Проф. А. И. Елистратовъ.

ОЧЕРКЪ
ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА
(КОНСТИТУЦІОННОЕ ПРАВО).

Изданіе второе, переработанное.

Москва.—1915.

БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
1985
27

Типографія и цинкогр. т./д. «М ы с л ь» (Н. П. Мѣсняшкинъ и К°),

Предлагаемый очеркъ государственнаго права, не претендуя на большую самостоятельность и полноту, служитъ для первоначальнаго общаго ознакомленія съ основными понятіями и институтами конституціоннаго права. Для болѣе основательнаго изученія предмета усиленно рекомендуются обширные курсы государственнаго права Н. И. Лазаревскаго, Н. М. Коркунова, В. В. Ивановскаго, изъ переводныхъ— Леона Дюги, Дайси и Еллинека, а также „Юридическія предпосылки русскихъ Основныхъ Законовъ“ С. А. Котляревскаго. Стремясь къ скорѣйшей замѣнѣ перваго изданія своего „Государственнаго права“, переставшаго удовлетворять автора, новымъ изданіемъ, переработаннымъ въ духѣ того же научнаго реализма, который опредѣлилъ направленіе нашихъ „Основныхъ началъ административнаго права“, авторъ выпускаетъ въ свѣтъ настоящую книжку съ просьбою не судить его строго за то, что въ условіяхъ переживаемаго времени задуманная работа не выполнена имъ глубже и основательнѣе.

Замѣчены опечатки.

Стран.	Строка.	Напечатано:	Слѣдуетъ читать:
6	1 св.	республикѣ.	республикѣ.
7	18 св.	верховую	верховную.
9	3 сн.	попросомъ.	вопросомъ.
20	19 св.	респуликахъ.	республикахъ.
39	3 сн.	утверждается.	учреждается.

I.

ЭЛЕМЕНТЫ ОБЩАГО УЧЕНІЯ О ГОСУДАРСТВѢ.

§ 1. Понятіе о государствѣ. Абсолютизмъ и правовое государство.

Приступая къ изученію государственнаго права, прежде всего необходимо уяснить себѣ, что такое государство.

Государство—это явленіе общественное. Государство есть извѣстное соединеніе людей.

Чѣмъ же, однако, отличается это соединеніе людей отъ другихъ формъ человѣческаго общенія? Подобно государству, формою общенія является и семья, и родъ, и племя, и нація. Различіе между государствомъ и другими общественными соединеніями состоитъ въ особенностяхъ того начала, которое связываетъ людей въ государствѣ. Въ другихъ формахъ общенія людей объединяютъ общіе потребности и интересы, общее происхожденіе, національное сознаніе. Въ государствѣ уживаются люди съ разными, иногда враждебными, интересами, люди разнаго происхожденія и различныхъ націй. Но всѣхъ ихъ связываетъ общая система взаимнаго ихъ соподчиненія. Въ современномъ правовомъ государствѣ людей объединяетъ общность правового порядка, регулирующаго ихъ взаимоотношенія.

То или иное соподчиненіе людей мы наблюдаемъ не только въ государствѣ, но и въ семьѣ и въ другихъ общественныхъ соединеніяхъ. Но только въ государствѣ это соподчиненіе находитъ высшія руководящія начала. Это свойство государственной системы взаимнаго соподчиненія людей обозначается понятіемъ верховенства, или суверенитета. Въ правовомъ государствѣ послѣднее должно явиться верховенствомъ права. Взаимоотношенія мужа и жены, родителей и дѣтей не зависятъ всецѣло отъ

благоусмотрѣнія самихъ участниковъ семьи: ихъ права и обязанности опредѣляются въ государственныхъ актахъ—въ законахъ. Разнаго рода общества и союзы имѣютъ свои уставы, но всѣ эти уставы должны быть прежде всего закономѣрными. Законы, особенно законы основные или конституціонные, служатъ высшимъ началомъ взаимнаго соподчиненія должностныхъ лицъ и гражданъ,—началомъ, характернымъ для правового государства.

Благодаря всеобъемлющей широтѣ экономическаго оборота и разнообразію духовныхъ запросовъ современнаго человѣка, тѣснѣйшая взаимная зависимость устанавливается между людьми, живущими въ самыхъ отдаленныхъ углахъ земного шара. Для того, чтобы человѣческія взаимоотношенія могли почитаться въ необходимой мѣрѣ урегулированными, система взаимнаго соподчиненія людей должна простираться на все человѣчество. Однако, въ силу историческихъ условій своего развитія, государство соподчиняетъ не всѣхъ людей, но лишь ту совокупность лицъ, которая живетъ на опредѣленномъ пространствѣ земной поверхности. Эта совокупность людей образуетъ государственное населеніе, а занимаемое послѣднимъ пространство—государственную территорію.

На основаніи изложеннаго можно составить слѣдующее опредѣленіе понятія о государствѣ. Государствомъ называется система верховнаго соподчиненія населенія въ границахъ опредѣленной территоріи.

Система взаимнаго соподчиненія людей въ своей исторіи претерпѣла глубочайшія измѣненія. Къ числу послѣднихъ относится переходъ отъ абсолютизма къ правовому государству, представляющій ближайшій интересъ для уясненія современной структуры государства.

Абсолютизмъ означалъ безусловное подчиненіе всего населенія въ предѣлахъ государственной территоріи монарху. Абсолютная монархія возникла въ ту пору, когда король, подчинивъ своей силѣ феодальныхъ землевладѣльцевъ, города и другіе самостоятельные элементы средневѣковья, сталъ носителемъ неограниченной власти. Власть абсолютнаго монарха есть plenitudo potestatis, или suprema potestas. Чтобы поддержать и упрочить за собою эту власть, король подчинялъ своихъ подданныхъ

глубокой полицейской опекѣ. Подчиненный этой опекѣ, обыватель оказывался въ положеніи безличнаго объекта для правительственныхъ мѣропріятій. Отношенія между обывателемъ и опекавшими его чиновниками короля опредѣлялись всецѣло усмотрѣніемъ правящей власти. Въ отношеніи къ обывателю чиновникъ былъ представителемъ и замѣстителемъ монарха. Каковъ бы ни былъ его рангъ, онъ противостоялъ обывателю во всеоружіи королевской власти. Подданный долженъ былъ безпрекословно подчиняться его распоряженіямъ.

