Библіотека „СВОБОДНАЯ РОССІЯ“, № 30.
Подъ общей редакціей С. П. Мельгунова и П. М. Шестакова.

В. П. Алексѣевъ.

Первый русскій парламентъ.

Цѣна 15 коп.

Изданіе Е. В. Кожевниковой и
Е. А. Коломійцевой.



МОСКВА.
Типографія Г. Лисснера и Д. Собко.
Воздвиженка, Крестовоздвиж. пер., д. Лисснера.
1906.



Первый русскій парламентъ.

О первомъ русскомъ парламентѣ приходится говорить уже въ прошедшемъ времени.

Указомъ Сенату отъ 8-го іюля Государственная Дума роспущена и созывъ ея въ новомъ составѣ, послѣ новыхъ выборовъ, назначенъ на 20 февраля 1907 года.

Ближайшимъ поводомъ къ роспуску послужило намѣреніе Думы обратиться къ народу съ воззваніемъ по аграрному вопросу.

Въ роспускѣ Думы правительство нашло единственно возможный и правильный выходъ изъ того конфликта, который произошелъ между народными представителями и министерствомъ послѣ перваго выступленія министровъ въ думѣ и затянулся на два слишкомъ мѣсяца. На самомъ дѣлѣ возможенъ былъ и другой выходъ и даже болѣе правильный — смѣна министерства. Но смѣнѣ министровъ предпочли смѣну народныхъ представителей, и мы стоимъ опять передъ выборами.

Произошло въ сущности то, что надо было ожидать — только раньше, чѣмъ предполагалось. Конфликтъ Думы съ правительствомъ и насильственной перерывъ ея дѣятельности были неизбѣжны. То и другое вытекало само собой изъ ненормальныхъ условій, въ которыя была поставлена Дума нашимъ законодателемъ. Прочитавъ внимательно относящіеся сюда законодательные акты мы легко убѣдимся, что при такихъ условіяхъ невозможна

не только совмѣстная дѣятельность народныхъ представителей и правительства, но и вообще правильная парламентарная работа.

Въ настоящій моментъ наканунѣ выборовъ это сдѣлать тѣмъ болѣе необходимо, что правительство предполагаетъ созвать новую Думу на основаніи тѣхъ же Законовъ, поставить ея дѣятельность въ тѣ же предѣлы Закона 20-го февраля и основныхъ 26-го апрѣля. Конечно, при быстрой смѣнѣ событій трудно сказать впредъ, что произойдетъ въ теченіе 7-ми мѣсяцевъ безъ парламентскаго правленія; соберется-ли Дума въ назначенный срокъ, согласно предположеніямъ правительства или нѣтъ и какова она будетъ. Но во всякомъ случаѣ таково намѣреніе правительства, и поэтому долгъ каждаго избирателя изучить тѣ законодательные акты, на основаніи которыхъ дѣйствовала распущенная Дума, и теперь же рѣшитъ вопросъ; возможно-ли вторую Думу ставить въ тѣ же условія или нѣтъ и вообще возможно-ли функціонированіе народнаго представительства въ предѣлахъ, установленныхъ Законами 20-го февраля и 26-го апрѣля, и, наконецъ, возможно-ли у насъ установленіе конституціоннаго образа правленія при сохраненіи названныхъ законовъ.

Въ предлагаемой брошюрѣ читатель найдетъ опытъ подобнаго изученія и оцѣнку двухмѣсячной дѣятельности Думы примѣнительно къ нашимъ „конституціоннымъ“ законамъ.

Согласно Закону 20-го февраля и Основнымъ законамъ 26-го апрѣля организація народнаго представительства у насъ представляется въ такомъ видѣ.

Нашъ парламентъ распадается на двѣ палаты — верхнюю, т.-е. реформированный Государственный Совѣтъ, и нижнюю, Государственную Думу.

Въ такой организаціи нѣтъ ничего особеннаго. Большинство парламентовъ въ западной Европѣ состоитъ

то же изъ двухъ палатъ. Государственная наука т.-е. конституціонное право съ своей стороны приводитъ много доводовъ въ пользу двухпалатной системы, наконецъ, эта система находитъ не мало защитниковъ и у насъ. Но дѣло тутъ не въ самой системѣ, а въ устройствѣ верхней палаты. Сторонники двухпалатной системы не всякую верхнюю палату признаютъ пригодной для парламентскихъ цѣлей, а только извѣстнаго типа. И наша верхняя палата, какъ увидимъ дальше, какъ разъ не подходитъ подъ этотъ типъ.

Въ западно-европейскихъ государствахъ верхнія палаты возникли различно. Въ однихъ государствахъ онѣ явились вслѣдствіе исторической традиціи, возникли изъ прошлаго, какъ продуктъ обычнаго права, а не писанаго закона. Онѣ были, такъ сказать, обломками старины, приспособившимися къ новому времени. Дѣло въ томъ, что въ средніе вѣка въ Западной Европѣ духовная и свѣтская знать пользовалась правомъ участвовать въ верховномъ королевскомъ совѣтѣ, куда она приглашалась королемъ лично особыми письмами. Это право и послужило, такъ сказать, зерномъ, изъ котораго выросла верхняя палата современнаго парламента. Такимъ образомъ произошла англійская палата лордовъ и палата магнатовъ въ Венгріи. Слѣды историческаго происхожденія замѣтны также на нѣмецкихъ верхнихъ палатахъ и верхней палатѣ Испаніи.

Въ другихъ западно-европейскихъ государствахъ верхнія палаты возникли по теоретическимъ соображеніямъ*). Въ XVIII вѣкѣ было распространено ученіе, что для приведенія политической жизни въ равновѣсіе необходимо, чтобы одна власть сдерживала другую. Если не будетъ такой взаимной сдержки, то государственная жизнь легко уклонится въ какую-либо крайность и выйдетъ

*) Подробнѣе о двухпалатной системѣ см. брошюры изданія «Свободной Россіи», № 7. Максимовъ и Фортунатовъ: «Одна или двѣ палаты?» № 5. Милюковъ: „Демократизмъ и вторая палата".

изъ равновѣсія. Въ частности относительно законодательной области можно сказать, что, если законодательную власть предоставить одной палатѣ, то она тоже уклонится въ одну изъ крайностей. Поэтому нужно создать другую палату, которая бы сдерживала первую. Это ученіе перешло и въ XIX вѣкъ, и такимъ образомъ были организованы парламенты во многихъ западно-европейскихъ государствахъ. Но аристократическое, невыборное начало было отвергнуто. Вторая палата сдѣлана выборной, только для избирателей въ верхнюю палату установлены особыя условія — болѣе зрѣлый возрастъ или болѣе высокій имущественный цензъ — какъ обезпечивающія за ея членами умѣренность и устойчивость взглядовъ. Исключеніе составляетъ Норвегія, гдѣ вторая палата прямо выдѣляется изъ общаго собранія народныхъ представителей въ размѣрѣ $^1/_4$ части его.

Наконецъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ въ возникновеніи верхнихъ палатъ играли роль и тѣ и другія причины.

Въ зависимости отъ происхожденія опредѣлился составъ верхнихъ палатъ, который можетъ быть сведенъ къ тремъ типамъ — члены по наслѣдству, члены по назначенію короля и выборные. Впрочемъ, есть палаты смѣшаннаго состава, т.-е. съ членами двухъ и трехъ типовъ.

Первый типъ имѣемъ въ Англіи въ видѣ палаты лордовъ и палаты магнатовъ въ Венгріи. Здѣсь члены, принадлежащіе къ извѣстному кругу знатныхъ семей, занимаютъ мѣста въ палатѣ по наслѣдству. Въ Италіи члены верхней палаты назначаются королемъ.

Выборныя верхнія палаты, кромѣ республикъ, существуютъ въ конституціонныхъ монархіяхъ — Нидерландахъ, Бельгіи, Швеціи, Норвегіи и Даніи.

Наконецъ, смѣшанный составъ имѣютъ верхнія палаты въ Испаніи (троякій) и въ нѣмецкихъ государствахъ.

