной Думой по выслушаніи двухъ рѣчей противъ и двухъ рѣчей за немедленное обсужденіе запроса.

Въ случаѣ принятія запроса по существу, окончательная редакція его предоставляется Совѣщанію Государственной Думы при участіи въ немъ двухъ первыхъ лицъ, подписавшихъ заявленіе.

Проектъ комиссіи.

§ *107* (**101**). Если подобное заявленіе вносится отдѣльными членами Государственной Думы по поводу дѣла, *разсматриваемаго общимъ собраніемъ Государственной Думы,* то она можетъ немедленно перейти къ его обсужденію. *Въ противномъ случаѣ заявленіе раздается членамъ Государственной Думы въ печатномъ видѣ и ставится на повѣстку одного изъ ближайшихъ засѣданій.*

§ *108* (**102**). *О всѣхъ подаваемыхъ въ Государственную Думу, въ порядкѣ ст. 58 Учр. Гос. Думы, заявленіяхъ предсѣдательствующій докладываетъ общему собранію и передаетъ ихъ въ комиссію по запросамъ, которая представляетъ свое заключеніе о наличности незаконом*ѣ*рности въ указываемыхъ авторами запросовъ фактахъ и о пріемлемости, а также формулировкѣ запроса.*

Если въ подаваемомъ заявленіи не заявлено спѣшности, но содержится предложеніе о назначеніи комиссіи по запросамъ опредѣленнаго срока для внесенія ею доклада, то это послѣднее предложеніе голосуется по выслушаніи двухъ рѣчей: одной—за, другой—противъ предложенія, ограниченныхъ пятиминутнымъ срокомъ.

§ *109* (**103**). *Запросъ, по которому заявлена спѣшность, предлагается въ день его внесенія на разсмотрѣніе общаго собранія, если онъ поступилъ до срока, опредѣленнаго заранѣе Совѣщаніемъ Государственной Думы; въ противномъ случаѣ обсужденіе его откладывается до слѣдующаго засѣданія.*

Въ случаѣ предъявленія обширнаго или снабженнаго многочисленнымъ матеріаломъ запроса, предсѣдательствующій можетъ предложить Государственной Думѣ отложить его разсмотрѣніе до отпечатанія и раздачи членамъ Государственной Думы. Предложеніе это голосуется безъ преній.

§ **104.** Разсмотрѣнные комиссіею запросы, вмѣстѣ съ ея заключеніемъ, вносятся въ общее собраніе и предлагаются на его разсмотрѣніе лишь по отпечатаніи и раздачѣ ихъ вмѣстѣ со всѣми приложеніями.

§ **105.** Представленія: о временномъ устраненіи члена Государственной Думы въ порядкѣ ст. 20 Учр. Гос. Думы, о признаніи его выбывшимъ въ порядкѣ статей 18 или 19 того

Проектъ комиссіи.

§ *110 (новый). По переходѣ къ разсмотрѣнію оглашеннаго или розданнаго спѣшнаго запроса, предсѣдательствующій ставитъ на голосованіе вопросъ: не желаетъ ли Государственная Дума принять запросъ безъ преній. Въ случаѣ утвердительнаго рѣшенія запросъ считается принятымъ, при чемъ окончательная редакція его предоставляется Совѣщанію Государственной Думы при участіи въ немъ двухъ первыхъ лицъ, подписавшихъ заявленіе.*

§ *111 (новый). При отрицательномъ рѣшеніи указаннаго въ предыдущемъ параграфѣ вопроса Государственная Дума переходитъ къ обсужденію предложенія о разсмотрѣніи внесеннаго запроса въ спѣшномъ порядкѣ; при чемъ допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ означеннаго предложенія, ограниченныя десятиминутнымъ срокомъ.*

§ *112 (новый). Если предложеніе о разсмотрѣніи запроса въ спѣшномъ порядкѣ будетъ отвергнуто, то заявленіе о запросѣ передается въ комиссію по запросамъ въ порядкѣ § 108, при чемъ предложеніе о назначеніи комиссіи срока для внесенія доклада обсуждается и голосуется указаннымъ въ томъ же параграфѣ порядкомъ.*

Если предложеніе о спѣшности принято, то Государственная Дума переходитъ къ обсужденію заявленія о запросѣ по существу и, въ случаѣ его принятія, редакція запроса устанавливается въ порядкѣ, указанномъ въ параграфѣ 110.

§ *113* (**104**)—безъ измѣненія.

§ *114* (**105**)—безъ измѣненія.

же Учрежденія или о лишеніи его свободы въ порядкѣ ст. 16,— сообщаются Предсѣдателемъ общему собранію въ ближайшемъ засѣданіи и передаются въ комиссію личнаго состава.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Порядокъ засѣданій Государственной Думы.

Раздѣлъ первый.

Назначеніе и открытіе засѣданія. Его перерывы и закрытіе.

§ **106.** Дни и часы засѣданій устанавливаются Государственною Думою.

Въ случаѣ назначенія Предсѣдателемъ чрезвычайнаго засѣданія въ какое-либо иное время члены Государственной Думы извѣщаются о томъ повѣстками съ указаніемъ предмета занятій засѣданія.

§ **107.** Въ концѣ каждаго засѣданія предсѣдательствующій предлагаетъ Государственной Думѣ на утвержденіе порядокъ занятій слѣдующаго засѣданія.

Ко времени открытія засѣданія членамъ Государственной Думы раздается повѣстка засѣданія.

§ **108.** Предсѣдателю Государственной Думы предоставляется дополнять установленную Государственной Думой повѣстку новыми дѣлами въ случаѣ ихъ неотложности.

О состоявшемся дополненіи члены Государственной Думы извѣщаются повѣстками.

§ **109.** За пять минутъ до назначеннаго срока открытія засѣданія члены Государственной Думы оповѣщаются, по распоряженію предсѣдательствующаго, звонкомъ во всѣхъ помѣщеніяхъ Государственной Думы.

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ *115* (**106**)—безъ измѣненія.

§ *116* (**107**)—безъ измѣненія.

§ *117* (**108**). Предсѣдателю Государственной Думы предоставляется дополнять повѣстку новыми дѣлами въ случаѣ ихъ неотложности, *о чемъ* члены Государственной Думы извѣщаются повѣстками.

§ *118* (**109**). За *двѣ минуты* до назначеннаго срока открытія засѣданія члены Государственной Думы оповѣщаются, по распоряженію предсѣдательствующаго, звонкомъ во всѣхъ помѣщеніяхъ Государственной Думы.

*

§ **110.** Если въ теченіе получаса отъ назначеннаго срока открытія засѣданія не прибудетъ положеннаго числа членовъ Государственной Думы (ст. 7 Учр. Гос. Думы), то предсѣдательствующій объявляетъ засѣданіе несостоявшимся.

§ **111.** Повѣрка наличнаго числа членовъ Государственной Думы зависитъ отъ предсѣдательствующаго.

§ **112.** Если по повѣркѣ наличнаго числа членовъ Государственной Думы (§ 111) требуемаго закономъ числа ихъ не окажется, то предсѣдательствующій, по своему усмотрѣнію, можетъ закрыть засѣданіе или прервать его на короткій срокъ. Если и въ послѣднемъ случаѣ должнаго числа членовъ не соберется, то засѣданіе закрывается.

§ **113.** Назначеніе перерывовъ засѣданія зависитъ отъ предсѣдательствующаго.

Предложеніе о перерывѣ, исходящее отъ члена Государственной Думы, ставится предсѣдательствующимъ на разрѣшеніе Государственной Думы безъ преній.

§ **114.** Засѣданія закрываются по наступленіи установленнаго Государственною Думою часа или послѣ разсмотрѣнія всѣхъ назначенныхъ дѣлъ, или и раньше сего,—по постановленію Государственной Думы, а въ подлежащихъ случаяхъ (§§ 112 и 146) по распоряженію предсѣдательствующаго.

Примѣчаніе. Постановленіемъ Государственной Думы засѣданіе можетъ быть продолжено и долѣе опредѣленнаго часа.