Въ правовомъ государствѣ, явившемся исторически на смѣну этого полицейскаго государства, высшее руководящее значеніе въ соподчиненіи людей пріобрѣтаетъ право. Основные законы получаютъ свойство государственной конституціи,— верховнаго связующаго начала для всѣхъ государственныхъ учрежденій и гражданъ. Монархъ утрачиваетъ неограниченную власть. Одинаковая связанность закономъ ставитъ должностныхъ лицъ и гражданъ на общую юридическую плоскость. Гражданинъ подчиняется не усмотрѣнію и произволу властвующихъ, но закону. Полицейской опекѣ надъ обывателемъ противополагается идея автономной личности; правительственная бюрократія уступаетъ мѣсто самоуправленію.

Чѣмъ глубже оказывалась страна подъ игомъ абсолютизма, тѣмъ съ большими трудностями могла утвердиться въ ней новая конституціонная система правового соподчиненія людей. Идея верховенства права сталкивалась съ господствомъ личнаго усмотрѣнія властвующихъ. Послѣднее располагало силою исторической традиціи. Продолжающаяся понынѣ борьба противоположныхъ началъ полицейскаго и правового государства раскрываетъ изслѣдователю въ современномъ политическомъ укладѣ смѣшеніе формъ стараго и новаго типа. Умѣнье расчленить и распознать эти формы въ сложной структурѣ конкретнаго государственнаго строя является необходимымъ условіемъ для правильнаго пониманія послѣдняго.

§ 2. Суверенитетъ.

Отличительнымъ признакомъ государственной системы взаимнаго соподчиненія людей является моментъ верховенства, или суверенитета. Слово «суверенитетъ» происходитъ отъ латин-

скаго supra—выше. Суверенъ—это supremus. Отсюда средневѣковое латинское слово superaneitas и французское souveraineté.

Ученіе о суверенитетѣ впервые въ цѣльномъ видѣ излагается въ XVI вѣкѣ французскимъ юристомъ Бодэномъ. Жанъ Бодэнъ видитъ въ суверенитетѣ абсолютную, не связанную никакимъ закономъ власть короля надъ подданными. Понятіе о суверенитетѣ королевской власти у Бодэна выражало рѣшительное отрицаніе всѣхъ тѣхъ силъ средневѣковья, которыя въ свое время конкурировали съ королевскою властью. Такими силами были папство, имперія и феодальная власть. Папство стремилось подчинить себѣ свѣтскую власть и главенствовать надъ всѣмъ человѣчествомъ. Идея имперіи—идея всемірнаго владычества, оставшаяся среднимъ вѣкамъ въ наслѣдство отъ римской имперіи, была притязаніемъ германскаго императора, въ качествѣ преемника римскихъ императоровъ, ставить свою власть выше власти другихъ монарховъ. Наконецъ, крупные землевладѣльцы—феодалы, хотя и несли опредѣленныя вассальныя обязанности по отношенію къ королю, однако пользовались значительною политическою самостоятельностью и властью. Вся масса населенія была обязана вѣрностью и повиновеніемъ не королю непосредственно, но феодалу, который былъ для нея и администраторомъ и судьею. Свойство суверенитета, приписанное королевской власти, означало, что ни папа, ни германскій императоръ, ни владѣтельные бароны не могутъ претендовать на соперничество съ государственною властью. Король не только не подчиненъ папѣ, но въ своей странѣ имѣетъ власть надъ католическою церковью; король признается императоромъ въ своемъ королевствѣ; ему присвоиваются полномочія въ отношеніи всего населенія королевства, а на феодаловъ ложится общая обязанность повиновенія королевской власти.

Приписываемое именно королю свойство суверенитета становится въ послѣдующее время политическимъ орудіемъ въ борьбѣ абсолютизма съ враждебными ему внутренними силами. Въ видахъ укрѣпленія власти абсолютнаго монарха въ понятіе суверенитета вкладывается широкое положительное содержаніе. Такъ, по ученію англійскаго философа Гоббса суверенъ безотвѣтственъ, онъ есть верховный хранитель мира и высшій авторитетъ въ дѣлахъ вѣры; онъ—законодатель и верховный судья

и т. д. Всѣ эти полномочія являются абсолютными свойствами монарха. Всякое отдѣленіе какого-либо изъ правъ суверенитета и перенесеніе его на другое лицо, помимо носителя высшей власти, будетъ, по теоріи Гоббса, дѣйствіемъ, разрушающимъ государство.

Идейное движеніе, поднявшееся въ XVIII вѣкѣ на борьбу съ абсолютизмомъ, противопоставило принципу монархическаго суверенитета начало народнаго суверенитета. Собственно уже у Бодэна можно найти зачатки ученія о суверенитетѣ народа. По словамъ Бодэна, суверенитетъ кроется въ совокупности свободныхъ и разумныхъ существъ, составляющихъ народъ. Но, исходя изъ мысли о томъ, что эту верховую и постоянную власть народъ можетъ передать одному изъ гражданъ, какъ даръ, безъ всякихъ ограниченій, Бодэнъ приходитъ къ выводу о монархическомъ суверенитетѣ. Съ точки зрѣнія Бодэна, это перенесеніе первоначальнаго суверенитета народа на монарха производится безъ остатка: отсюда неограниченная власть абсолютнаго монарха. Французскій мыслитель Руссо категорически отвергаетъ возможность какого-либо перенесенія народнаго суверенитета. Характернымъ свойствомъ суверенитета является его неотчуждаемость. Суверенитетъ народа, какъ осуществленіе общей воли, никогда и никому не можетъ быть переданъ. Какова бы ни была форма правленія, онъ всегда и всецѣло принадлежитъ народу. Ученіе о неотчуждаемомъ народномъ суверенитетѣ становится въ концѣ XVIII вѣка революціоннымъ лозунгомъ. Его торжественно провозглашаетъ французская декларація правъ человѣка и гражданина 1789 года.