По идеѣ верхняя палата, какъ составная часть пар-

ламента, должна служить парламентаризму, т.-е. способствовать правильному осуществленію правъ народнаго представительства (въ области законодательства и управленія). И выборныя верхнія палаты дѣйствительно въ большинствѣ являются такими парламентарными учрежденіями. Что же касается невыборныхъ палатъ, то, будучи аристократическими по своему составу и ничѣмъ не связанными съ народомъ, онѣ болѣе склонны къ защитѣ своего привиллегированнаго положенія, чѣмъ къ защитѣ народныхъ правъ, и часто оказываются тормазомъ для палаты народныхъ представителей. Но западноевропейское законодательство вездѣ дало имъ независимость отъ короны, чтобы во всякомъ случаѣ онѣ могли, когда укажетъ необходимость, стать на защиту народнаго представительства противъ посягательства короны. Независимость эта достигается наслѣдственностью членовъ въ однѣхъ палатахъ и пожизненностью въ другихъ. И невыборныя верхнія палаты иногда пользовались своей независимостью въ такихъ именно цѣляхъ.

Такимъ образомъ, хотя верхнія палаты невыборнаго состава въ Западной Европѣ имѣютъ очень много уродливостей и нелѣпостей съ конституціонной точки зрѣнія и очень часто служили дѣлу реакціи, а не прогрессу, тѣмъ не менѣе подъ вліяніемъ атмосферы политической свободы и благодаря своей независимости онѣ до извѣстной степени являются парламентарными учрежденіями. А выборныя такъ и безусловно.

У насъ не было историческихъ основаній, подобныхъ Западной Европѣ для образованія верхней палаты, такъ какъ не было ни духовной, ни свѣтской знати въ западно-европейскомъ смыслѣ, ни права ихъ участія въ совѣтѣ монарха. Оставались слѣдовательно теоретическія соображенія и указанія современной русской дѣйствительности. Первыя намъ извѣстны. Что же касается вторыхъ, то ихъ очень хорошо и правильно формулируютъ наши сторонники двухпалатной системы.

„Чѣмъ обширнѣй и разнороднѣй по составу своего населенія страна — говорятъ они — тѣмъ сильнѣе выражены въ ней мѣстныя, областныя особенности, областные интересы. Послѣдніе несомнѣнно имѣютъ полное и законное право на существованіе и осуществленіе. Но при всеобщемъ избирательномъ правѣ, при выборахъ изъ всего народа, областные интересы легко могутъ потонуть и окажутся такимъ образомъ не представленными. Во избѣжаніе этого и должно быть введено, такъ сказать, областное представительство въ дополненіе къ общенародному на тѣхъ же демократическихъ началахъ, какъ и общенародное. Представители областей составятъ верхнюю палату. Цѣль такой палаты и будетъ состоять въ напоминаніи объ областныхъ нуждахъ и интересахъ, въ поправкахъ къ рѣшеніямъ общенароднаго представительства.

Россія именно находится въ такихъ условіяхъ и въ ней надо ввести подобную верхнюю палату“ — заключаютъ наши сторонники двухпалатной системы.

И во всякомъ случаѣ, если уже было рѣшено остановиться на двухпалатной системѣ, то слѣдовало бы воспользоваться указаніями нашихъ сторонниковъ этой системы, вполнѣ согласными съ требованіями современной русской жизни.

Правительство однако пренебрегло требованіями жизни и голосомъ общественнаго мнѣнія. Оно привыкло слушаться только собственнаго голоса и осталось вѣрнымъ себѣ.

Мы сказали, что у насъ не было исторической традиціи, подобной западно-европейской, для созданія верхней палаты. Но у насъ была своя традиція, очень почтенная — традиція бюрократическаго самовластія. Она тяготѣетъ надъ русскимъ народомъ цѣлые вѣка, ей мы обязаны цѣлымъ рядомъ экспериментовъ надъ нашимъ государственнымъ организмомъ всегда съ одной и той же цѣлью — принести въ жертву бюрократіи интересы

народа. Сила этой традиціи сказалась и въ настоящемъ случаѣ, и мы подъ видомъ преобразованнаго Государственнаго Совѣта получили бюрократическую верхнюю палату, т.-е. палату, построенную на основаніяхъ, совершенно неизвѣстныхъ конституціонному праву.

Наша верхняя палата въ сущности является не новымъ, а старымъ, лишь слегка подновленнымъ, учрежденіемъ. Выборные члены, присоединенные въ равномъ количествѣ къ членамъ по назначенію (98 и 98), очевидно съ цѣлью провѣтрить это затхлое учрежденіе, не измѣняютъ дѣла. Ядро Совѣта будутъ составлять члены по назначенію, объединенные и сплоченные бюрократическимъ происхожденіемъ и бюрократическими интересами. Что же касается выборныхъ членовъ, то, во-первыхъ, представители духовенства есть тѣ же чиновники духовнаго вѣдомства, разъ они выдѣляются вполнѣ бюрократическимъ учрежденіемъ, т.-е. синодомъ. Представители дворянства — представители господствовавшаго до сихъ поръ класса, изъ котораго всегда вербовалась бюрократія и который служилъ опорой самодержавно-бюрократическаго режима. Они связаны съ бюрократіей общностью интересовъ и будутъ тянуть въ ея сторону. То же надо сказать и о торгово-промышленныхъ представителяхъ.

Остальныхъ же представителей отъ изуродованнаго сословнаго самоуправленія, университетовъ и академіи такъ немного, что ихъ голоса совершенно затеряются въ стройномъ и массивномъ бюрократическомъ хорѣ.

Такимъ образомъ бюрократія обезпечила себѣ въ совѣтѣ несомнѣнное большинство и можетъ быть покойна за свои интересы — они находятся въ надежныхъ рукахъ.

При подобномъ составѣ верхней палаты о независимости ея не можетъ быть никакой рѣчи. Назначаемые короной члены Совѣта не имѣютъ права пожизненности — корона можетъ ихъ мѣнять по своему усмотрѣ-

нію. Авторитетъ же этого учрежденія, ничѣмъ несвязаннаго съ народомъ, ничтоженъ.

Что же касается парламентаризма Государственнаго Совѣта, то о немъ и не стоитъ говорить.

Не интересамъ народа, а видамъ правительства будетъ служить это послѣднее твореніе бюрократіи, не содѣйствовать осуществленію народнымъ представительствомъ своихъ правъ будетъ оно, а противодѣйствовать.

Составъ нижней палаты (Думы) опредѣляется избирательнымъ закономъ 11 декабря 1905 года. Этимъ закономъ сравнительно съ закономъ 6 августа того же года кругъ избирателей значительно расширенъ, но не настолько, чтобы избирательное право стало всеобщимъ. Кромѣ того, значеніе избирательнаго закона 11 декабря ослабляется и парализуется классовой системой и многостепенностью выборовъ.

* * *

Остановимся теперь на взаимныхъ отношеніяхъ палатъ.

По конституціонной теоріи каждая палата является только частью парламента, цѣлый же парламентъ онѣ составляютъ вмѣстѣ. Въ этомъ состоитъ единство парламента. Практически единство парламента выражается въ томъ, что обѣ палаты созываются и распускаются одновременно и дѣйствуютъ одновременно же. Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ случаяхъ онѣ дѣйствуютъ совмѣстно. Такъ, напримѣръ, открытіе парламента и чтеніе тронной рѣчи происходитъ въ присутствіи обѣихъ палатъ. При такихъ же условіяхъ въ нѣкоторыхъ странахъ король приноситъ присягу. Пересмотръ конституціи обыкновенно также является совмѣстнымъ актомъ обѣихъ палатъ. Во Франціи президента выбираютъ обѣ палаты въ соединенномъ засѣданіи.

Единству палатъ соотвѣтствуетъ равноправіе ихъ. И въ теоріи обѣ палаты въ западно-европейскихъ государствахъ считаются равноправными. Но практика сдѣ-

лала центромъ политической жизни нижнюю палату. За практикой же послѣдовала и теорія, и большинство конституцій предоставляетъ нижней палатѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ преимущественныя права предъ верхней палатой. Это понятно. Верхнія палаты, не говоря уже о невыборныхъ, даже выборныя, вслѣдствіе ограничительныхъ условій для избранія, не являются органомъ народнаго представительства въ истинномъ смыслѣ этого слова.