Раздѣлъ второй.

Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ.

§ **115.** По открытіи засѣданія предсѣдательствующій сообщаетъ о поступившихъ въ Государственную Думу дѣлахъ. По разрѣшеніи возникающихъ при этомъ вопросовъ о направленіи Государственная Дума переходитъ къ разсмотрѣнію означенныхъ на повѣсткѣ дѣлъ по установленной очереди.

Проектъ комиссіи.

§ *119* (**110**)—безъ измѣненія.

§ *120* (**111**)—безъ измѣненія.

§ *121* (**112**). Если по повѣркѣ наличнаго числа членовъ Государственной Думы (*§ 120*) требуемаго закономъ числа ихъ не окажется, то предсѣдательствующій, по своему усмотрѣнію, можетъ закрыть засѣданіе или прервать его на короткій срокъ. Если и *послѣ перерыва* должнаго числа членовъ не соберется, то засѣданіе закрывается.

§ *122* (**113**)—безъ измѣненія.

§ *123* (**114**). Засѣданія закрываются по наступленіи установленнаго Государственною Думою часа или послѣ разсмотрѣнія всѣхъ назначенныхъ дѣлъ, или и раньше сего,—по постановленію Государственной Думы, а въ подлежащихъ случаяхъ (*§§ 121* и *155*)—по распоряженію предсѣдательствующаго.

Постановленіемъ Государственной Думы засѣданіе можетъ быть продолжено и долѣе опредѣленнаго часа.

§ *124* (**115**)—безъ измѣненія.

§ **116.** Всякое предложеніе, которое вносится на обсужденіе и разрѣшеніе Государственной Думы, должно быть сдѣлано не иначе, какъ въ письменной формѣ.

§ **117.** До разрѣшенія обсуждаемаго Государственною Думою вопроса переходъ къ инымъ вопросамъ не допускается.

Для пріостановленія преній по обсуждаемому вопросу и перехода къ иному необходимо особое объ этомъ постановленіе Государственной Думы, которое она можетъ принять по предложенію предсѣдательствующаго или не менѣе 30 членовъ Думы. По такому предложенію допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ предложенія.

§ **118.** Во всякомъ положеніи преній по дѣлу, по предложенію 30 членовъ Государственной Думы, можетъ быть поставленъ на разрѣшеніе общаго собранія вопросъ о передачѣ обсуждаемаго дѣла, до его разрѣшенія по существу, въ ту или другую комиссію. По означенному предложенію допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ предложенія.

§ **119.** Предложенія: объ измѣненіи очереди или объ отложеніи назначенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлъ,—допускаются въ промежуткахъ между разсмотрѣніемъ отдѣльныхъ дѣлъ и принимаются или отвергаются съ выслушаніемъ лишь двухъ рѣчей за и двухъ противъ предложенія.

§ **120.** Члены Государственной Думы, желающіе сдѣлать внѣочередное заявленіе, не требующее постановленія Государственной Думы, должны сообщить о немъ предсѣдатель-

Проектъ комиссіи.

§ *125* (**116**). Всякое предложеніе, которое вносится на обсужденіе и разрѣшеніе Государственной Думы, должно быть сдѣлано не иначе, какъ въ письменной формѣ.

Примѣчаніе (новое). Это правило не распространяется на тѣ, касающіяся порядка засѣданія, предложенія, которыя ставятся на голосованіе безъ преній.

§ *126* (**117**). До разрѣшенія обсуждаемаго Государственною Думою вопроса переходъ къ инымъ вопросамъ не допускается.

Для пріостановленія преній по обсуждаемому вопросу и перехода къ иному необходимо особое объ этомъ постановленіе Государственной Думы, которое она можетъ принять по предложенію предсѣдательствующаго или не менѣе 30 членовъ Думы. По такому предложенію допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ предложенія, *продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ*.

§ *127* (**118**). Во всякомъ положеніи преній по дѣлу, по предложенію 30 членовъ Государственной Думы, можетъ быть поставленъ на разрѣшеніе общаго собранія вопросъ о передачѣ обсуждаемаго дѣла, до его разрѣшенія по существу, въ ту или другую комиссію. По означенному предложенію допускаются двѣ рѣчи за и двѣ рѣчи противъ предложенія, *продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ*.

§ *128* (**119**). Предложенія: объ измѣненіи очереди или объ отложеніи назначенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлъ,—допускаются, *за подписью не менѣе 30-ти членовъ Государственной Думы*, въ промежуткахъ между разсмотрѣніемъ отдѣльныхъ дѣлъ и принимаются или отвергаются *по выслушаніи* лишь двухъ рѣчей за и двухъ противъ предложенія, *продолжительностью каждая не долѣе десяти минутъ*.

§ *129* (**120**). Члены Государственной Думы, желающіе сдѣлать внѣочередное заявленіе, не требующее постановленія Государственной Думы, *сообщаютъ о предметѣ такового въ письмен-*

ствующему, отъ котораго зависитъ допустить означенное заявленіе къ оглашенію.

Въ случаѣ его неотложности предсѣдательствующій можетъ предоставить автору заявленія слово не въ очередь. Пренія по такому заявленію не допускаются.

§ **121.** Предложеніе о разрѣшеніи дѣла безъ преній не можетъ быть принято кромѣ случаевъ, положительно Наказомъ указанныхъ.

Но по всякому дѣлу, прежде перехода къ его обсужденію, по заявленію 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть поставленъ предварительный вопросъ о томъ, надлежитъ ли вообще принять его къ разсмотрѣнію Государственной Думы. Заявленіе объ этомъ принимается или отвергается съ выслушаніемъ лишь двухъ рѣчей за и двухъ противъ предложенія.

§ **122.** Ни одно дѣло, не поставленное на повѣстку, не можетъ быть разрѣшено по существу.

Это правило не распространяется на предложенія, касающіяся порядка обсужденія дѣлъ или ихъ направленія.

§ **123.** Въ тѣхъ случаяхъ, когда министръ или главноуправляющій даютъ объясненія въ отвѣтъ на запросъ или вопросъ Государственной Думы (ст. ст. 33 и 40 Учр. Гос. Думы) или же дѣлаютъ самостоятельное заявленіе, не стоящее въ

ной формѣ предсѣдательствующему, отъ котораго зависитъ допустить *его* къ оглашенію.

Означенныя заявленія ограничиваются десятиминутнымъ срокомъ и пренія по нимъ не допускаются.

§ *130* (**121**). Предложеніе о разрѣшеніи дѣла безъ преній не можетъ быть принято кромѣ случаевъ, положительно Наказомъ указанныхъ.

§ *131 (новый). По всякому дѣлу, прежде перехода къ его обсужденію, за подписью 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть внесено предложеніе о непринятіи этого дѣла къ разсмотрѣнію Государственной Думы. Предложеніе это голосуется по выслушаніи двухъ рѣчей за и двухъ противъ предложенія.*

§ *132* (**122**). Ни одно дѣло, не поставленное на повѣстку, не можетъ быть разрѣшено по существу.

Это правило не распространяется на предложенія, *связанныя съ порядкомъ* обсужденія дѣлъ или ихъ направленія, *а также на вопросы, положительно въ Наказѣ указанные.*

§ *133* (**123**)—безъ измѣненія.

связи съ разсматриваемыми Государственною Думою вопросами, предсѣдательствующій предлагаетъ Государственной Думѣ разрѣшить: желаетъ-ли она перейти къ обсужденію заявленія министра или главноуправляющаго въ томъ же засѣданіи или перенести его на одно изъ ближайшихъ. Этотъ вопросъ разрѣшается Государственною Думою безъ преній.

§ **124.** Предъ окончаніемъ засѣданія предсѣдательствующій докладываетъ общему собранію о заявленіяхъ, поступившихъ до перваго перерыва засѣданія,—предлагая въ подлежащихъ случаяхъ разрѣшить вопросъ объ ихъ направленіи,—и устанавливаетъ порядокъ слѣдующаго засѣданія (§ 107).