Современная наука о государствѣ оставляетъ обѣ отмѣченныя теоріи: и теорію о суверенитетѣ монарха и ученіе о народномъ, или демократическомъ суверенитетѣ. Присвоеніе суверенитета одному монарху противорѣчитъ факту существованія республикъ: республика является государствомъ и обладаетъ, какъ таковое, свойствомъ суверенитета, а между тѣмъ монархическая власть въ ней отсутствуетъ. Идея монархическаго суверенитета несовмѣстима и съ конституціонной монархіей, гдѣ законодательная функція осуществляется монархомъ въ единеніи съ избранниками населенія. Въ свою очередь, началу народнаго суверенитета противорѣчитъ фактъ существованія и въ

конституціонной монархіи и въ республикѣ массы лицъ, не обладающихъ политическими правами. Но если даже понятіе «народа» ограничить одними «активными гражданами», призванными къ осуществленію политическихъ правъ, то и тогда нельзя говорить о народномъ суверенитетѣ. Вѣдь, законы, соподчиняющіе людей въ правовомъ государствѣ, созидаются обыкновенно не всей совокупностью активныхъ гражданъ, но лишь весьма ограниченной группою людей, образующихъ извѣстное большинство въ парламентѣ.

Структурѣ правового государства гораздо болѣе соотвѣтствуетъ идея верховенства не того или другого лица либо группы лицъ, но самого права. Въ правовомъ государствѣ юридическія нормы ложатся въ основаніе дѣятельности не только судебныхъ и административныхъ, но и законодательныхъ учрежденій. Сомнѣніе въ юридической связанности законодательныхъ учрежденій возбуждаетъ ихъ власть самимъ созидать юридическія нормы и, такимъ образомъ, видоизмѣнять существующій правовой порядокъ. Но, вѣдь, не будемъ мы признавать частныхъ лицъ несвязанными своими юридическими сдѣлками лишь потому, что они сами въ правѣ видоизмѣнять свои юридическія отношенія. Нельзя признать и государственное учрежденіе несвязаннымъ законами потому, что оно властно отмѣнять и измѣнять эти законы. Правовая связанность, обусловленная извѣстнымъ юридическимъ актомъ, въ томъ числѣ и закономъ, для всякаго лица и учрежденія продолжаетъ существовать лишь до тѣхъ поръ, пока остается въ силѣ данный актъ. Законодательныя учрежденія подчинены верховенству права: до тѣхъ поръ, пока они въ установленномъ порядкѣ не отмѣнятъ того или иного закона, онъ сохраняетъ для нихъ, какъ и для всѣхъ и каждаго въ странѣ, всю свою юридическую силу.

Монархическій суверенитетъ выражалъ идею личнаго господства, личной власти. Въ противоположность ему, правовое верховенство означаетъ авторитетъ безличныхъ нормъ права. Въ эпоху абсолютизма самый законъ былъ выраженіемъ непререкаемой воли неограниченнаго монарха. Паденіе абсолютизма означаетъ превращеніе обывателя изъ безличнаго объекта для правительственной опеки въ личность, утверждающую цѣль въ самой себѣ. Начиная сознавать свою безусловную цѣнность,

личность стремится къ автономіи. Законъ долженъ быть оправданъ индивидомъ, чтобы стать *его* закономъ. Законъ черпаетъ свою силу въ правосознаніи индивида. Осуществленіе правового суверенитета предполагаетъ сознаніе гражданъ, что они управляются собственными законами. Историческій переходъ отъ монархическаго суверенитета къ правовому постепенно ведетъ, такимъ образомъ, отъ господства надъ обывателемъ чужой (гетерономной) воли къ его автономіи. Начало правового суверенитета кореннымъ образомъ перестраиваетъ государственное соподчиненіе людей въ направленіи благопріятномъ для свободнаго развитія человѣческой личности.

При томъ политическомъ укладѣ, въ которомъ продолжаетъ жить современное человѣчество, суверенитетъ имѣетъ территоріальный характеръ. Это есть верховенство въ предѣлахъ государственной территоріи. Въ свое время, для абсолютизма эта территоріальная ограниченность суверенитета была неизбѣжной. Благодаря территоріальному разграниченію каждый изъ королей могъ осуществлять верховую власть, не нарушая тѣмъ самымъ суверенитета другихъ державъ. Верховенство безличныхъ нормъ права принципіально не нуждается въ томъ, что было необходимостью при господствѣ взаимно конкурирующихъ личныхъ властей. Болѣе того, требованія правового порядка не могутъ считаться въ должной мѣрѣ обезпеченными при верховенствѣ права въ ограниченныхъ предѣлахъ государственной территоріи. По своему назначенію право должно проникать всюду, гдѣ между людьми бываютъ столкновенія и споры. И государственныя границы не могутъ составить предѣла для развитія права. Потребность въ авторитетномъ международномъ правѣ стала насущной. Но эта потребность останется неудовлетворенной, пока на каждой государственной территоріи господствуетъ свой обособленный суверенитетъ. Обратною стороною государственнаго территоріальнаго суверенитета является междугосударственный аномизмъ,—отсутствіе правового фундамента въ отношеніяхъ между суверенными властями различныхъ территорій. Къ какимъ чудовищнымъ, безумнымъ послѣдствіямъ ведетъ это явленіе международнаго безправія и произвола, говорятъ потоки крови, залившіе Европу.

§ 3. Населеніе и территорія.