Преимущество отдается во всѣхъ конституціяхъ нижнимъ палатамъ въ финансовыхъ вопросахъ. Государственная роспись и финансовые законо-проекты сначала вносятся въ нижнюю палату, и мнѣніе, заключеніе народныхъ представителей считаются рѣшающими. Верхняя палата не имѣетъ права разсматривать, напримѣръ, отдѣльныя статьи бюджета, тѣмъ болѣе измѣнять ихъ. Она можетъ голосовать за бюджетъ только въ цѣломъ т.-е. въ цѣломъ или принять или отвергнуть его. Если принять во вниманіе, какую огромную роль играютъ въ жизни государства финансовые вопросы и что, напримѣръ, задержка въ утвержденіи бюджета можетъ поставить правительство въ затруднительное положеніе, то мы оцѣнимъ всю важность подобнаго преимущества нижней палаты. Можно сказать, что при такихъ условіяхъ народные представители дѣйствительно и исключительнаго держатъ въ своихъ рукахъ государственные рессурсы и распоряженіе ими.

Нѣкоторыя конституціи еще лишаютъ верхнюю палату права законодательной иниціативы.

Законъ 20 февраля признаетъ за нашими палатами и единство и равноправіе, въ особенности онъ настаиваетъ на равноправіи.

О единствѣ мы можемъ судить по категорическому требованію закона, что „со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы“.

О равноправіи же обѣихъ палатъ ясно говоритъ 17 ст. указа Правительственному Сенату о преобразованіи Государственнаго Совѣта.

„Государственный Совѣтъ пользуется одинаковыми съ Государственной Думой правами къ возбужденію предположеній объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, а также въ отношеніи запросовъ, обращаемыхъ къ министерствамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями".

Но признавъ то и другое, законодатель тѣмъ не менѣе нарушаетъ оба принципа.

Если послѣ роспуска Думы Государственный Совѣтъ остается, продолжаетъ функціонировать въ видѣ департаментовъ, то единство парламента этимъ уже разрушено*).

Во всѣхъ западно-европейскихъ государствахъ, гдѣ двѣ палаты, онѣ всегда дѣйствуютъ одновременно — одна безъ другой не можетъ существовать такъ же, какъ не могутъ жить одинъ безъ другого сросшіеся близнецы. Это элементарный законъ конституціоннаго права — законъ единства.

Смыслъ одновременнаго дѣйствія обѣихъ палатъ вполнѣ понятенъ и необходимъ. Разъ двухпалатная система служитъ для равновѣсія, то послѣ прекращенія дѣятельности одной и продолженія другой равновѣсіе неизбѣжно нарушится. Если двѣ палаты учреждаются, какъ противовѣсъ исполнительной власти, то съ закрытіемъ одной сила противодѣйствія ослабляется, и исполнительная власть получаетъ большую свободу дѣйствій.

Изъ закона 20 февраля не видно ясно, что будутъ вѣдать департаменты, но, судя по тому, что нѣкоторые законодательные вопросы изъяты изъ компетенціи Думы (напримѣръ, заключеніе торговыхъ и другихъ междуна-

*) Указомъ 8-го іюля Дума распущена, Государственный же Совѣтъ остается въ прежнемъ составѣ и только отсрочивается сессія его до 20 февраля 1907 года, хотя въ немъ есть выборные члены.

родныхъ договоровъ) они, надо полагать, будутъ законодательствовать. Въ такомъ случаѣ будетъ нарушенъ и принципъ равноправія. Какое же на самомъ дѣлѣ равноправіе, разъ въ то время, когда Дума безмолвствуетъ, Совѣтъ издаетъ законы.

Въ концѣ концовъ и самъ законодатель подчеркиваетъ первенство Совѣта, назначивъ членамъ его высшее, сравнительно съ членами Думы, содержаніе.

Такимъ образомъ нашъ законодатель поступилъ какъ разъ обратно съ западно-европейскимъ законодательствомъ, отдавъ преимущество бюрократическому учрежденію передъ народнымъ представительствомъ.

Мысль законодателя для насъ здѣсь ясна такъ же, какъ и въ составѣ Совѣта. За бюрократіей онъ признаетъ большую политическую зрѣлость, больше ей довѣряетъ и потому хочетъ сохранить за нею возможно болѣе вліятельное положеніе.

Отсюда взаимныя отношенія Думы и Совѣта складываются такъ, что Дума не только не можетъ расчитывать на содѣйствіе Совѣта въ осуществленіи правъ народнаго представительства, но должна ожидать очень энергичнаго отпора всѣмъ своимъ рѣшеніямъ.

* * *

Теперь разсмотримъ компетенцію нашего парламента.

Участіе народнаго представительства въ политической жизни страны выражается въ двоякой формѣ— въ участіи въ законодательствѣ и въ участіи въ управленіи. Участіе нашего парламента въ законодательствѣ опредѣляется общимъ требованіемъ закона, что ни одинъ законъ не можетъ воспріять силы безъ согласія Думы и Совѣта. Ближайшимъ же образомъ законодательную компетенцію Думы опредѣляетъ ст. 31 раздѣла V Закона 20-го февраля и 67—77 ст. Основныхъ законовъ.

„Вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ:

а) предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны;

б) государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя, — на основаніи установленныхъ правилъ;

в) отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи;

г) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія;

д) дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ;

е) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ;

ж) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

Примѣчаніе. Вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ также смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думамы (Пол. земск. учр., ст. 94-я; Гор. Пол., ст. 83-я; Пол. общ. упр. гор. Петербурга, ст. 6-я и 78-я). 77 ст. основныхъ законовъ предоставляетъ думѣ также разсмотрѣніе „предположеній о числѣ людей, потребномъ для пополненія арміи и флота“, т.-е. наборъ рекрутовъ согласно этой статьи долженъ происходить съ согласія народнаго представительства только въ томъ случаѣ,

если соотвѣтствующій законъ не будетъ изданъ къ 7-му мая императоръ издаетъ самостоятельный указъ о наборѣ.

Такимъ образомъ на первый взглядъ законодательная компетенція Думы намѣчена довольно широко. Ей предоставлено право обсужденія законопроектовъ, ей предоставлено бюджетное право и, наконецъ, она обладаетъ правомъ законодательной иниціативы.

Но, всмотрѣвшись ближе въ статьи, опредѣляющія законодательную компетенцію Думы и сопоставивъ ихъ съ соотвѣтствующими статьями положенія о Совѣтѣ, мы увидимъ, что широта законодательной компетенціи Думы только кажущаяся.

Ограниченія, по обыкновенію, запрятаны въ глухую форму редакціи относящихся сюда статей. Кромѣ того, въ законодательномъ актѣ 20 февраля мы встрѣчаемся съ давно уже знакомымъ намъ пріемомъ бюрократіи — щедро давая одной, не менѣе щедро отнимать другой рукой.

На самомъ дѣлѣ Государственная Дума не обладаетъ всей полнотой законодательной власти. Изъ вѣдѣнія ея исключенъ рядъ очень важныхъ дѣлъ. Такъ, напримѣръ, вѣдѣнію Думы не подлежитъ заключеніе торговыхъ и другихъ международныхъ договоровъ и соглашеній. Согласно 13 ст. Основныхъ законовъ, опубликованныхъ 26 апрѣля, „договоры съ иностранными государствами“ заключаетъ императоръ, т.-е. такого рода дѣла будутъ рѣшаться прежнимъ бюрократическимъ порядкомъ. Это значитъ, что правительство по прежнему будетъ заключать такіе невыгодные для Россіи договоры, какъ недавно заключенный съ Германіей или налагать на народъ контрибуціи, уступать иностранной державѣ часть государственной территоріи безъ согласія народа, и народные представители не въ силахъ будутъ помѣшать нанесенію ущерба народу.

Въ западно-европейскихъ государствахъ торговые договоры заключаются съ согласія народныхъ представителей. Что же касается другихъ международныхъ соглашеній, то если соглашеніе обусловлено наложеніемъ на народъ денежной суммы или уступкой, даже измѣненіемъ государственной территоріи, то оно нуждается въ согласіи народнаго представительства. Король, напримѣръ, можетъ заключить миръ единолично, но согласиться на контрибуцію не можетъ, не получивъ на это согласія народныхъ представителей.