Раздѣлъ третій.

Порядокъ сужденій.

§ **125.** Предсѣдательствующій руководитъ засѣданіемъ.

Никакихъ возраженій по поводу его распоряженій не допускается, и никто не можетъ высказываться, не получивъ слова отъ предсѣдательствующаго.

§ **126.** Заявленія о предоставленіи слова дѣлаются письменно не раньше перехода къ обсужденію.

Въ подаваемомъ заявленіи указывается: предполагаетъ-ли членъ Государственной Думы говорить за или противъ проекта или предложенія.

Подавшій заявленіе о предоставленіи слова не можетъ подавать о томъ же второго, пока не воспользуется словомъ.

Проектъ комиссіи.

§ *134* (**124**). Передъ окончаніемъ засѣданія предсѣдательствующій докладываетъ общему собранію *о поступившихъ въ день засѣданія заявленіяхъ, если, согласно установленному Совѣщаніемъ Государственной Думы порядку о времени внесенія таковыхъ заявленій, они подлежатъ оглашенію въ томъ же засѣданіи, и предлагаетъ на утвержденіе Государственной Думы повѣстку слѣдующаго засѣданія.*

§ *135* (**125**). Предсѣдательствующій руководитъ засѣданіемъ. Никакихъ возраженій по поводу его распоряженій не допускается, и никто не можетъ высказываться, не получивъ слова отъ предсѣдательствующаго.

Примѣчаніе (новое). Письменные протесты на дѣйствія предсѣдательствующихъ не оглашаются, но прилагаются къ протоколу засѣданія.

§ *136* (**126**). Заявленія о предоставленіи слова дѣлаются письменно не раньше перехода къ *разсмотрѣнію*.

Подавшій заявленіе о предоставленіи слова не можетъ подавать о томъ же второго, пока не воспользуется словомъ.

§ **127.** Предсѣдательствующій предоставляетъ слово въ порядкѣ сдѣланныхъ ему заявленій.

§ **128.** Никто, кромѣ докладчика, не можетъ говорить болѣе часа.

Примѣчаніе. Этотъ срокъ можетъ быть удлиненъ постановленіемъ Государственной Думы, которое она принимаетъ безъ преній.

§ **129.** Никто, кромѣ докладчика, не можетъ говорить по одному и тому же вопросу болѣе двухъ разъ.

Примѣчаніе. Это ограниченіе не касается рѣчей, произносимыхъ послѣ прекращенія преній въ порядкѣ § 155.

§ **130.** Въ заявленіи о предоставленіи слова по вопросу, по которому количество рѣчей Наказомъ ограничено, должно быть указано: желаетъ-ли членъ Государственной Думы высказаться за или противъ предложенія. Заявленія безъ указанія сего въ расчетъ не принимаются.

§ **131.** Если въ означенномъ въ предыдущемъ параграфѣ случаѣ число заявившихъ о предоставленіи слова превышаетъ число допускаемыхъ Наказомъ рѣчей, то выборъ между заявившими производится предсѣдательствующимъ, причемъ получившій слово можетъ уступить его по своему усмотрѣнію другому.

§ **132.** Внѣ очереди, но безъ перерыва уже получившаго слово, имѣютъ право слова: министры и главноуправляющіе или ихъ замѣстители, докладчики комиссій и одинъ изъ трехъ первыхъ (по соглашенію между ними) подписавшихъ обсуждаемое предложеніе.

Примѣчаніе. Если правомъ перваго слова желаетъ воспользоваться одинъ изъ трехъ первыхъ подписавшихъ обсуждаемое заявленіе и докладчикъ комиссіи, его разсматривавшей, то таковое право предоставляется сначала докладчику.

Проектъ комиссіи.

§ *137* (**127**)—безъ измѣненія.

§ *138* (**128**)—безъ измѣненія.

§ *139* (**129**)—безъ измѣненія.

§ *140* (**130**)—безъ измѣненія.

§ *141* (**131**). Если въ означенномъ въ предыдущемъ параграфѣ случаѣ число заявившихъ о предоставленіи слова превышаетъ число допускаемыхъ Наказомъ рѣчей, то выборъ между заявившими производится предсѣдательствующимъ, *который въ число ихъ включаетъ перваго подписавшаго обсуждаемое предложеніе.*

§ *142* (**132**). Внѣ очереди, но безъ перерыва уже получившаго слово, имѣютъ право слова докладчики комиссій и одинъ изъ трехъ первыхъ (по соглашенію между ними) подписавшихъ обсуждаемое предложеніе.

Примѣчаніе. Если правомъ перваго слова желаетъ воспользоваться одинъ изъ трехъ первыхъ подписавшихъ обсуждаемое заявленіе и докладчикъ комиссіи, его разсматривавшей, то таковое право предоставляется сначала докладчику.

§ **133.** Право указать на происходящее отступленіе отъ Наказа принадлежитъ каждому члену Государственной Думы не въ очередь.

§ **134.** Объясненія по личному вопросу даются внѣ очереди, но отлагаются до окончанія сужденій по дѣлу въ томъ же засѣданіи.

§ **135.** Въ указанныхъ въ предыдущихъ параграфахъ (§§ 133 и 134) случаяхъ рѣчи ограничиваются пятью минутами и никакія пренія по нимъ не допускаются.

§ **136.** Если при наступленіи очереди подавшій заявленіе о предоставленіи слова не окажется въ залѣ засѣданія, то его фамилія переносится въ конецъ списка ораторовъ.

§ **137.** Лица, записавшіяся въ очередь, могутъ, по взаимному соглашенію, мѣняться очередями и уступать свое слово лицу, не записавшемуся,—о чемъ сообщаютъ предсѣдательствующему ранѣе наступленія своей очереди.

§ **138.** Если предсѣдательствующій желаетъ высказаться по обсуждаемому вопросу, то записывается въ очередь и на время своего слова передаетъ предсѣдательствованіе.

§ **139.** Рѣчи произносятся съ трибуны.

§ **140.** Чтеніе рѣчей не разрѣшается.

Пользованіе записками и чтеніе цитируемыхъ краткихъ извлеченій допускаются.

§ **141.** Личныя обращенія членовъ Государственной Думы другъ къ другу воспрещаются.

§ **142.** Предсѣдательствующій приглашаетъ оратора вернуться къ вопросу, если онъ отъ него уклонился.

Проектъ комиссіи.

§ *143* (**133**). Право указать на происходящее отступленіе отъ Наказа принадлежитъ каждому члену Государственной Думы не въ очередь. *Рѣчи ограничиваются пятью минутами и никакія пренія по нимъ не допускаются.*

§ *144* (**134**). Объясненія по личному вопросу даются внѣ очереди, но отлагаются до окончанія сужденій по дѣлу въ томъ же засѣданіи. *Рѣчи ограничиваются пятью минутами и никакія пренія по нимъ не допускаются.*

§ (**135**)—исключенъ.

§ *145* (**136**)—безъ измѣненія.

§ *146* (**137**). Лица, записавшіяся въ очередь, могутъ, по взаимному соглашенію, мѣняться очередями и уступать свое слово лицу, не записавшемуся, *при чемъ никто не можетъ воспользоваться правомъ двухъ рѣчей подъ рядъ.*

§ *147* (**138**)—безъ измѣненія.

§ *148* (**139**)—безъ измѣненія.

§ *149* (**140**). Чтеніе рѣчей не разрѣшается. Пользованіе записками и чтеніе *цитатъ* допускаются.

§ *150* (**141**)—безъ измѣненія.

§ *151* (**142**)—безъ измѣненія.

§ **143.** Если ораторъ не подчиняется указаніямъ предсѣдательствующаго или допускаетъ въ своей рѣчи оскорбительныя, рѣзкія или, вообще, несовмѣстныя съ достоинствомъ Государственной Думы выраженія, или стремится нарушить порядокъ въ засѣданіи, то предсѣдательствующій, смотря по важности нарушенія, или призываетъ оратора къ порядку или лишаетъ его слова, а въ случаяхъ особо важныхъ предлагаетъ Государственной Думѣ объ удаленіи его изъ засѣданія, или объ устраненіи его отъ участія въ засѣданіяхъ общаго собранія на время отъ 1 до 15 засѣданій.