Государственная система взаимнаго соподчиненія людей распространяется на ту совокупность лицъ, которая живетъ на государственной территоріи. Эта совокупность лицъ образуетъ государственное населеніе. Общіе потребности и интересы объединяютъ людей въ общество; общая историческая судьба—въ націю; общая система верховнаго соподчиненія—въ государственное населеніе. Такимъ образомъ, населеніе необходимо отличать и отъ общества и отъ націи: въ составѣ государственнаго населенія соединяются во взаимной зависимости люди различныхъ общественныхъ классовъ и разныхъ національностей.

Принадлежность лица къ государственному населенію называется подданствомъ. Въ сущности подданнымъ слѣдовало бы признавать каждое лицо, живущее на данной государственной территоріи, такъ какъ государственная система верховнаго соподчиненія людей распространяется на всѣхъ лицъ, находящихся, хотя бы и временно, въ предѣлахъ государственной территоріи. Но вслѣдствіе того, что зависимость подданныхъ другого государства, временно пребывающихъ на территоріи даннаго государства, отъ его правового порядка носитъ преходящій и менѣе глубокій характеръ,—означенныхъ лицъ отличаютъ, въ качествѣ иностранцевъ, отъ подданныхъ въ собственномъ смыслѣ.

Отъ подданства слѣдуетъ отличать гражданство. Гражданствомъ называется совокупность публичныхъ правъ и обязанностей; въ частности къ гражданству относятся политическія права. Подданство является однимъ изъ условій публичноправовой дѣеспособности. Но не всегда и не всякій подданный въ государствѣ пользуется гражданствомъ. Политическія права гражданъ, именно избирательныя права въ парламентъ, предполагаютъ конституціонное государство, да и въ названномъ государствѣ эти права распространяются далеко не на всѣхъ подданныхъ.

Государственной территоріей называется то пространство земной поверхности, которое составляетъ исторически сложившійся предѣлъ для государственнаго верховенства. Границы государственной территоріи могутъ не совпадать ни съ какими

рѣзко выраженными географическими границами ни съ мѣстомъ осѣдлости опредѣленныхъ народностей: такъ, территорія Россіи раскинулась по Европѣ и Азіи; она обнимаетъ собой и Малороссію, и Кавказъ, и Польшу, и Финляндію.

Въ ту отдаленную эпоху, когда еще только складывались современныя европейскія государства, господствовалъ взглядъ на короля, какъ на верховнаго собственника всей земли, подчиненной его власти. Государство имѣло такимъ образомъ патримоніальный характеръ: оно было королевской вотчиной. Въ современномъ государствѣ уже нѣтъ болѣе рѣчи о правѣ собственности монарха на территорію. Въ противовѣсъ патримоніальной точкѣ зрѣнія, согласно которой король-собственникъ могъ по усмотрѣнію распоряжаться своими владѣніями, создается представленіе о недѣлимости и неотчуждаемости государственной территоріи. Принципъ неотчуждаемости государственной территоріи впервые находитъ свое выраженіе во французской конституціи 1791 года, а затѣмъ провозглашается и во многихъ другихъ конституціяхъ. Однако, въ дѣйствительности это начало не имѣетъ безусловнаго значенія. Исторія представляетъ цѣлый рядъ случаевъ территоріальныхъ уступокъ. Однѣ изъ нихъ были послѣдствіями войнъ, но другія носили добровольный характеръ: такъ, Россіей въ 1867 году была отчуждена Англіи Аляска, Англія обмѣнялась въ 1889 году съ Германіей островомъ Гельголандомъ за африканскія владѣнія и т. д.

§ 4. Происхожденіе государства.

Установивъ понятіе о государствѣ, умѣстно поставить вопросы о томъ, какъ возникло государство и какія задачи оно преслѣдуетъ.

Новое государство, все болѣе характеризующееся подчиненіемъ населенія безличнымъ нормамъ права, является исторически высшею ступенью сравнительно съ государствомъ, представлявшимъ систему подчиненія людей личной власти. Вопросъ о происхожденіи государства становится, такимъ образомъ, попросомъ о томъ, какъ и почему возникло верховное господство личной власти надъ людьми. Объясненія того, какъ слагалась въ отдаленномъ прошломъ, о которомъ ученымъ

удается добыть лишь отрывочныя и не всегда достовѣрныя свѣдѣнія, государственная организація личнаго господства и подчиненія представляютъ собою скорѣе гипотезы, предположенія, нежели твердо установленные научные выводы.

Изъ различныхъ гипотезъ, созданныхъ для объясненія первоначальнаго возникновенія государствъ, мы остановимся на теоріяхъ родовой, договорной, органической и на теоріяхъ расовой борьбы и экономическаго матеріализма.

Съ точки зрѣнія родовой или патріархальной теоріи (Борнгакъ) государство выросло изъ семьи. Путемъ естественнаго размноженія семья разрослась въ родъ, затѣмъ въ племя и, наконецъ, въ государство. Власть родоначальника была расширенною властью отца семьи, а власть монарха, въ свою очередь, создалась изъ власти родоначальника и старѣйшины.

Противъ этой гипотезы возражаютъ, что первоначальной формой сожительства людей былъ вовсе не родъ или племя, а орда: пестрая смѣсь случайно сошедшихся людей, живущихъ вмѣстѣ, пока ихъ связываетъ чувство самосохраненія и половой инстинктъ. Эта орда похожа скорѣе на безпорядочное стадо животныхъ, нежели на стройное соединеніе семей подъ властью старѣйшаго въ родѣ.