Еще болѣе замѣтна неполнота и даже призрачность законодательныхъ правъ Думы въ бюджетномъ правѣ, въ рѣшеніи финансовыхъ вопросовъ.

Въ западно-европейскихъ государствахъ, въ особенности въ Англіи, изъ бюджетнаго права парламента, можно сказать, родилась политическая свобода. Отказывая королевской власти въ субсидіяхъ, въ утвержденіи налоговъ и лишая ее такимъ образомъ силы, представители народа вынуждали ее на уступки и шагъ за шагомъ укрѣпляли политическія и гражданскія права народа. Несомнѣнно, и у насъ бюджетное право могло бы сдѣлаться такимъ же могущественнымъ орудіемъ борьбы за политическую свободу.

И несомнѣнно сдѣлается, несмотря на всѣ стѣсненія, на всѣ препоны.

Предвидя такой оборотъ дѣла, законодатель и постарался урѣзать бюджетное право Думы. Въ силу опубликованныхъ 8 марта правилъ для разсмотрѣнія государственной роспись изъ финансовой компетенціи Думы изъемлется цѣлый рядъ очень важныхъ статей.

Разсмотрѣнію Государственной Думы не подлежатъ смѣты по содержанію Двора собственной Его Величества канцеляріи и канцеляріи прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ. Суммы, отпускаемыя на эти нужды, остаются неизмѣнными въ томъ размѣрѣ, въ какомъ онѣ установлены росписью 1906 года. Только

съ рожденіемъ новыхъ великихъ князей смѣта по содержанію Двора увеличивается на содержаніе новорожденныхъ. Такимъ образомъ, наше народное представительство лишено права, предоставляемаго западноевропейскими конституціями, установленія „цивильнаго листа“, т.-е. опредѣленіе содержанія монарху и его двору. Право — весьма существенное, и нельзя не пожалѣть объ его отсутствіи.

Далѣе „кредиты на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности, подлежатъ обсужденію Думы лишь въ томъ случаѣ, если они превышаютъ назначенія росписи 1906 года по этой статьѣ“. „Назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ, принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ не подлежатъ сокращенію“. Иначе говоря, этимъ ограниченіемъ Думы народное представительство устраняется отъ ликвидаціи займовъ и всякихъ денежныхъ обязательствъ, до сихъ поръ принятыхъ нашимъ правительствомъ, а можетъ быть, и имѣющихъ быть принятыми.

О заключеніи новыхъ займовъ въ Законѣ 20 февраля и Указѣ 8 марта ничего не говорилось, и невольно являлось опасеніе, что эта важная финансовая операція будетъ изъята изъ компентенціи Думы.

Опасеніе оправдалось. 28 марта изданъ Высочайшій Указъ Сенату, которымъ устанавливается новый порядокъ разсмотрѣнія вопроса о займахъ. Вопросъ о заключеніи займа рѣшается Думой и Совѣтомъ. Условія же займа опредѣляются такъ называемымъ комитетомъ финансовъ, состоящимъ изъ членовъ по Высочайшему назначенію.

Такимъ образомъ народные представители устраняются отъ участія въ рѣшеніи едва ли не самой существенной стороны займа.

Далѣе „не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ

росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ".

Смыслъ этой статьи такъ всеобъемлющъ, что подъ нее можно смѣло подвести всю нынѣ дѣйствующую государственную роспись. Въ самомъ дѣлѣ, въ ней нѣтъ ни одной статьи, которая бы не была внесена или на основаніи законовъ, или на основаніи положеній, штатовъ и т. д., или, наконецъ, Высочайшихъ повелѣній. Тогда значитъ въ нее нельзя вносить никакихъ измѣненій — нельзя уменьшить бюджетъ военнаго министерства, нельзя увеличить бюджетъ министерства народнаго просвѣщенія, нельзя исключить изъ бюджета суммы, назначенныя на содержаніе стражниковъ и т. д., и т. д.*).

Правила 8 марта допускаютъ возможность измѣненій этихъ штатовъ, положеній и т. д., но въ обычномъ, т.-е. крайне стѣснительномъ порядкѣ измѣненія законовъ.

Наконецъ, „чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ порядкомъ, установленнымъ Высочайше утвержденными 26 февраля 1890 года правилами", т.-е. помимо Думы.

Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, хотя право объявленія войны принадлежитъ исключительно королю, однако средства на веденіе войны отпускаются парламентомъ. Это условіе служитъ сдержкой для воинственнаго пыла правительства и гарантируетъ народъ отъ необдуманныхъ и разорительныхъ авантюръ, въ родѣ русско-японской войны.

Такимъ образомъ правилами 8 марта вводится въ „конституціонное право" новый типъ росписи — непри-

*) Въ Основныхъ законахъ 26-го апрѣля этой статьи нѣтъ.

косновенной и неизмѣняемой. Изъ нынѣ дѣйствующей государственной росписи, утвержденной 29 декабря 1905 года, однѣ части совсѣмъ не вносятся на разсмотрѣніе Думы, а другія не могутъ подлежать никакимъ измѣненіямъ со стороны Думы, т.-е. фактически тоже не будутъ разсматриваться ею.

Но и разсмотрѣніе росписи въ той части, которая подлежитъ вѣдѣнію Думы, обставлено чрезвычайно стѣснительными условіями.

Дума не можетъ входить въ разсмотрѣніе отдѣльныхъ статей смѣты, а должна обсуждать и принимать или отвергать ихъ по цѣлымъ отдѣламъ, en bloc, какъ говорится на парламентскомъ языкѣ. Такое ограниченіе равносильно лишенію права Думы вносить измѣненіе въ роспись, ибо измѣнять роспись и можно только при постатейномъ разсмотрѣніи ея, путемъ выключенія однѣхъ статей и включенія другихъ. И западно-европейскія конституціи предоставляютъ въ такомъ именно широкомъ смыслѣ право народныхъ представителей разсматривать государственную роспись. Наоборотъ, верхнюю палату они стѣсняютъ требованіемъ разсматривать бюджетъ en bloc.

Роспись согласно Высочайшему указу отъ 8 марта должна быть разсмотрѣна и утверждена къ 1 декабря текущаго года. Если же Дума не успѣетъ этого сдѣлать или не утвердитъ росписи, то правительство имѣетъ право производить расходы и собирать налоги по старой росписи. Но и послѣ утвержденія росписи министры не стѣснены безусловно требованіями росписи. Они могутъ производить неотложные расходы съ разрѣшенія совѣта министровъ, помимо Думы, безъ соображенія съ росписью, если краткость времени не позволяетъ испросить разрѣшенія „въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи“. Если дѣло произошло во время сессіи Думы, то министры вносятъ („по возможности до окончанія сессіи“) представленія, оправды-

вающія произведенные расходы, если же не въ сессію, то въ теченіе двухъ мѣсяцевъ новой сессіи. Однако „тайна“ и здѣсь можетъ освободить министровъ отъ „представленій“, а народныхъ представителей заставить молчать.

Едва ли нужно доказывать, что при такихъ изъятіяхъ и стѣсненіяхъ бюджетное право нашего народнаго представительства обращается въ пустую формальность, декорацію народныхъ правъ.

Однако правительство жестоко ошибется въ своихъ расчетахъ въ бюджетномъ правѣ. Если Дума не получила согласно Указу 8 марта положительныхъ правъ въ бюджетномъ правѣ, то отрицательное право за нею признано. Она можетъ отвергнуть государственную роспись въ цѣломъ, и тогда правительство окажется въ весьма рискованномъ положеніи. Право внѣ бюджетнаго управленія его не спасетъ. Оно не спасало и болѣе сильныя и прочныя правительства Запада. А наше правительство не пользуется въ странѣ ни довѣріемъ, ни привязанностью. Протестующій голосъ Думы будетъ голосомъ народа, которому довѣряетъ Россія и которому повѣрятъ во всѣхъ государствахъ міра.

Вотъ почему мы высказываемъ увѣренность, что бюджетное право и у насъ сыграетъ ту же роль, какую оно сыграло въ Западной Европѣ.