§ **144.** Членъ Государственной Думы, нарушившій порядокъ засѣданія, призывается предсѣдательствующимъ къ порядку, а при неподчиненіи этому,—по постановленію Государственной Думы, сдѣланному по предложенію предсѣдательствующаго,—можетъ быть удаленъ изъ засѣданія или устраненъ отъ участія въ немъ на время отъ 1 до 15 засѣданій.

§ **145.** Предложенія, означенныя въ двухъ предыдущихъ параграфахъ, ставятся на голосованіе безъ преній.

Но, предварительно сего, нарушившій порядокъ членъ Государственной Думы можетъ представить свои объясненія или лично или черезъ одного изъ членовъ Государственной Думы.

§ **146.** Если въ засѣданіи возникаетъ безпорядокъ, препятствующій ходу занятій, и предсѣдательствующій лишенъ возможности возстановить порядокъ, онъ покидаетъ свое мѣсто,—послѣ чего засѣданіе считается прерваннымъ на полчаса. Если по возобновленіи засѣданія шумъ или безпорядокъ будетъ продолжаться, то предсѣдательствующій объявляетъ засѣданіе закрытымъ.

Проектъ комиссіи.

§ *152* (**143**). Если ораторъ не подчиняется указаніямъ предсѣдательствующаго, *позволяетъ себѣ* оскорбительныя, рѣзкія, вообще, несовмѣстныя съ достоинствомъ Государственной Думы выраженія, или *инымъ способомъ нарушаетъ* порядокъ, то предсѣдательствующій, смотря по важности нарушенія, призываетъ оратора къ порядку, лишаетъ его слова *или* предлагаетъ Государственной Думѣ объ удаленіи его изъ засѣданія или объ устраненіи отъ участія въ засѣданіяхъ на время отъ 1 до 15 засѣданій.

Примѣчаніе (новое). Лишенный слова членъ Государственной Думы лишается его до окончанія обсужденія вопроса, по которому онъ былъ лишенъ слова, или до окончанія засѣданія, если обсужденіе не будетъ въ немъ закончено.

§ *153* (**144**). *Членъ Государственной Думы, тѣмъ или инымъ способомъ нарушившій порядокъ засѣданія, призывается предсѣдательствующимъ къ порядку или по предложенію предсѣдательствующаго можетъ быть постановленіемъ Государственной Думы удаленъ изъ засѣданія или устраненъ отъ участія въ немъ на время отъ 1 до 15 засѣданій.*

§ *154* (**145**). Предложенія, означенныя въ двухъ предыдущихъ параграфахъ, ставятся на голосованіе безъ преній.

Но, предварительно сего, *предназначенный къ удаленію* членъ Государственной Думы можетъ представить свои объясненія или лично или чрезъ одного изъ членовъ Государственной Думы. *Эти объясненія ограничиваются десятиминутнымъ срокомъ.*

§ *155* (**146**)—безъ измѣненія.

Раздѣлъ четвертый.

Сокращеніе и прекращеніе сужденій и пр.

§ **147.** Предложенія: о прекращеніи записи ораторовъ, о сокращеніи времени рѣчей до 10 минутъ и о прекращеніи преній,—полномъ или неполномъ,—могутъ вноситься лишь послѣ начала преній по дѣлу, за подписью 30 членовъ Государственной Думы.

§ **148.** Подача перечисленныхъ въ предшествующемъ параграфѣ предложеній не можетъ служить поводомъ къ перерыву произносимой рѣчи.

§ **149.** Предсѣдательствующій, доводя до свѣдѣнія Государственной Думы о поступленіи вышеупомянутыхъ предложеній (§ 147), оглашаетъ, по требованію кого-либо изъ ея членовъ, число и фамиліи всѣхъ записавшихся ораторовъ.

§ **150.** Предсѣдательствующій ставитъ на голосованіе каждую изъ предложенныхъ мѣръ сокращенія и прекращенія сужденій въ отдѣльности.

§ **151.** Указанныя въ § 147 предложенія принимаются или отклоняются Государственною Думою по выслушаніи двухъ рѣчей: одной—за, другой противъ сдѣланнаго предложенія.

Каждая рѣчь не можетъ продолжаться болѣе 10 минутъ.

§ **152.** При неполномъ прекращеніи преній Государственная Дума постановляетъ о выслушаніи лишь нѣкотораго, ею опредѣляемаго, числа ораторовъ изъ записавшихся, но словомъ еще не воспользовавшихся.

Ораторы эти указываются предсѣдательствующимъ и могутъ уступать свое слово другимъ.

Рѣчь каждаго изъ нихъ не можетъ продолжаться болѣе установленнаго § 128 срока.

Проектъ комиссіи.

§ *156* (**147**). Предложенія: о прекращеніи записи ораторовъ *объ ограниченіи* рѣчей *временемъ не менѣе* десяти минутъ и о прекращеніи преній,—полномъ или неполномъ,—могутъ вноситься лишь послѣ начала преній по дѣлу, за подписью 30 членовъ Государственной Думы.

Примѣчаніе (новое). Рѣчь докладчика не считается началомъ преній.

§ *157* (**148**)—безъ измѣненія.

§ *158* (**149**)—безъ измѣненій.

§ *159* (**150**)—безъ измѣненій.

§ *160* (**151**)—безъ измѣненій.

§ *161* (**152**). При неполномъ прекращеніи преній Государственная Дума постановляетъ о выслушаніи лишь нѣкотораго, ею опредѣляемаго, числа ораторовъ изъ записавшихся, но словомъ еще не воспользовавшихся.

Ораторы эти указываются предсѣдательствующимъ и могутъ уступать свое слово другимъ.

*

§ **153.** Передъ постановкою на голосованіе предложенія о неполномъ прекращеніи преній предсѣдательствующій объявляетъ перерывъ засѣданія.

§ **154.** Предложенія: о прекращеніи записи ораторовъ, о сокращеніи времени рѣчей, о неполномъ или полномъ прекращеніи преній,—считаются отклоненными, если противъ нихъ выскажется не менѣе ста присутствующихъ на засѣданіи членовъ Государственной Думы.

Примѣчаніе. Если въ засѣданіи присутствуютъ менѣе 200 членовъ Государственной Думы, то вопросъ рѣшается простымъ большинствомъ голосовъ.

§ **155.** Когда исчерпанъ списокъ ораторовъ или когда состоялось постановленіе Государственной Думы о полномъ прекращеніи преній по дѣлу, предсѣдательствующій объявляетъ послѣднія прекращенными.

Послѣ этого слово предоставляется докладчикамъ комиссій и автору обсуждаемаго предложенія,—если они пожелаютъ этимъ словомъ воспользоваться,—и, наконецъ, ораторамъ, записавшимся ранѣе по личному вопросу.

§ **156.** Если послѣ принятія Государственною Думою той или другой мѣры къ сокращенію или прекращенію преній или послѣ объявленія преній оконченными министръ или главноуправляющій пожелаютъ воспользоваться словомъ (ст. 40 Учр. Гос. Думы), то запись возобновляется и слово предоставляется четыремъ изъ вновь записавшихся ораторовъ въ порядкѣ §§ 152 и 153.

Проектъ комиссіи.

§ *162* (**153**). Передъ постановкою на голосованіе предложенія о неполномъ прекращеніи преній предсѣдательствующій объявляетъ перерывъ засѣданій, *если того потребуетъ не менѣе 30 членовъ Государственной Думы.*

§ *163* (**154**)—безъ измѣненій.

§ *164* (**155**). Когда исчерпанъ списокъ ораторовъ или когда состоялось постановленіе Государственной Думы о полномъ прекращеніи преній по дѣлу, предсѣдательствующій объявляетъ послѣднія прекращенными.