Договорная теорія предполагаетъ, что люди первоначально жили въ «естественномъ состояніи». Что это было за состояніе—на это мы не находимъ одинаковаго отвѣта у представителей интересующей насъ теоріи. По Гоббсу, это было состояніе анархіи,—войны всѣхъ противъ всѣхъ. Въ естественномъ состояніи человѣкъ боялся человѣка, какъ врага: человѣкъ для человѣка былъ волкомъ. Напротивъ, по мысли Руссо, первобытное состояніе было своего рода золотымъ вѣкомъ въ жизни человѣчества: бродя по лѣсамъ, лишенный дара слова, безъ промысла ,безъ жилища, далекій отъ войны и всякой связи, чуждый всякой потребности въ другихъ, какъ и желанія вредить имъ, можетъ быть никогда не встрѣчаясь лично съ другими людьми, первобытный человѣкъ наслаждался идилліей полной свободы. Но размноженіе рода человѣческаго должно было рано или поздно положить конецъ естественному состоянію. Въ одинъ прекрасный день люди сходятся вмѣстѣ и приходятъ къ взаимному соглашенію создать государство. Въ

основаніе послѣдняго ложится договоръ. По Гоббсу, этотъ договоръ сводится къ тому, что люди, въ видахъ прекращенія взаимной вражды, предоставляютъ право господства надъ собой одному лицу, который пріобрѣтаетъ такимъ образомъ неограниченную власть надъ всѣми. Иное содержаніе вкладываетъ въ этотъ договоръ Руссо. По его ученію, люди, переходя изъ естественнаго состоянія въ государственное, вручаютъ верховную власть не одному лицу, но всему тому обществу, въ которое они соединяются. Такимъ образомъ, въ силу «общественнаго договора» неограниченнымъ властителемъ оказывается народъ.

Историческая необоснованность договорной теоріи очевидна; картину естественнаго состоянія рисовала фантазія, а отнюдь не историческія изысканія. Естественному состоянію приписывался такой характеръ и государственному договору такое содержаніе, которые соотвѣтствовали ближайшимъ образомъ политическимъ идеаламъ даннаго мыслителя. Договорная теорія была не столько научной гипотезой, сколько политическимъ орудіемъ. Гоббсу она давала возможность обосновать и оправдать абсолютную монархію, Руссо—народовластіе.

Договорную теорію въ исторіи политической мысли смѣнила органическая теорія (Спенсеръ, Блюнчли). Эта послѣдняя смотритъ на государство не какъ на сознательное произведеніе свободной дѣятельности человѣка, а какъ на естественный продуктъ силъ природы. Цѣпь живыхъ существъ, начинаясь отъ протоплазмы и проходя отъ низшихъ существъ къ болѣе высшимъ, не кончается на человѣкѣ, но идетъ далѣе—къ организмамъ общественнымъ. Подобно тому, какъ организмъ растеній и животныхъ состоитъ изъ клѣтокъ, общественный организмъ складывается изъ отдѣльныхъ людей. Какъ общественный организмъ, государство имѣетъ свое особое бытіе, обладаетъ сознаніемъ и волей, отличными отъ сознанія и воли входящихъ въ государство отдѣльныхъ лицъ.

Возможно ли, однако, отождествлять общественную и въ частности государственную организацію съ организмомъ? Положимъ, извѣстное сходство между ними есть: подобно организму животнаго или растенія, государство слагается изъ сложной совокупности отдѣльныхъ частицъ; какъ и въ организмѣ, смѣна

этихъ частицъ—обновленіе въ составѣ государственнаго населенія—не разрушаетъ всей системы. Но до дѣйствительнаго тождества государственной организаціи и организма отсюда еще очень далеко. Частицы организма связуются въ одно цѣлое физически и физіологически; соединеніе людей въ государствѣ происходитъ на одной лишь психологической почвѣ. Для организма характерна функція размноженія; государству эта функція совершенно чужда. Въ организмѣ клѣтки служатъ цѣлому; онѣ поглощаются цѣлымъ. Государство, напротивъ, само служитъ индивидамъ; при этомъ въ государствѣ индивиды сохраняютъ свое самостоятельное бытіе.

Дальнѣйшія ученія о происхожденіи государства—теорія расовой борьбы и теорія экономическаго матеріализма—могутъ быть объединены подъ общимъ именемъ матеріалистическихъ теорій. Эти теоріи ищутъ происхожденія государства не въ семейныхъ привязанностяхъ, не въ добровольномъ соглашеніи и не въ стихійномъ дѣйствіи силъ природы, но въ физическомъ или въ экономическомъ преобладаніи однихъ людей надъ другими. Теорія расовой борьбы объясняетъ происхожденіе государства дѣйствіемъ физической силы, теорія экономическаго матеріализма дѣйствіемъ экономической силы.

По воззрѣнію австрійскаго ученаго Гумпловича, виднѣйшаго представителя теоріи расовой борьбы, государства возникли путемъ завоеванія и порабощенія одного племени другимъ. Исходною точкою зрѣнія Гумпловича является отрицаніе общаго происхожденія всѣхъ людей отъ одной супружеской пары. Онъ держится гипотезы полигенизма, согласно которой человѣчество происходитъ не отъ одной, но отъ множества первыхъ человѣческихъ паръ или примитивныхъ ордъ, которыя на различныхъ пунктахъ, въ различныхъ мѣстностяхъ земли, по всей вѣроятности не одновременно, а на протяженіи значительнаго періода времени, развились въ людей изъ низшихъ существъ (Дарвиновская гипотеза). Въ расовыхъ различіяхъ примитивныхъ ордъ Гумпловичъ видитъ первоначальный и глубочайшій источникъ нетерпимости индивида къ чужимъ по крови и племени. Одна орда, встрѣчаясь съ другой, вступала съ нею въ борьбу. Побѣжденныхъ либо убивали, либо обращали въ рабство. Такимъ образомъ возникало личное

господство и подчиненіе и вмѣстѣ съ тѣмъ зарождалось государство.

По увѣренію Гумпловича, исторія не предъявляетъ намъ ни одного примѣра, гдѣ бы государство возникало не при помощи акта насилія, а какъ-нибудь иначе. И это всегда было насиліемъ одного племени надъ другимъ; оно выражалось въ завоеваніи и порабощеніи болѣе сильнымъ чужимъ племенемъ болѣе слабаго, уже осѣдлаго населенія.