* * *

Законодательная компетенція народнаго представительства не можетъ ограничиваться только разсмотрѣніемъ предложеній правительства. Народные представители должны обладать сами правомъ законодательнаго почина. И нашъ законъ 20 февраля предоставилъ Думѣ это право. Но обставилъ опять-таки его такъ, что Думѣ трудно будетъ его осуществить.

Заявленіе объ отмѣнѣ стараго или изданія новаго закона должно быть подписано не менѣе, чѣмъ 30 чле-

нами; составленіе законопроекта поручается соотвѣтствующему министру; наконецъ, срокъ совершенія всей этой предварительной процедуры установленъ длинный и т. д.

А главное, право законодательной иниціативы Думы не распространяется на „основные законы“. Статья 32 Положенія 20-го февраля на этотъ счетъ прямо говоритъ.

„Государственная Дума можетъ возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ (ст. 55—57-я), за исключеніемъ основныхъ государственныхъ законовъ“.

Законъ 20 го февраля не опредѣляетъ понятіе „основныхъ законовъ“. Онъ только, сославшись на нихъ, обѣщается не включать въ „основные законы“ учрежденіе Государственной Думы и избирательный законъ.

При опубликованіи 26-го апрѣля „основныхъ законовъ“ однако это обѣщаніе правительства не исполнено, лучше сказать нарушено. Учрежденіе о Государственной Думѣ включено въ число Основныхъ законовъ*) — ей посвящена вмѣстѣ съ Государственнымъ Совѣтомъ вся четвертая глава. А такъ какъ избирательный законъ составляетъ часть „Учрежденія о Государственной Думѣ“ согласно Закону 6 августа 1905 года, то eo ipso и онъ разсматривается какъ основной законъ. Значитъ ни учрежденіе Государственной Думы, ни избирательный законъ не подлежатъ измѣненію по иниціативѣ народныхъ представителей.

Включеніе обоихъ законовъ въ число основныхъ само по себѣ естественно и съ конституціонной точки зрѣнія даже необходимо въ интересахъ народнаго представительства, ибо законы объ участіи народа въ

*) Включено однако не цѣликомъ, и остается сомнѣніе относительно неприкосновенности „учрежденія“ для Думы. Въ Основныхъ законахъ 26-го апрѣля положена какая-то неясная грань между „основными законами“ и „учрежденіемъ Думы“.

управленіи, какъ и законы, обезпечивающіе гражданскія права населенія, должны быть наиболѣе незыблемыми и наименѣе подверженными частымъ измѣненіямъ.

Но само собою разумѣется народные представители не должны быть лишены права измѣненія основныхъ законовъ. Такое лишеніе ни съ чѣмъ не сообразно и недопустимо въ конституціонномъ государствѣ. Право измѣненія основныхъ законовъ, есть право ревизіи или пересмотра конституціи. И это право съ тѣми или иными ограниченіями признается за народнымъ представительствомъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, кромѣ Италіи, которая вообще ничего не говоритъ о пересмотрѣ конституціи.

Это ограниченіе въ правахъ народнаго представительства особенно не желательно у насъ въ настоящее время, когда созидается новый строй. Лишить въ такое время народныхъ представителей права измѣненія основныхъ законовъ, значитъ преградить народу участіе въ устроеніи своей государственной жизни на новыхъ началахъ.

Въ однихъ государствахъ пересмотръ конституціи допускается только въ извѣстныхъ предѣлахъ. Напримѣръ, во Франціи конституція можетъ пересматриваться и измѣняться, но при условіи неприкосновенности республиканскаго режима. Въ другихъ нѣтъ подобныхъ ограниченій.

Актъ пересмотра конституціи вездѣ разсматривается, какъ исключительный, рѣдкій актъ, допускаемый только въ крайнихъ случаяхъ, и совершеніе его обставляется особыми довольно стѣснительными условіями. Но вездѣ, кромѣ Италіи, онъ признается допустимымъ, и при томъ даже самая иниціатива въ этомъ должна исходить отъ народныхъ представителей. Во всякомъ случаѣ ревизія конституціи, измѣненіе основныхъ законовъ есть право народнаго представительства, а не прерогатива короны. Согласіе короны, конечно, требуется и здѣсь, какъ во

всякомъ законодательномъ актѣ — согласіе, но не прерогатива, не исключительное право пересмотра.

У насъ же Закономъ 20-го февраля, какъ и Основными законами 26-го апрѣля, устанавливается именно такая прерогатива короны, исключительное право измѣненія основныхъ законовъ, ничѣмъ не оправдываемое съ конституціонной точки зрѣнія. Въ этой прерогативѣ короны заключается весьма серьезная опасность для русскаго конституціоннаго строя.

Если за монархомъ оставлено право измѣнять основные законы безъ согласія народныхъ представителей, то, не говоря уже о томъ, что этимъ нарушается принципъ раздѣленія законодательной власти монарха съ народомъ, устои конституціоннаго порядка оказываются ничѣмъ не обезпеченными.

Конституціонный порядокъ тѣмъ и отличается отъ самодержавно-бюрократическаго, что онъ въ своемъ существованіи обезпечивается не волею одного лица, а писанымъ закономъ (конституціей), который можетъ быть пересмотрѣнъ и измѣненъ только съ согласія народа. Въ этомъ заключается его прочность и устойчивость. Между монархомъ и народомъ лежитъ листъ бумаги, называемый конституціей, и ни одна изъ сторонъ безъ согласія другой не можетъ прикоснуться къ нему. Безмолвный и неодушевленный, онъ оказывается надежнѣйшимъ оплотомъ государственнаго порядка и неусыпнымъ стражемъ народныхъ правъ.

Оставленіе за монархомъ исключительнаго права измѣненія основныхъ закономъ представляетъ у насъ тѣмъ большую опасность, что ни Законъ 20-го февраля, ни Основные законы 26-го апрѣля не установили присяги монарха въ вѣрности конституціи. Не связанный клятвенно въ вѣрности конституціи, монархъ легко можетъ отмѣнить ее и возстановить самодержавіе.

Подобный пробѣлъ самъ по себѣ понятенъ въ законодательномъ актѣ, вышедшемъ изъ бюрократическихъ

канцелярій, но съ конституціонной точки зрѣнія онъ невозможенъ.

Во всѣхъ западно-европейскихъ конституціонныхъ монархіяхъ установлена въ той или иной формѣ, при тѣхъ или иныхъ условіяхъ присяга короля или наслѣдника въ вѣрности конституціи. Въ нѣкоторыхъ государствахъ король даже не можетъ вступить на престолъ до принесенія присяги — настолько серьезно здѣсь смотрятъ на этотъ актъ (Бельгія, Данія.)

У насъ тоже монархи, начиная съ Александра I, въ качествѣ конституціонныхъ монарховъ приносили присягу въ вѣрности конституцій Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго.

И конечно, если бы законодателемъ руководили конституціонныя цѣли, онъ установилъ бы для императора присягу въ вѣрности конституціи взамѣнъ присяги въ вѣрности самодержавію, которую приносятъ наши императоры во время коронаціи.

Въ такія тѣсныя рамки поставлено право законодательной иниціативы нашей думы.

Разсматривая далѣе законодательную компстенцію Думы, мы замѣчаемъ, что въ числѣ правъ не значится одно чрезвычайно важное право — право толкованія законовъ.

Это право должно быть предоставлено тому органу, который издаетъ законы. И въ западно-европейскихъ государствахъ, дѣйствительно, право такъ называемаго автентическаго толкованія законовъ принадлежитъ народному представительству, какъ законодательному органу. Установленіе у насъ подобнаго же порядка въ особенности было бы необходимо.

Мы русскіе хорошо знаемъ, какъ можно толковать законы. Достаточно напомнитъ послѣдніе случай «автентическаго» толкованія бывшимъ министромъ внутреннихъ дѣлъ Булыгинымъ Высочайшаго Указа 18-го Февраля 1905 года о правѣ петицій или подобномъ же толкованіи

кабинетомъ Витте — Дурново Манифеста 17-го октября, запечатлѣннаго теперь въ Законѣ 20-го февраля.

Однако Законъ 20-го февраля не даетъ Думѣ права толкованія законовъ, и, стало быть, остается въ силѣ прежній порядокъ, по которому право толкованія принадлежитъ Сенату.