Послѣ этого слово предоставляется докладчикамъ комиссій, автору обсуждаемаго предложенія *и автору особаго мнѣнія,*—если они пожелаютъ этимъ словомъ воспользоваться,—и, наконецъ, ораторамъ, записавшимся ранѣе по личному вопросу.

§ *165* (**156**). Если послѣ принятія Государственною Думою той или другой мѣры къ сокращенію или прекращенію преній или послѣ объявленія преній оконченными министръ или главноуправляющій пожелаетъ воспользоваться словомъ (ст. 40 Учр. Гос. Думы), то запись возобновляется и слово предоставляется четыремъ изъ вновь записавшихся ораторовъ въ порядкѣ §§ *161* и *162*.

Примѣчаніе (новое). Принятіе какой-либо мѣры сокращенія преній по отношенію къ указаннымъ въ семъ параграфѣ четыремъ ораторамъ можетъ послѣдовать не иначе, какъ по особому постановленію Государственной Думы въ порядкѣ § 163.

Раздѣлъ пятый.

Постановка вопросовъ.

§ **157.** По выслушаніи всѣхъ ораторовъ, получившихъ слово въ порядкѣ § 155, предсѣдательствующій объявляетъ о переходѣ къ голосованію, оповѣщая о томъ звонкомъ по всѣмъ помѣщеніямъ Государственной Думы.

§ **158.** Авторъ обсуждаемаго предложенія, пока по послѣднему не состоялось постановленія Государственной Думы, можетъ взять свое предложеніе обратно, и тогда оно снимается вовсе съ очереди, если за разсмотрѣніе его не выскажется 30 членовъ Государственной Думы.

Примѣчаніе. Если обсуждаемое предложеніе было внесено за нѣсколькими подписями, то право взять его обратно принадлежитъ каждому изъ первыхъ трехъ подписавшихся.

§ **159.** Послѣ объявленія сужденій по дѣлу прекращенными (§ 155) никакія новыя предложенія не принимаются и на голосованіе не ставятся.

Передъ началомъ голосованія предсѣдательствующій сообщаетъ Государственной Думѣ о всѣхъ имѣющихся у него и подлежащихъ голосованію предложеніяхъ.

Предложеніе, сдѣланное только устно, голосованію не подлежитъ.

§ **160.** Огласивъ подлежащія голосованію предложенія, предсѣдательствующій объявляетъ о порядкѣ, въ которомъ онъ предполагаетъ ставить ихъ на голосованіе.

§ **161.** Каждый членъ Государственной Думы можетъ представлять по постановкѣ вопроса свои замѣчанія, но таковыя ограничиваются пятиминутнымъ срокомъ.

§ **162.** Порядокъ постановки вопросовъ зависитъ отъ предсѣдательствующаго съ примѣненіемъ нижеслѣдующихъ правилъ.

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ *166* (**157**)—безъ измѣненія.

§ *167* (**158**)—безъ измѣненія.

§ *168* (**159**)—безъ измѣненія.

§ *169* (**160**)—безъ измѣненія.

§ *170* (**161**)—безъ измѣненія.

§ *171* (**162**)—безъ измѣненія.

§ **163.** Вопросъ, который предсѣдательствующій ставитъ на голосованіе, долженъ быть изложенъ такъ, чтобы въ немъ заключалось только одно предложеніе, на которое отвѣтъ всегда можетъ быть выраженъ словами «*да*» или «*нѣтъ*».

§ **164.** По требованію кого-либо изъ членовъ Государственной Думы всѣ голосуемыя заключенія, статьи, предложенія и резолюціи подлежатъ раздѣленію.

Если предсѣдательствующій не находитъ этого возможнымъ, то предлагаетъ вопросъ о раздѣленіи на разрѣшеніе общаго собранія, которое постановляетъ объ этомъ безъ преній.

§ **165.** Если заключенія, статьи, предложенія и резолюціи голосуются по частямъ (§ 164), то послѣ отдѣльныхъ голосованій каждый пунктъ или статья подлежатъ голосованію въ полномъ объемѣ принятыхъ Государственною Думою частей.

§ **166.** Предварительный вопросъ о томъ, слѣдуетъ-ли предложеніе принять на разсмотрѣніе Государственной Думы (§ 121), всегда голосуется первымъ.

§ **167.** Предложенія, касающіяся направленія дѣла, какъ-то: объ отложеніи разсмотрѣніемъ, о возвращеніи въ комиссію, объ истребованіи дополнительныхъ справокъ и т. п.,—голосуются раньше вопросовъ по существу.

§ **168.** При голосованіи чиселъ голосованіе начинается съ меньшаго числа.

§ **169.** При назначеніи сроковъ засѣданія или разсмотрѣнія дѣла болѣе отдаленные сроки голосуются прежде ближайшихъ.

§ **170.** Въ случаѣ, предусмотрѣнномъ въ ст. 51 Учр. Гос. Думы, вопросъ о возвращеніи дѣла въ Государственный Совѣтъ голосуется ранѣе вопроса о передачѣ дѣла въ особую комиссію.

Проектъ комиссіи.

§ *172* (**163**)—безъ измѣненія.

§ *173* (**164**). По требованію кого-либо изъ членовъ Государственной Думы всѣ голосуемыя заключенія, статьи, предложенія и резолюціи подлежатъ раздѣленію.

Если предсѣдательствующій *находитъ, что грамматическій смыслъ голосуемаго предложенія или статьи не допускаетъ требуемаго раздѣленія,* то предлагаетъ вопросъ о раздѣленіи на разрѣшеніе общаго собранія, которое постановляетъ объ этомъ безъ преній.

§ *174* (**165**)—безъ измѣненія.

§ *175* (**166**)—безъ измѣненія.

§ *176* (**167**)—безъ измѣненія.

§ *177* (**168**)—безъ измѣненія.

§ *178* (**169**)—безъ измѣненія.

§ *179* (**170**)—безъ измѣненіе.

§ **171.** При голосованіи законопроекта или иного предложенія, поступившаго изъ комиссіи, голосованію подлежатъ законопроектъ или предложеніе въ томъ видѣ, какъ они предлагаются комиссіей.

§ **172.** Если комиссія даетъ заключеніе объ отклоненіи законопроекта или иного предложенія, то голосованію подлежитъ не ея заключеніе, а отклоняемый ею законопроектъ или предложеніе.

§ **173.** При повѣркѣ полномочій избранныхъ членовъ Государственной Думы на голосованіе ставится прежде всего вопросъ о правильности или неправильности выборовъ, согласно заключенію отдѣла.

При признаніи выборовъ произведенными неправильно, ставится вопросъ: «*подлежатъ ли выборы отмѣнѣ*» и разрѣшается, согласно ст. 48 Учр. Гос. Думы, большинствомъ $^2/_3$ голосовъ.

§ **174.** Предложенныя поправки и дополненія голосуются прежде тѣхъ пунктовъ или статей, къ коимъ они относятся.

§ **175.** Поправка или дополненіе, принятыя авторомъ голосуемаго предложенія или докладчикомъ комиссіи, заключеніе которой ставится на голосованіе, отдѣльному голосованію не подвергаются, и голосованію подлежитъ самое предложеніе въ его измѣненной формѣ.

Примѣчаніе. Въ предложеніи, внесенномъ нѣсколькими членами Государственной Думы, правомъ автора пользуется одинъ изъ первыхъ трехъ подписавшихъ, по соглашенію между ними.

§ **176.** Если предложено нѣсколько поправокъ, то сначала голосуются тѣ, которыя наиболѣе удаляются отъ основного предложенія.

При отсутствіи такого различія раньше голосуется та, которая была раньше предложена.

Проектъ комиссіи.

§ *180* (**171**)—безъ измѣненія.

§ *181* (**172**)—безъ измѣненія.

§ *182* (**173**)—безъ измѣненія.

§ *183* (**174**)—безъ измѣненія.

§ *184* (**175**)—безъ измѣненія.

§ *185* (**176**)—безъ измѣненія.