Слабой стороной теоріи Гумпловича является, прежде всего, слѣдующее обстоятельство. Придавая рѣшающее значеніе моменту завоеванія, онъ не обращаетъ должнаго вниманія на то, что завоеватели были организованы еще прежде, чѣмъ они одержали побѣду. Для того, чтобы совершить походъ—иногда на другой конецъ материка, они должны были имѣть власть, должны были подчиняться вождю. Они уже образовывали своего рода движущееся государство. Какимъ образомъ создалась власть у самихъ завоевателей, этого теорія расовой борьбы не объясняетъ. Да и каждое ли государство, дѣйствительно, возникало путемъ завоеванія? Уже исторія славянъ могла бы дать примѣръ сліянія въ государство родовъ и племенъ, въ виду внѣшней опасности, независимо отъ завоеванія.

Теорія экономическаго матеріализма, созданная Марксомъ и Энгельсомъ, приписываетъ значеніе экономической силѣ тамъ, гдѣ только-что разобранная теорія усматривала дѣйствіе силы физической. По мѣрѣ того, какъ первобытное общество стало переходить отъ занятія охотой и рыболовствомъ къ прирученію животныхъ, къ скотоводству, появляется частная собственность, а вмѣстѣ съ нею и имущественное неравенство. Имущественное неравенство послѣдовательно влечетъ за собой и экономическую зависимость неимущихъ отъ имущихъ. Общество раздѣляется на классы, интересы которыхъ противоположны. Возникаетъ классовая борьба, въ которой побѣдителемъ остается экономически сильнѣйшій классъ. На почвѣ этой борьбы классовъ и создается государственная власть: она представляетъ собой не что иное, какъ организованное господство болѣе сильнаго класса надъ слабымъ. Государство было орудіемъ экономическаго господства въ моментъ своего возникновенія; такимъ орудіемъ оно остается въ теченіе всей своей исторіи и въ на-

стоящее время. Съ измѣненіями въ условіяхъ производства перемѣнился лишь экономически господствующій классъ. Въ феодальномъ государствѣ это былъ классъ крупныхъ землевладѣльцевъ, въ современномъ—капиталистовъ.

Теорія экономическаго матеріализма вызываетъ противъ себя слѣдующія возраженія.

Марксисты утверждаютъ, что государство возникло на почвѣ классовой борьбы. Но, вѣдь, сплоченіе людей подъ верховной властью могло произойти и вслѣдствіе общей и для богатыхъ и для бѣдныхъ опасности извнѣ. Когда нападаетъ чужое племя, въ вождѣ нуждается не какой-либо классъ, а все населеніе. И вождемъ могъ оказаться не самый богатый, а герой, богатырь, прославившійся своими подвигами. Далѣе, почему именно экономически сильнѣйшей группѣ должна быть приписана побѣда въ той борьбѣ за существованіе, которая велась въ первобытномъ обществѣ? Кочевникъ, пробивающійся охотой, оказывался, конечно, бѣднякомъ по сравненію съ осѣдлымъ земледѣльцемъ. Но развѣ его удальство, его постоянная готовность къ бою не должны были дать ему преимуществъ въ борьбѣ съ человѣкомъ, промѣнявшимъ копье на мотыгу? И развѣ исторія не предъявляетъ памятныхъ примѣровъ, когда неимущимъ кочевникамъ сѣвера и востока удавалось одерживать рѣшительныя побѣды надъ богатыми осѣдлыми народами? Съ точки зрѣнія марксистовъ государство было и остается орудіемъ господства богатыхъ надъ бѣдными. Что же, однако,заставляетъ самихъ землевладѣльцевъ и капиталистовъ подчиняться государственной власти, если послѣдняя есть не болѣе, какъ экономическое господство надъ слабыми? Да и возможно ли опредѣлить, гдѣ въ государствѣ кончается экономически господствующій классъ и гдѣ начинается классъ, экономически зависимый. Раздѣляя все населеніе только на два класса—капиталистовъ и пролетаріевъ, марксисты упускаютъ изъ виду существованіе среднихъ классовъ, а между тѣмъ, какъ показываетъ статистика, численность этихъ промежуточныхъ классовъ постепенно все болѣе и болѣе увеличивается. Какое же мѣсто отвести въ государствѣ этимъ среднимъ классамъ, если государство представляетъ собой не болѣе, какъ организованное господство одного класса надъ другимъ?

Какъ же въ концѣ-концовъ слѣдуетъ объяснить возникновеніе государства?

Каждая изъ изложенныхъ теорій пытается свести происхожденіе государствъ къ одной какой-либо опредѣленной причинѣ. Это или естественное разрастаніе изъ семьи, или добровольное соединеніе разныхъ родовъ и племенъ, или завоеваніе одного племени другимъ и т. д. Болѣе правильной намъ представляется такая гипотеза, которая считалась бы со всей совокупностью и вмѣстѣ съ тѣмъ со всѣмъ разнообразіемъ причинъ, которымъ дѣйствительно, судя по указаніямъ исторіи, было обязано возникновеніе того или другого государства. Какъ показываетъ опытъ повседневной жизни, власть одного человѣка надъ другими людьми устанавливается подъ дѣйствіемъ различныхъ условій. Она можетъ возникнуть на почвѣ сыновнихъ чувствъ и вообще семейныхъ привязанностей. Она можетъ проистекать изъ религіозныхъ чувствъ, изъ религіознаго обаянія, изъ вѣры въ божественное происхожденіе даннаго лица. Опору для личной власти можетъ создать физическое или умственное превосходство властителя. Власть можетъ явиться результатомъ насилія или послѣдствіемъ экономической зависимости,— сила есть неизбѣжная опора господства,— но ея основаніемъ можетъ быть также и добровольное подчиненіе большей или меньшей группы людей по взаимному между собою соглашенію.