Какъ извѣстно Сенатъ толкуетъ законы съ формальной стороны и только въ томъ случаѣ, если къ нему обращаются; по собственной иниціативѣ онъ этого не дѣлаетъ. Благодаря этому получается такая картина. Власти толкуютъ вкривь и вкось законы, творятся вопіющія нарушенія законовъ, а Сенатъ молчитъ. Подобное молчаніе учрежденія, издавна слывшаго у насъ за «хранилище законовъ», въ особенности краснорѣчиво въ настоящее время, когда администрація перешла отъ толкованія закона къ прямому и откровенному упраздненію его. Казалось бы, когда же и вмѣшаться Сенату въ дѣло, вступиться за попранныя права закона, какъ не теперь. А онъ молчитъ. Само собою разумѣется, что при такомъ порядкѣ трудно расчитывать на прекращеніе кривотолкованій законовъ и обезпеченія въ Россіи законности.

Очень близко къ законодательству стоитъ такъ называемое право петицій. Это право тѣмъ цѣннѣй и насущнѣй для народа, чѣмъ въ меньшей степени онъ пользуется правомъ непосредственнаго участія въ законодательствѣ. Нашъ законодатель рѣшилъ иначе — онъ призналъ излишнимъ право петицій.

„Въ Государственную Думу воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы", говоритъ 61 ст. Закона 20-го февраля. Запрещеніе распространяется и на Совѣтъ.

Подобное запрещеніе странно видѣть въ русскомъ „конституціонномъ" актѣ, ибо русскій народъ въ древности имѣлъ право петицій и широко пользовался имъ, особенно въ XVI и XVII вѣкахъ.

Западно-европейское законодательство, для ограждения парламента отъ давленія извнѣ и даже прямого насилія (если было бы допущено появленіе толпы въ стѣнахъ парламента), ограничиваетъ пользованіе правомъ петицій, но совершенно не лишаетъ населенія этого важнаго права. На этотъ счетъ существуетъ общее правило, повторяющееся во многихъ конституціяхъ. Петиція можетъ быть составлена и подана каждымъ гражданиномъ — королю, министрамъ и палатамъ, но въ послѣднемъ случаѣ не лично и не у рѣшетки зданія. Петиція должна быть представлена черезъ одного изъ членовъ палаты народныхъ представителей.

Однимъ словомъ, нашъ законодатель былъ больше озабоченъ сохраненіемъ прерогативъ короны и бюрократіи, чѣмъ обезпеченіемъ прочнаго правопорядка и правъ народнаго представительства. Чѣмъ больше вчитываешься въ актъ 20-го февраля, тѣмъ болѣе убѣждаешься въ этомъ и начинаешь понимать, почему здѣсь слово „конституція“ не упомянуто ни разу, тогда какъ „самодержавіе“ нѣсколько разъ.

Въ концѣ концовъ мы находимъ въ Законѣ 20-го февраля даже прямое упраздненіе народнаго представительства.

Въ манифестѣ, сопровождающемъ новый законъ, читаемъ слѣдующія строки.

„Но во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ министровъ представляетъ о ней намъ непосредственно“. То-есть въ такомъ случаѣ вступаетъ въ силу нынѣ дѣйствующій порядокъ изданія закона. Основные законы 26-го апрѣля 45 статьей облекли это положеніе въ форму закона.

Подъ своеобразной и не вполнѣ опредѣленной редакціей здѣсь несомнѣнно кроется то, что на языкѣ западно-европейскаго государственнаго права называется

пріостановкой конституціи. Хотя наши Основные законы 26-го апрѣля не есть „конституція“, тѣмъ не менѣе изданіе законовъ помимо Думы народныхъ представителей, есть актъ противоконституціонный *).

Западно-европейскія конституціи допускаютъ, кромѣ Бельгіи, которая прямо запрещаетъ это дѣлать, пріостановку конституціи. Обыкновенно пріостанавливаются нѣкоторыя конституціонныя гарантіи о неприкосновенности личности, жилища, свободы собраній и т. д. Но пріостановка конституціи вездѣ происходитъ не помимо народныхъ представителей, а по крайней мѣрѣ съ вѣдома ихъ, въ нѣкоторыхъ же странахъ даже исключительно съ согласія народныхъ представителей.

Въ Англіи, напримѣръ, личная неприкосновенность — дѣйствіе акта habeas corpus — можетъ быть пріостановлено только законодательнымъ путемъ, только по постановленію парламента. Испанская конституція допускаетъ пріостановку конституціонныхъ гарантій (неприкосновенность личности, жилища, свободу слова и т. д.) только на время и въ силу закона. Если кортесы (народное представители) не собраны, и обстоятельства не терпятъ отлагательства, то пріостановку дѣлаетъ правительство, но оно обязано въ крайчайшій срокъ представить свое рѣшеніе на разсмотрѣніе кортесовъ. Тотъ же порядокъ установленъ въ Португаліи.

Въ другихъ государствахъ право пріостановки конституціи предоставлено исключительно исполнительной власти, правительству или королю подъ отвѣтственностью министровъ (Австрія, Пруссія, Франція, Соединенные Штаты). Но даже и въ этомъ случаѣ требуется, чтобы парламентъ былъ увѣдомленъ о пріостановкѣ конституціи въ возможно непродолжительномъ времени и правительство мотивировало принятыя имъ мѣры. И

*) Теперь послѣ роспуска Думы какъ разъ настало такое время.

парламентъ, конечно, если найдетъ принятыя правительствомъ мѣры ничѣмъ неоправдываемыми, можетъ привлечь его къ отвѣтственности.

Кромѣ того, всѣ конституціи опредѣляютъ точно понятіе „чрезвычайныя обстоятельства“ — возстаніе, вторженіе непріятеля, въ „случаѣ войны или возстанія, угрожающихъ общественной безопасности“.

Въ нѣкоторыхъ странахъ (Франція, Пруссія) пріостановка конституціи происходитъ въ силу объявленія части территоріи или всей стороны въ „осадномъ положеніи“ въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ, но точно также съ извѣстными гарантіями противъ произвола исполнительной власти.

У насъ пріостановка „конституціи“ не обставлена никакими гарантіями: исполнительной власти, министрамъ, предоставляется право издавать законы, помимо Думы, во время перерыва сессій. Перерывъ это не то, что роспускъ; когда депутаты распущены, ихъ полномочія кончились и для созыва ихъ надо производить новые выборы. Перерывъ это значитъ, что депутаты не въ сборѣ, не въ сессіи; созвать ихъ ничего не стоитъ, — для этого потребуется два-три дня. И наши министры вполнѣ могли бы такъ поступать. Однако законодатель, мало интересующійся народными правами, не счелъ нужнымъ включеніе этого требованія. Къ тому же время перерывовъ и срокъ созыва новой Думы послѣ роспуска старой, какъ въ Законѣ 20-го Февраля, такъ и въ Основныхъ законахъ, точно не указанъ, и слѣдовательно внѣконституціонныя мѣры могутъ приниматься правительствомъ и имѣть обязательную силу неопредѣленное время, возможно, что очень продолжительное.

Оговорки и ограниченія, которыми законодатель обусловливаетъ дѣйствіе этихъ мѣръ, мало утѣшительны*).

---

*) „Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльной частью не будетъ внесенъ въ Го-

Даже послѣ созыва Думы исключительныя мѣры могутъ просуществовать цѣлыхъ два мѣсяца, и министры не обязаны никакими объясненіями и мотивировкой своихъ дѣйствій предъ Думой. Объ отвѣтственности ихъ мы уже не говоримъ, ибо Закономъ 20-го февраля не установлена отвѣтственность министровъ ни по закону, ни передъ народными представителями.

Понятіе „чрезвычайныя обстоятельства“ въ Законѣ 20-го февраля и въ Основныхъ то же не опредѣлено — это предоставлено усмотрѣнію министровъ. А объявленіе исключительнаго положенія въ какой-либо мѣстности предоставлено монарху безъ всякихъ условій.

15 ст. Основныхъ законовъ говоритъ кратко. „Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи“.

Вспомнимъ еще, что у насъ не установлена присяга монарха въ вѣрности конституціи, и тогда мы поймемъ весь ужасъ открывающейся передъ нами перспективы. Русскимъ гражданамъ грозитъ не болѣе не менѣе, какъ возстановленіе, по желанію правительства, на время (какое?) нынѣшняго режима, т.-е. бюрократическаго своевластія.

Въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ (Виртембергъ, Саксонія), несмотря на существованіе присяги короля въ вѣрности конституціи, во время перерыва сессіи парламента учреждаются даже спеціальные комитеты для охраны конституціи.

У насъ же наоборотъ — подъ предлогомъ неопредѣленныхъ „чрезвычайныхъ обстоятельствъ“ хотятъ воспользоваться перерывами для внѣпарламентскаго и внѣконституціоннаго управленія.

сударственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ или если его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ“ (ст. 45 Осн. законовъ).

Такимъ образомъ, въ конечномъ итогѣ права нашего народнаго представительства (Думы) въ законодательствѣ оказываются довольно ограниченными, а главное, ничѣмъ не обезпеченными, совершенно непрочными.

Посмотримъ, какъ обстоитъ дѣло съ участіемъ въ управленіи.

* * *

Обыкновенно въ конституціонныхъ монархіяхъ вся полнота исполнительной власти принадлежитъ монарху, которую онъ и осуществляетъ черезъ своихъ министровъ. Народному же представительству предоставляется право контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти и привлеченія къ отвѣтственности министровъ, виновныхъ въ законо- и право-нарушеніяхъ. Въ этомъ собственно и заключается участіе народныхъ представителей въ управленіи.

Такъ какъ монархъ признается неспособнымъ къ нарушенію законовъ и правъ населенія и потому безотвѣтственнымъ, то вся отвѣтственность за дѣйствія исполнительной власти переносится на министровъ, которые являются правительствомъ страны въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Формально такое переложеніе отвѣтственности выражается въ подписи министровъ, которой они скрѣпляютъ каждый актъ монарха. Подпись министра означаетъ, что министръ ручается за законность издаваемаго акта, въ случаѣ же, если онъ сверхъ ожиданія окажется противорѣчащимъ закону, министръ отвѣчаетъ за это. И западно-европейскія государства придаютъ подписи министра настолько большое значеніе, что акты, не скрѣпленные подписью министра, считаются недѣйствительными — имъ никто не обязанъ подчиняться.

Самая же отвѣтственность заключается въ подчиненіи — въ извѣстной мѣрѣ — министровъ народнымъ представителямъ.

Такъ—министръ обязанъ отвѣчать и давать объясненія по всѣмъ запросамъ народныхъ представителей, немедленно или въ самомъ непродолжительномъ времени. Запросы могутъ предъявляться не только по поводу нарушеній законовъ и конституціи министрами, но и по поводу дѣйствій, нецѣлесообразныхъ и вредныхъ въ общественномъ смыслѣ. Выслушавъ объясненія министровъ, палата народныхъ представителей дѣлаетъ свое заключеніе, которое въ случаѣ виновности министровъ можетъ привести къ преданію ихъ суду палатой. Наконецъ, палата имѣетъ право назначить слѣдствіе по поводу дѣйствій министровъ. Все это въ совокупности устанавливаетъ дѣйствительную отвѣтственность правительства передъ народными представителями и даетъ послѣднимъ возможность осуществить въ полной мѣрѣ свое право надзора и контроля надъ правительствомъ.

За проступки и преступленія внѣ служебной правительственной дѣятельности министры въ западно-европейскихъ государствахъ отвѣчаютъ въ общемъ порядкѣ, какъ всѣ граждане, по закону.

У насъ Законъ 20-го февраля совсѣмъ не требовалъ подписи министровъ на актѣ, исходящемъ отъ монарха, Основные же законы предусматриваютъ необходимость подписи, но въ нерѣшительной формѣ.

Дѣло въ томъ, что согласно II ст. Основныхъ законовъ „Государь Императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ“.

Такъ вотъ на этихъ „указахъ“ и „повелѣніяхъ“ по 26 ст. требуется подпись соотвѣтствующаго министра. Они „скрѣпляются предсѣдателемъ совѣта министровъ, или подлежащимъ министромъ, или главноуправляющимъ отдѣльною частью“. Но прямого требованія подписи и непризнанія акта безъ подписи министра незаконнымъ,

подобно западно-европейскимъ конституціямъ, въ основныхъ законахъ нѣтъ, чѣмъ уничтожается сила 26 статьи.

Отвѣтственность министровъ устанавливается 82 ст. Основныхъ законовъ — „за преступныя по должности дѣянія“ — гражданская и уголовная „на основаніяхъ въ законѣ опредѣленныхъ“, т.-е. отвѣтственность служебная, а не парламентарная и по закону, а не передъ народными представителями.

Такое категорическое требованіе закона несомнѣнно имѣетъ большое значеніе — въ Законѣ 20-го февраля и этого не было, — но одной такой отвѣтственности недостаточно, необходима еще парламентарная отвѣтственность передъ народнымъ представительствомъ — дѣйствительная, а не на бумагѣ. Между тѣмъ Основные законы, какъ и Законъ 20-го февраля, сводятъ послѣднюю отвѣтственность къ одному лишь праву запросовъ членовъ Думы по поводу незакономѣрныхъ дѣйствій министровъ. Относительно дѣйствій министровъ, формально законныхъ, но по существу нецѣлесообразныхъ и даже прямо вредныхъ съ общественной точки зрѣнія, запросы въ Думѣ не допускаются.

Но и относительно незакономѣрныхъ дѣйствій право запроса обставлено такъ, что не можетъ привести ни къ какимъ практическимъ результатамъ и обращается вслѣдствіе этого въ фикцію. Запросъ дѣлается непремѣнно письменно и долженъ быть подписанъ не менѣе, чѣмъ 30 членами, и, чтобы быть доведеннымъ до свѣдѣнія соотвѣтствующаго министра, долженъ получить одобреніе большинства Думы. Затѣмъ министы могутъ въ теченіе мѣсяца совсѣмъ не отвѣчать на запросъ — это ихъ право. Но и черезъ мѣсяцъ они подъ предлогомъ государственной тайны могутъ отказаться отъ объясненій своихъ дѣйствій. Это тоже ихъ право. Наконецъ, если Дума тѣмъ не менѣе будетъ настаивать на своемъ требованіи, то она можетъ довести до свѣдѣнія Высочайшей власти о своемъ желаніи лишь

черезъ посредство предсѣдателя Государственнаго Совѣта (предсѣдатель Думы не имѣетъ права непосредственнаго сношенія съ монархомъ), т.-е. лица, назначеннаго, чиновника.

Опытъ намъ показываетъ, что обвиненіе, даже просто возбужденіе вопроса объ обвиненіи чиновника черезъ чиновника ни къ чему не приводитъ. То же будетъ и въ настоящемъ случаѣ.

Право обвиненія министровъ, право назначенія слѣдствій по поводу незаконом'рныхъ дѣйствій министровъ, Закономъ 20 февраля и Основными законами Думѣ не предоставлено.

Однимъ словомъ, остается хорошо уже знакомый намъ порядокъ отвѣтственности министровъ.

Это значитъ, что правительство вполнѣ обезпечено въ безнаказанности своихъ внѣзаконныхъ и внѣконституціонныхъ дѣйствій, а народные интересы по прежнему необезпечены отъ нарушенія ихъ, по прежнему отдаются въ жертву административному произволу.

При отсутствіи другихъ конституціонныхъ гарантій, уже указанныхъ нами, эта призрачная отвѣтственность министровъ особенно характерна.

Изданія одной конституціи, даже самой хорошей, вообще недостаточно—необходимо ее обезпечить отъ нарушеній со стороны правительства. Дѣйствительная отвѣтственность министровъ и служитъ вездѣ такой гарантіей. Если отвѣтственность министровъ нужна въ западно-европейскихъ государствахъ, то во сколько же разъ она нужнѣе Россіи, переходящей къ конституціонно-правовому строю отъ бюрократическаго произвола и самовластія.

Итакъ, относительно участія народнаго представительства въ управленіи дѣло обстоитъ еще хуже, чѣмъ въ законодательствѣ.

Народное представительство при тѣхъ условіяхъ, которыя мы отмѣтили, лишено всякой возможности

„дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ насъ властей“ (слова Манифеста 17 октября).