§ **177.** Послѣ голосованія отдѣльныхъ вопросовъ и поправокъ, до существа какой-либо статьи или предложенія относящихся, таковые, въ полномъ ихъ видѣ, подлежатъ особому голосованію.

§ **178.** Если внесено нѣсколько самостоятельныхъ и взаимно другъ друга исключающихъ предложеній, то предсѣдательствующій предлагаетъ ихъ на голосованіе въ порядкѣ ихъ поступленія.

Если же за подписью десяти членовъ Государственной Думы поступитъ предложеніе о первенствѣ какого-либо предложенія, то вопросъ о первенствѣ ставится на голосованіе Государственной Думы. При разрѣшеніи его допускается двѣ рѣчи: одна—противъ, другая за предложеніе, съ ограниченіемъ продолжительности ихъ пятиминутнымъ срокомъ.

§ **179.** При постановкѣ на голосованіе законопроекта или иного предложенія, требующаго разрѣшенія Государственной Думы, съ ними не могутъ быть соединяемы мотивы ихъ принятія или отклоненія.

§ **180.** Если, по выслушаніи отвѣта министра или главноуправляющаго на запросъ Государственной Думы, кромѣ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, поступитъ предложеніе о направленіи дѣла въ порядкѣ ст. 60 Учр. Гос. Думы, то это предложеніе голосуется раньше другихъ, и принятіе его устраняетъ голосованіе предложенныхъ формулъ.

§ **181.** Если, по принятіи указаннаго въ ст. 60 Учр. Гос. Думы постановленія, поступитъ предложеніе о присоединеніи къ этому постановленію также его мотивовъ, то они голосуются отдѣльно отъ самаго постановленія и принимаются требуемымъ ст. 60 Учр. Гос. Думы большинствомъ.

Если предложенные мотивы не соберутъ указаннаго большинства, то Предсѣдателю Государственнаго Совѣта сообщается постановленіе безъ мотивовъ.

Проектъ комиссіи.

§ *186* (**177**)—безъ измѣненія.

§ *187* (**178**)—безъ измѣненія.

§ *188* (**179**)—безъ измѣненія.

§ *189* (**180**). Если, по выслушаніи отвѣта министра или главноуправляющаго на запросъ Государственной Думы, кромѣ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, поступитъ предложеніе *о признаніи невозможности удовлетвориться разъясненіемъ министра и главноуправляющаго (ст. 60 Учр. Гос. Думы)*, то это предложеніе голосуется раньше другихъ, и принятіе его устраняетъ голосованіе предложенныхъ формулъ.

§ **181**—исключенъ.

§ **182.** При голосованіи перехода къ очереднымъ дѣламъ простой переходъ голосуется раньше мотивированнаго.

§ **183.** Съ законопроектами, связанными съ условными кредитами и признанными постановленіемъ Государственной Думы спѣшными, нельзя соединять никакихъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ.

§ **184.** При наличности нѣсколькихъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ предсѣдательствующій поступаетъ согласно § 178.

§ **185.** Принятіе одной изъ предложенныхъ формулъ устраняетъ голосованіе остальныхъ.

§ **186.** Если ни одна изъ предложенныхъ формулъ перехода не будетъ принята Государственной Думой, то предсѣдательствующій объявляетъ вопросъ исчерпаннымъ и переходитъ къ слѣдующему по очереди дѣлу.

Раздѣлъ шестой.

Способы голосованія.

§ **187.** Каждый членъ Государственной Думы подаетъ голосъ за себя.

Подача голосовъ за отсутствующихъ не допускается.

§ **188.** Кромѣ случаевъ, положительно указанныхъ въ законѣ или Наказѣ, Государственная Дума постановляетъ открытою подачею голосовъ.

§ **189.** При открытой подачѣ голосовъ, передъ началомъ голосованія, отъ отдѣльныхъ членовъ Государственной Думы или цѣлыхъ группъ ихъ допускаются ограниченныя пятиминутнымъ срокомъ заявленія о мотивахъ ихъ голосованія. Никакихъ преній по этимъ заявленіямъ не допускается.

Проектъ комиссіи.

§ *190* (**182**)—безъ измѣненія.

§ *191* (**183**)—безъ измѣненія.

§ *192* (**184**)—безъ измѣненія.

§ *193* (**185**)—безъ измѣненія.

§ *194* (**186**)—безъ измѣненія.

§ *195* (**187**)—безъ измѣненія.

§ *196* (**188**)—безъ измѣненія.

§ *197* (**189**). При открытой подачѣ голосовъ, передъ началомъ голосованія, допускаются ограниченныя пятиминутнымъ срокомъ заявленія о мотивахъ голосованія. *Записки о предоставленіи слова по такимъ заявленіямъ подаются до перехода къ голосованію и* никакихъ преній по *нимъ* не допускается.

§ **190.** Открытая подача голосовъ производится посредствомъ сидѣнія и вставанія. Въ случаѣ неясности результата предсѣдательствующій можетъ повторить голосованіе.

Подсчетъ голосовъ производится помощниками пристава Государственной Думы подъ наблюденіемъ предсѣдательствующаго.

§ **191.** Въ случаяхъ сомнительности голосованія можетъ быть произведено голосованіе посредствомъ раздѣленія голосующихъ.

Къ такому способу переходятъ по усмотрѣнію предсѣдательствующаго или по иниціативѣ любого числа членовъ Государственной Думы, если за него выскажется не менѣе 100 человѣкъ. Заявленное объ этомъ предложеніе ставится на голосованіе безъ преній.

Примѣчаніе. Если въ засѣданіи присутствуютъ менѣе 200 членовъ Государственной Думы, то вопросъ рѣшается простымъ большинствомъ.

§ **192.** Приступая къ означенному въ § 191 способу голосованія, предсѣдательствующій приглашаетъ всѣхъ, не принадлежащихъ къ составу членовъ Государственной Думы, лицъ удалиться изъ залы засѣданія. Затѣмъ члены Государственной Думы, отвѣчающіе на поставленный вопросъ утвердительно, выходятъ изъ залы засѣданія въ одну дверь, а члены, отвѣчающіе отрицательно,—въ противоположную.

Подсчетъ голосовъ производится помощниками пристава Государственной Думы подъ наблюденіемъ предсѣдательствующаго.

§ **193.** При открытомъ голосованіи, произведенномъ не поименно, каждый членъ Государственной Думы имѣетъ право письменно сообщить Секретарю Государственной Думы свое мнѣніе, не сходное съ постановленіемъ большинства, съ краткой мотивировкой, для включенія такового въ стенографическій отчетъ, безъ предварительнаго прочтенія его въ общемъ собраніи.

Проектъ комиссіи.

§ *198* (**190**)—безъ измѣненія.

§ *199* (**191**)—безъ измѣненія.

§ *200* (**192**)—безъ измѣненія.

§ *201* (**193**)—безъ измѣненія.

§ **194.** По каждому вопросу, предъ началомъ голосованія, за подписью 30 членовъ Государственной Думы можетъ быть подано заявленіе съ требованіемъ поименнаго голосованія. Оно ставится на голосованіе безъ преній.

§ **195.** Поименное голосованіе производится посредствомъ подачи именныхъ записокъ.

§ **196.** Закрытое голосованіе посредствомъ баллотировки шарами или подачи записокъ производится: при выборахъ должностныхъ лицъ и членовъ комиссій, при разрѣшеніи вопроса объ отмѣнѣ выборовъ членовъ Государственной Думы, по представленіямъ судебной власти о примѣненіи ст.ст. 16, 18, 19 и 20 Учр. Гос. Думы и при разрѣшеніи денежныхъ ассигнованій въ пользу кого-либо изъ состава Государственной Думы.

Подсчетъ голосовъ производится наличными Товарищами Секретаря Государственной Думы при участіи особо приглашенныхъ предсѣдательствующимъ членовъ Государственной Думы.

§ **197.** Подсчетъ голосовъ при закрытомъ голосованіи производится немедленно по окончаніи голосованія въ самомъ засѣданіи Государственной Думы.