Сознаніе зависимости, являющееся опорою для властвованія, есть состояніе психическое, и потому въ психологіи человѣка слѣдуетъ искать условій, благопріятствующихъ развитію государственнаго господства и подчиненія. Власть укрѣпляется благодаря взаимному психическому вліянію членовъ общественной группы другъ на друга. Это взаимное вліяніе неизбѣжно усиливаетъ чувства и настроенія отдѣльныхъ лицъ, создаетъ массовую психологію. Притомъ, чѣмъ менѣе культурно общество, тѣмъ сильнѣе въ немъ развито безсознательное подражаніе. Сила привычки,—сила писхологической инерціи, служитъ дальнѣйшимъ факторомъ, закрѣпляющимъ разъ создавшуюся систему господства и подчиненія. Благодаря исторической традиціи, сложившійся порядокъ нерѣдко продолжаетъ переживать и тогда, когда становится въ разрѣзъ съ измѣнившимися потребностями общества.

§ 5. Задачи государства.

Въ средніе вѣка,—въ феодальный періодъ развитія европейскихъ народовъ,—почти единственной задачей государства было огражденіе внѣшней независимости. Но, по мѣрѣ подчиненія себѣ феодальныхъ землевладѣльцевъ, по мѣрѣ собиранія земли, королевская власть, дѣлаясь болѣе прочной внутри государства, начинаетъ преслѣдовать новую цѣль: обезпеченіе внутренней безопасности и благосостоянія. Осуществляя эту задачу по собственному пониманію и собственными средствами, абсолютный монархъ усвоиваетъ взглядъ на своихъ подданныхъ, какъ на лицъ несовершеннолѣтнихъ, не могущихъ понимать, въ чемъ заключается ихъ собственное благо. Слабое развитіе общества, тьма и невѣжество, окутывавшія широкія массы населенія, давали извѣстное основаніе для этого взгляда. Въ XVIII вѣкѣ полицейская опека надъ обывателями достигаетъ крайняго развитія. Она проникаетъ во всѣ углы и подробности народной жизни. «Народу, какъ малому ребенку, надо указывать, что онъ долженъ ѣсть и пить»,—говоритъ Фридрихъ Великій. И дѣйствительно, полицейскіе регламенты подробно опредѣляли и что ѣсть обывателю и во что ему одѣваться, какъ показаться на улицѣ и, вообще, какъ жить, какими обладать добродѣтелями и т. д. Необходимость принудительно, мѣрами полиціи, доставлять благосостояніе обывателю находитъ свое философское обоснованіе и оправданіе въ ученіи эвдемонистовъ. По этому ученію, люди въ незапамятныя времена, для прекращенія взаимной вражды, передали обезпеченіе и развитіе свойствъ, вытекающихъ изъ разумной природы человѣка, государству. Высшую цѣль государства должно вслѣдствіе этого составить всеобщее благо, всеобщее счастье — *εὐδαιμονία*. Средство къ достиженію этого всеобщаго благополучія—неограниченная власть монарха. Эта философія эвдемонизма нашла особенно яркое выраженіе въ трактатахъ Томазія и Христіана Вольфа.

Полицейская опека надъ обывателемъ при абсолютизмѣ носила характеръ господства. Господской власти чужда правовая обязанность функціонировать не иначе, какъ только въ интересахъ подвластныхъ. Въ правовомъ государствѣ господская

БИБЛІОТЕКА

власть постепенно преобразуется въ соціальную, или служебную власть. Назначеніемъ государства становится общественное служеніе. Пока сохраняется суверенитетъ личной власти, государственная дѣятельность неизбѣжно окрашивается личными интересами властвующихъ. Но по мѣрѣ того, какъ господство личной власти мало-по-малу уступаетъ мѣсто верховенству безличныхъ нормъ права, черпающихъ свою силу въ правосознаніи широкихъ массъ населенія, преобладающее значеніе въ государственной дѣятельности получаетъ общественный, публичный интересъ.

Первоначально, подъ вліяніемъ крайностей полицейской опеки, въ правовомъ государствѣ усвоивается весьма узкій взглядъ на задачи государственной дѣятельности. Этотъ взглядъ опредѣленно формулируется въ философскомъ ученіи Канта. Съ точки зрѣнія Канта, цѣль государства состоитъ не въ томъ, чтобы доставить подданнымъ счастье,—какъ думали эвдемонисты,—но лишь въ томъ, чтобы обезпечить торжество идеи права. Право же есть совокупность условій, при которыхъ произволъ одного можетъ быть согласованъ съ произволомъ другого согласно требованіямъ разумной свободы. Другими словами, задачей государства должно стать правовое разграниченіе свободы гражданъ,—безопасность и порядокъ, а не попеченіе о ихъ благосостояніи. Вмѣсто того, чтобы пытаться доставить гражданамъ благополучіе всецѣло средствами правительства, правовое государство полагается на подъемъ личной иниціативы и самодѣятельности въ населеніи, какъ на лучшее средство для достиженія общественныхъ цѣлей.

Однако, практически это начало невмѣшательства не могло разрѣшить проблемы общественнаго благополучія. Подъемъ свободнаго почина въ населеніи былъ необходимымъ, но не единственнымъ условіемъ для достиженія соціальныхъ цѣлей. Силы и средства отдѣльныхъ лицъ и ихъ свободно дѣйствующихъ соединеній оказывались недостаточными для осуществленія публичныхъ функцій, необходимыхъ для общежитія. Чтобы достичь цѣлесообразнаго ихъ выполненія, требовалась извѣстная доля обязательной общественной дѣятельности, обставленной всѣми нужными средствами и не зависящей отъ случайностей частнаго почина. На почвѣ этой обязательной дѣятельности,

направленной къ осуществленію необходимыхъ для общежитія функцій, слагаются такъ-называемыя публичныя службы государства. Это—отрасли государственнаго управленія, имѣющія своею цѣлью обезпеченіе условій физическаго, духовнаго и экономическаго благосостоянія человѣческой личности. Сюда относится санитарное и медицинское дѣло,—надзоръ за санитарнымъ состояніемъ промышленныхъ и торговыхъ заведеній, улицъ, дворовъ и жилищъ, мѣры противъ эпидемій, устройство и содержаніе больницъ. Далѣе, здѣсь занимаетъ выдающееся мѣсто дѣло народнаго образованія—низшаго, средняго и высшаго. Наконецъ, въ составъ публичныхъ службъ государства входятъ разнообразныя формы содѣйствія населенію въ его экономической дѣятельности: продовольственное дѣло, призрѣніе бѣдныхъ, страхованіе рабочихъ, устройство путей сообщенія, почты, телеграфа и телефона, организація кредита и т. д. Широкимъ осуществленіемъ подобнаго рода задачъ характеризуется «культурное государство» новѣйшаго времени.