Въ такомъ видѣ намъ представляется Государственная Дума на основаніи Закона 20 февраля и Основныхъ законовъ 26 апрѣля.

* * *

Теперь интересно посмотрѣть, какъ Дума на практикѣ использовала предоставленныя ей этимъ закономъ права, что она успѣла сдѣлать за свое двухмѣсячное существованіе. Два мѣсяца — срокъ слишкомъ короткій для полной оцѣнки нашего новаго государственнаго учрежденія. Но Дума работала такъ усиленно, время, переживаемое нами настолько исключительно и интересъ къ Думѣ настолько великъ, что чувствуется настоятельная потребность разобраться въ дѣятельности Думы, отдать себѣ отчетъ въ ея работахъ и оцѣнить ея значеніе.

Дѣятельность Думы уже всячески критикуется, не мало сыплется на нее ударовъ, нареканій, съ цѣлью дискредитировать ее въ глазахъ народа.

Но среди всѣхъ этихъ разнорѣчивыхъ сужденій и толковъ относительно Думы, остается несомнѣннымъ и безспорнымъ одинъ фактъ — сочувствіе большинства населенія дѣятельности Думы, очевидное желаніе поддержать ее въ борьбѣ за осуществленіе новаго порядка. Этотъ фактъ, можно сказать, совпалъ съ фактомъ открытія Думы Къ моменту открытія Думы напряженіе народное достигло высшей степени. Народъ зналъ, кого послалъ въ Думу, выборы прошли довольно удачно, но онъ не зналъ еще, какими окажутся на дѣлѣ его избранники и ждалъ — ждалъ перваго шага Думы.

Такимъ образомъ первый шагъ Думы становился для нея рѣшительнымъ моментомъ. На дѣлѣ онъ оказался даже еще болѣе рѣшительнымъ.

Библіотека „Свободная Россія“.

Подъ общей редакціей С. П. Мельгунова и П. М. Шестакова.

Изданіе Е. В. Кожевниковой и Е. А. Коломійцевой.

№ 1. Германія въ 48-мъ году. Составилъ М. Н. Андреевъ. Ц. 20 коп.

№ 2. М. М. Богословскій. Изъ исторіи верховной власти въ Россіи. Ц. 10 коп.

№ 3. С. Ѳ. Фортунатовъ. Основныя начала англійской конституціи. Ц. 10 коп.

№ 4. И. Н. Игнатовъ. Печать во Франціи въ прошломъ и настоящемъ. Ц. 20 коп.

№ 5. П. Н. Милюковъ. Демократизмъ и вторая палата. Ц. 10 коп.

№ 6. И. А. Петровскій. Всеобщее избирательное право и системы выборовъ. Ц. 10 коп.

№ 7. А. Н. Максимовъ и С. Ѳ. Фортунатовъ. [illegible] двѣ палаты? [illegible]

№ [illegible] среды. Ц. 10 [illegible]

№ [illegible]

№ 1 [illegible] нціи. Ц. 10 [illegible]

№ 1 [illegible] уппировка [illegible]

№ 1 [illegible] 15 к.

№ 1 [illegible]

№ 1 [illegible]

№ 1 [illegible] ва въ первой [illegible]

№ 1 [illegible] емли. Ц. 20 [illegible]

№ 1 [illegible] ское общес[illegible]

№ 1 [illegible] 30 г. Ц. 10 к[illegible]

Книгоиздательство „НАРОДНОЕ ПРАВО“.

Сер. А. № 1. **Ѳ. Кокошкинъ.** Объ основаніяхъ желательной организаціи народнаго представительства въ Россіи. Ц. 20 к. № 2. **Ѳ. Кокошкинъ.** О правахъ національностей и о децентрализаціи. Ц. 10 к. № 3. **А. А Чупровъ.** Конституціонно-демократическая партія и соціализмъ. Цѣна 5 коп. № 4. **М. Герценштейнъ.** Земельная реформа въ программѣ партіи Народной Свободы. Ц. 10 к. № 5. **М. Герценштейнъ.** Аграрный вопросъ. Ц. 35 к. № 6. **Г. Ф. Шершеневичъ.** Аграрный вопросъ. Ц. 10 к. № 7. **А. Кауфманъ.** Земля и культура. Ц. 30 к. № 8. **А. Кауфманъ.** Переселеніе. Ц. 10 к.

Сер. Б. (Изданія для народа.) № 1. **Н. Р.** О свободѣ личности. 2-е изд., ц. 1 к. № 2. **И. П. Бѣлоконскій.** Что такое земство, что оно сдѣлало для народа и какимъ должно быть. 2-е изд., ц. 5 к. № 3. Какъ управляются народы въ Россіи и другихъ странахъ. 2-е изд., ц. 3 к. № 4. **И. Н. Игнатовъ.** Беранже. Ц. 10 к. № 5. **Т. Н. Львовъ.** Какого слѣдуетъ держаться порядка при производствѣ выборовъ народныхъ представителей. 2-е изданіе, ц. 5 к. № 6. **Т. Н. Львовъ.** Что такое избирательное право, и какъ должны производится выборы. 2-е изд., ц. 2 к. № 7. **А. А. Титовъ.** Мировые судьи и земскіе начальники. 2-е изд. Ц. 3 к. № 8. **А. Курсановъ.** Какъ русскій народъ управлялся въ старину. Ц. 2 коп. № 9. **И. Н. Игнатовъ.** Гарибальди. Ц. 10 к. № 10. Крестьянамъ и рабочимъ о партіи Народной Свободы. Ц. 2 к. № 11. **И. М. Катаевъ.** Стенька Разинъ. Ц. 6 к. № 12. **П. Муратовъ.** Борьба за избирательное право въ Англіи. Ц. 15 к. № 13. О чиновникахъ и народномъ правленіи. Ц. 3 к. № 14. **Е. И. Боголюбовъ.** Спартакъ. Ц. 5 к. № 15. **Ю. Баршевъ.** Крестьянское малоземелье и способы борьбы съ нимъ. Ц. 5 к. № 16. Евреи въ Россіи. Ц. 6 к. № 17. **Шпирельманъ.** Земельная реформа въ Ирландіи. Ц. 5 к. № 18. **Т. Н. Львовъ.** Учрежденіе Государственной Думы. Ц. 5 к. № 19. **В. Е. Якушкинъ.** Декабристы. Ц. 5 к. № 20. **Ѳ. Кокошкинъ.** Областная автономія и единство Россіи. Ц. 2 к. № 21. **М. Фридманъ.** Доходы и расходы русскаго государства. Ц. 8 к. № 22. **Г. Ф. Шершеневичъ.** Программа партіи Народной Свободы (конституціонно-демокр.) въ общедоступномъ изложеніи. Ц. 5 к. № 23. **Г. Ф. Шершеневичъ.** Народные представители. Ц. 4 к. № 24. **Г. Ф. Шершеневичъ.** Конституціонная монархія. Ц. 5 к. № 25. **Н. Шкляръ.** Къ земельному вопросу (націонализація земли). Ц. 5 к. № 26. **К. Сивковъ.** Какъ можно рѣшить рабочій вопросъ. Ц. 2 к. № 27. **М. Я. Герценштейнъ.** Нужна ли крестьянамъ земля? (Изъ преній въ Государственной Думѣ.) Ц. 5 коп. № 28. **В. Е. Якушкинъ.** Въ Государ. Думѣ о землѣ. Ц. 3 коп. № 29. Засѣданіе Государ. Думы 8-го іюня (о погромахъ). Ц. 4 коп. № 30. **Рыкачевъ.** Вопросъ о смертной казни въ Государственной Думѣ. Ц. 4 коп.

Листки. В. Ермиловъ. Вопросы и отвѣты о выборахъ народныхъ представителей. Цѣна за сотню 40 к. О свободѣ печати. Цѣна за сотню 50 к. О манифестѣ 3-го ноября. Цѣна за сотню 80 к. Списокъ книгъ, рекомендованныхъ партіей Народной Свободы. Ц. 1 к.

Складъ: Москва, Б. Никитская, Чернышевскій пер., д. Пустошкина, кв. 26 (*денежную* корреспонденцію *обязательно* направлять на имя Ю. Г. Топорковой по адресу склада).