Подсчетъ голосовъ, поданныхъ при выборахъ членовъ комиссій, производится не нарушая хода очередныхъ занятій общаго собранія.

Результаты подсчета оглашаются предсѣдательствующимъ въ засѣданіи.

§ **198.** Голоса воздержавшихся отъ голосованія не принимаются въ расчетъ при опредѣленіи результатовъ такового, но принимаются въ расчетъ, наравнѣ съ голосующими, при опредѣленіи законности состава собранія.

Проектъ комиссіи.

§ *202* (**194**)—безъ измѣненія.

§ *203* (**195**)—безъ измѣненія.

§ *204* (**196**)—безъ измѣненія.

§ *205* (**197**)—безъ измѣненія.

§ *206* (**198**)—безъ измѣненія.

ГЛАВА VI.

Личное положеніе членовъ Государственной Думы.

§ **199.** Членъ Государственной Думы, по прибытіи для участія въ ея сессіи, сообщаетъ о семъ въ Канцелярію Государственной Думы, съ указаніемъ своего адреса и необходимыхъ о себѣ свѣдѣній. Онъ извѣщаетъ Канцелярію и о каждой ихъ перемѣнѣ.

§ **200.** Членъ Государственной Думы, желающій выбыть въ отпускъ на время, въ теченіе котораго происходятъ засѣданія общаго собранія Государственной Думы, испрашиваетъ означенный отпускъ въ установленномъ §§ 201—205 порядкѣ, подавая о томъ письменное заявленіе на имя Предсѣдателя Государственной Думы.

§ **201.** Въ заявленіи объ отпускѣ (или о продленіи его) долженъ быть указанъ срокъ, съ котораго числа и по какое, включительно, испрашивается отпускъ.

Въ случаѣ неуказанія срока, началомъ отпуска считается день, слѣдующій за днемъ подачи заявленія, а окончаніемъ его—первый, послѣ отсутствія, день внесенія членомъ Государственной Думы своего имени въ вѣдомость присутствующихъ на засѣданіи общаго собранія.

Въ одномъ и томъ же заявленіи не можетъ быть испрошенъ отпускъ на два срока.

§ **202.** Отпуски на срокъ въ общей сложности не болѣе полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшаются Совѣщаніемъ Государственной Думы (§ 214 и. д).

§ **203.** Совѣщаніе извѣщаетъ члена Государственной Думы лишь въ томъ случаѣ, если оно не найдетъ возможнымъ разрѣшить отпуска.

Неизвѣщеніе о семъ до конца дня подачи заявленія объ отпускѣ свидѣтельствуетъ объ отсутствіи препятствій со стороны Совѣщанія къ разрѣшенію отпуска.

Проектъ комиссіи.

§ *207* (**199**)—безъ измѣненія.

§ *208* (**200**)—безъ измѣненія.

§ *209* (**201**)—безъ измѣненія.

§ *210* (**202**)—безъ измѣненія.

§ *211* (**203**)—безъ измѣненія.

Примѣчаніе (новое). Если въ неотложныхъ случаяхъ членъ Государственной Думы выбудетъ, не подавъ заявленія объ отпускѣ, то онъ долженъ подать таковое заявленіе не позднѣе недѣли со дня выбытія.

§ **204.** Отпуски свыше полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшаются общимъ собраніемъ Государственной Думы въ порядкѣ ст. 9 закона 6 іюля 1908 г.

Для полученія ихъ членъ Государственной Думы подаетъ на имя Предсѣдателя Государственной Думы письменное заявленіе, которое вмѣстѣ съ заключеніемъ Совѣщанія Государственной Думы (§ 214 п. д) вносится въ ближайшее засѣданіе на разрѣшеніе общаго собранія.

Примѣчаніе. Если въ полуторамѣсячный срокъ отпусковъ, которыми членъ Государственной Думы воспользовался въ теченіе года, вошли отпуски и по болѣзни, то членъ Государственной Думы, для полученія новаго отпуска, можетъ ходатайствовать предъ общимъ собраніемъ Государственной Думы объ исключеніи отпусковъ по болѣзни изъ вышеупомянутаго срока.

§ **205.** Членъ Государственной Думы, не воспользовавшійся отпускомъ или вернувшійся изъ онаго ранѣе срока и не заявившій объ этомъ своевременно, числится въ отпуску на указанныхъ въ § 201 основаніяхъ.

§ **206.** Членъ Государственной Думы, не находящійся въ отпуску, но отсутствующій на засѣданіяхъ общаго собранія по перечисленнымъ въ § 208 причинамъ, отмѣчаетъ объ этомъ, за своею подписью, въ спискѣ отсутствующихъ въ засѣданіяхъ общаго собранія.

Эта отмѣтка должна быть внесена въ списокъ не позже перваго дня, слѣдующаго по окончаніи того мѣсяца, въ теченіе котораго членъ Государственной Думы отсутствовалъ на засѣданіяхъ общаго собранія.

§ **207.** Если по истеченіи опредѣленнаго въ § 206 срока отмѣтки о причинахъ отсутствія на засѣданіи въ спискѣ не

№ 379.
IV/1.

Проектъ комиссіи.

§ *212* (**204**)—безъ измѣненія.

§ *213* (**205**)—безъ измѣненія.

§ *214* (**206**)—безъ измѣненія.

§ *215* (**207**)—безъ измѣненія.

окажется, то членъ Государственной Думы признается Совѣщаніемъ отсутствовавшимъ на засѣданіи безъ уважительной причины.

При невозможности самолично отмѣтить въ спискѣ о причинѣ отсутствія на засѣданіи членъ Государственной Думы подаетъ письменное заявленіе на имя Предсѣдателя.

Примѣчаніе. Заявленія о запамятованіи внести свое имя въ вѣдомость присутствующихъ на засѣданіи общаго собранія подаются Предсѣдателю не позже опредѣленнаго въ § 206 срока.

§ **208.** Уважительными причинами отсутствія на засѣданіяхъ общаго собранія признаются:

а) нездоровье, препятствующее присутствовать въ засѣданіяхъ общаго собранія, смерть или тяжкая болѣзнь членовъ семьи;

б) занятія, связанныя съ дѣятельностью Государственной Думы;

в) личныя дѣла, не терпящія отлагательства.

§ **209.** О членахъ Государственной Думы, выбывающихъ въ отпускъ, публикуется въ Справочномъ Листкѣ Государственной Думы, а объ отсутствующихъ на засѣданіяхъ общаго собранія безъ уважительныхъ причинъ періодически оглашается въ общемъ собраніи.

§ **210.** Членъ Государственной Думы, отсутствовавшій на засѣданіи общаго собранія безъ уважительной причины, подвергается вычету изъ причитающагося ему въ ближайшемъ мѣсяцѣ довольствія въ размѣрѣ 25 рублей за каждый пропущенный день засѣданія.

Сумма вычетовъ, подлежащихъ удержанію въ теченіе мѣсяца, не можетъ превышать получаемаго членомъ Государственной Думы ежемѣсячнаго довольствія.

Проектъ комиссіи.

§ *216* (**208**)—безъ измѣненія.

§ *217* (**209**)—безъ измѣненія.

§ *218* (**210**)—безъ измѣненія.

§ **211.** Членъ Государственной Думы, устраненный отъ участія въ засѣданіяхъ общаго собранія на основаніи ст. 38 Учр. Гос. Думы, сохраняетъ право входа во всѣ помѣщенія Государственной Думы и участія въ работахъ комиссій.

§ **212.** Членъ Государственной Думы, временно устраненный отъ участія въ ея собраніяхъ на основаніи ст. 20 Учр. Гос. Думы, лишается на время устраненія права участія какъ въ засѣданіяхъ общаго собранія, такъ и въ работахъ комиссій, сохраняя право входа въ зданіе Государственной Думы.

ГЛАВА VII.

Совѣщаніе Государственной Думы.

§ **213.** Совѣщаніе Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы) состоитъ изъ Предсѣдателя Государственной Думы, Товарищей Предсѣдателя, Секретаря Государственной Думы и Старшаго Товарища Секретаря или лица, его замѣняющаго.

Проектъ комиссіи.

§ *219* (**211**)—безъ измѣненія.

§ *220* (**212**). Членъ Государственной Думы, временно устраненный отъ участія въ ея собраніяхъ на основаніи ст. 20 Учр. Гос. Думы, лишается на время устраненія права участія какъ въ засѣданіяхъ общаго собранія, такъ и въ работахъ комиссій *и отдѣловъ*, сохраняя право входа въ зданіе Государственной Думы.

§ *221 (новый). Заявленіе члена Государственной Думы объ отказѣ отъ званія подается на имя Предсѣдателя, который кладетъ на немъ резолюцію о принятіи къ свѣдѣнію, о чемъ сообщаетъ Государственной Думѣ и Предсѣдателю Совѣта Министровъ. Подобное заявленіе можетъ быть взято обратно, пока по нему не послѣдовало резолюціи Предсѣдателя.*

§ *222 (новый). Если таковое заявленіе подается Предсѣдателю не лично, то подпись на немъ должна быть надлежащимъ образомъ засвидѣтельствована, безъ чего оно не получаетъ движенія.*

§ *223* (**213**). Совѣщаніе Государственной Думы (ст. 12 Учр. Гос. Думы) *для соображенія общихъ вопросовъ, возникающихъ относительно дѣятельности Государственной Думы,* состоитъ изъ Предсѣдателя Государственной Думы, Товарищей

Оно учреждено закономъ для соображенія общихъ вопросовъ, возникающихъ относительно дѣятельности Государственной Думы.

§ **214.** На обязанности Совѣщанія Государственной Думы лежитъ общее наблюденіе за ходомъ работъ по Государственной Думѣ, а именно: оно

а) осуществляетъ права и обязанности по назначенію, прохожденію службы и увольненію лицъ, служащихъ въ Канцеляріи Государственной Думы и состоящихъ при Государственной Думѣ (законъ 1 іюля 1908 г.);

б) составляетъ предположенія о ходѣ занятій въ Государственной Думѣ и, соотвѣтственно сему, предлагаетъ на утвержденіе Государственной Думы повѣстки засѣданій общаго собранія;

в) даетъ заключенія по всѣмъ вопросамъ, указаннымъ въ Наказѣ;

г) въ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ Наказомъ, опредѣляетъ въ указанномъ § 223 порядкѣ направленіе поступающихъ на имя Государственной Думы бумагъ, и

д) вѣдаетъ дѣлами объ отпускахъ и объ отсутствіи членовъ Государственной Думы въ порядкѣ главы VI.

§ **215.** Совѣщаніе устанавливаетъ временныя правила о внутреннемъ распорядкѣ Государственной Думы во всѣхъ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ Наказомъ, не разрѣшенныхъ постановленіями общаго собранія Государственной Думы и не отнесенныхъ ни Наказомъ, ни постановленіемъ Государственной Думы къ вѣдѣнію другихъ органовъ Государственной Думы.

§ **216.** Совѣщаніе, по собственному почину или по заявленіямъ заинтересованныхъ сторонъ, отмѣняетъ постановленія и распоряженія всѣхъ органовъ Государственной Думы, противорѣчащія закону, Наказу или постановленіямъ Государственной Думы.

Предсѣдателя, Секретаря Государственной Думы и Старшаго Товарища Секретаря или лицъ, ихъ замѣняющихъ.

§ *224* (**214**). На обязанности Совѣщанія Государственной Думы лежитъ общее наблюденіе за ходомъ работъ по Государственной Думѣ, а именно: оно

а) осуществляетъ права и обязанности по назначенію, прохожденію службы и увольненію лицъ, служащихъ въ канцеляріи Государственной Думы и состоящихъ при Государственной Думѣ (законъ 1 Іюля 1908 г.);

б) составляетъ предположенія о ходѣ занятій въ Государственной Думѣ и, соотвѣтственно сему, предлагаетъ на утвержденіе Государственной Думы повѣстки засѣданій общаго собранія;

в) даетъ заключенія по вопросамъ, указаннымъ въ Наказѣ;

г) опредѣляетъ направленіе поступающихъ на имя Государственной Думы бумагъ, и

д) вѣдаетъ дѣлами объ отпускахъ и объ отсутствіи членовъ Государственной Думы въ порядкѣ главы VI.

§ *225* (**215**). Совѣщаніе устанавливаетъ правила о внутреннемъ распорядкѣ Государственной Думы во всѣхъ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ Наказомъ, не разрѣшенныхъ постановленіями общаго собранія Государственной Думы и не отнесенныхъ ни Наказомъ, ни постановленіемъ Государственной Думы къ вѣдѣнію другихъ органовъ Государственной Думы.

§ *226* (**216**)—безъ измѣненія.

§ **217.** По всѣмъ вопросамъ, связаннымъ съ отмѣною состоявшихся постановленій или распоряженій, Совѣщаніе, предварительно постановленія рѣшенія, предоставляетъ заинтересованнымъ сторонамъ возможность представить свои объясненія.

§ **218.** Совѣщаніе разрѣшаетъ всѣ затрудненія въ дѣятельности Государственной Думы, не разрѣшенныя ни закономъ, ни Наказомъ, ни постановленіями Государственной Думы и не отнесенныя Наказомъ или постановленіемъ Государственной Думы къ вѣдѣнію другихъ ея органовъ.

§ **219.** Совѣщаніе созывается Предсѣдателемъ Государственной Думы.

Предсѣдатель обязанъ созвать Совѣщаніе по заявленію о томъ двухъ его членовъ.

§ **220.** Совѣщаніе признается въ законномъ составѣ, когда въ немъ присутствуетъ не менѣе трехъ его членовъ,—въ томъ числѣ Секретарь Государственной Думы или замѣняющій его Старшій Товарищъ (§ 26).

§ **221.** Засѣданія Совѣщанія закрыты для лицъ, не входящихъ въ его составъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда Совѣщаніе признаетъ необходимымъ сдѣлать засѣданіе открытымъ.

§ **222.** Предсѣдатель можетъ пригласить къ участію въ засѣданіи Совѣщанія, съ правомъ совѣщательнаго голоса, тѣхъ членовъ Государственной Думы, которыхъ онъ признаетъ полезнымъ привлечь къ разсмотрѣнію даннаго вопроса.

§ **223.** Порядокъ извѣщенія членовъ Совѣщанія, веденіе журналовъ его засѣданій, распредѣленіе обязанностей между его членами и, вообще, всѣ правила дѣлопроизводства Совѣщанія устанавливаются имъ самимъ.

Проектъ комиссіи.

§ *227* (**217**)—безъ измѣненія.

§ *228* (**218**)—безъ измѣненія.

§ *229* (**219**)—безъ измѣненія.

§ *230* (**220**)—безъ измѣненія.

§ *231* (**221**)—безъ измѣненія.

§ *232* (**222**)—безъ измѣненія.

§ *233* (**223**)—безъ измѣненія.

ГЛАВА VIII.

Порядокъ пересмотра Наказа Государственной Думы.

§ **224.** О пересмотрѣ, измѣненіи или дополненіи Наказа Государственной Думы подается письменное заявленіе за подписью не менѣе 30 членовъ Государственной Думы.

§ **225.** Означенное заявленіе передается въ особо для сего избранную комиссію и обсуждается Государственною Думою по существу не ранѣе, какъ по поступленіи отъ комиссіи доклада.

§ **226.** Докладъ комиссіи обсуждается въ общемъ собраніи Государственной Думы въ порядкѣ, установленномъ для разсмотрѣнія Государственною Думою законодательныхъ дѣлъ (глава IV, раздѣлъ 1).

Проектъ комиссіи.

§ *234* (**224**)—безъ измѣненія.

§ *235* (**225**)—безъ измѣненія.

§ *236* (**226**)—безъ измѣненія.