§ 6. Формы государства.

И исторія и современная дѣйствительность представляютъ большое разнообразіе государственныхъ формъ. Возникаетъ необходимость намѣтить основные типы государствъ или, другими словами, классифицировать государства.

Въ древности и въ средніе вѣка пользовалась большимъ авторитетомъ классификація государствъ, предложенная Аристотелемъ. Въ основаніе классификаціи кладется различіе формъ правленія. Исходными признаками для классификаціи являются число властвующихъ и характеръ ихъ властвованія. Править можетъ одинъ, меньшинство или большинство населенія. При этомъ правленіе можетъ быть «правильнымъ» или «неправильнымъ», смотря по тому, преслѣдуютъ ли правящіе общественный или свой личный интересъ. Такимъ образомъ различаются монархія, аристократія и демократія, какъ правильныя формы правленія одного, меньшинства и большинства и извращенія этихъ формъ: тиранія, олигархія и охлократія.

Мыслители новѣйшаго времени существенно упрощаютъ эту классификацію. Они дѣлятъ всѣ государства лишь на двѣ

группы: монархіи и республики. Къ такой классификаціи уже приближается Монтескье, но онъ еще ставитъ рядомъ съ монархіей «деспотію»: въ монархіи правитъ хотя и одинъ человѣкъ, но посредствомъ установленныхъ неизмѣнныхъ законовъ; въ деспотіи все, внѣ всякихъ законовъ и правилъ, движется волей и произволомъ одного лица.

Въ XIX вѣкѣ окончательно устанавливается двухчленное дѣленіе государствъ на монархіи и республики. Однако, самое различіе между монархіей и республикой въ настоящее время ищутъ уже не въ томъ, въ чемъ видѣлъ его Аристотель. По Аристотелю, монархія характеризуется правленіемъ одного лица, а республика—большинства лицъ. Но современная дѣйствительность предъявляетъ и такія монархіи, въ которыхъ монархъ функціонируетъ въ единеніи съ избранниками населенія. Съ другой стороны, и въ республикахъ важнѣйшіе государственные акты могутъ исходить не отъ большинства народа непосредственно, но отъ президента, министровъ и парламента. Такимъ образомъ, по числу властвующихъ монархія и республика могутъ оказаться совершенно одинаковыми.

Коренное различіе между монархіей и республикой слѣдуетъ искать не въ числѣ властвующихъ, а скорѣе въ такихъ особенностяхъ монархической власти, какъ ея наслѣдственность и безотвѣтственность. Положимъ, въ старой Германской имперіи (до 1806 г.) и въ Польшѣ императоръ и король выбирались. Но теперь избирательныхъ монархій больше не существуетъ. Такимъ образомъ, въ настоящее время наслѣдственность престола является отличительнымъ признакомъ монархіи. Во главѣ монархіи нынѣ всегда стоитъ лицо съ наслѣдственною властью; во главѣ республики—президентъ, выборное лицо, облеченное властью лишь на опредѣленный срокъ.

Далѣе, различіе между монархіей и республикой проявляется въ томъ, что монархъ безотвѣтственъ, между тѣмъ какъ въ республикѣ отвѣтственны всѣ должностныя лица до президента включительно. Безотвѣтственность монарха соединяется въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ съ обязанностью министровъ скрѣплять каждый актъ монарха и съ ихъ отвѣтственностью за его дѣйствія. Отступленіе отъ начала безотвѣтственности монарха мы встрѣчаемъ однажды лишь во француз-

ской исторіи: отвѣтственнымъ передъ народомъ провозгласилъ себя Наполеонъ III. Однако, этотъ актъ не могъ имѣть реальнаго значенія, потому что какого-либо порядка привлеченія императора къ отвѣтственности передъ «народомъ» установлено не было. Съ другой стороны, слѣдуетъ отмѣтить случай, когда, вопреки общему правилу отвѣтственности всѣхъ должностныхъ лицъ республики, ея президенту предоставляется значительная степень безотвѣтственности: въ такомъ положеніи находится президентъ французской республики, который по дѣйствующей конституціи подлежитъ отвѣтственности лишь при совершеніи имъ государственной измѣны.

На ряду съ наслѣдственностью и безотвѣтственностью монарха можно указать и на другія особенности монархическаго уклада въ отличіе отъ республиканскаго. Въ монархіяхъ основные законы, касающіеся власти самого монарха, не могутъ быть измѣняемы безъ его согласія, тогда какъ въ республикахъ пересмотръ конституціи обыкновенно совсѣмъ не требуетъ какого-либо согласія президента. Законодательныя палаты въ республикахъ могутъ собираться и безъ созыва со стороны президента, между тѣмъ какъ въ монархіяхъ онѣ обыкновенно не могутъ приступать къ отправленію своихъ функцій помимо монарха.

Какъ монархія, такъ и республика, въ свою очередь, могутъ имѣть разныя формы.

Монархія можетъ быть абсолютной или конституціонной. Въ абсолютной монархіи вся полнота власти сосредоточивается въ рукахъ одного лица—монарха. Въ конституціонной монархіи важнѣйшіе государственные акты монархъ осуществляетъ въ единеніи съ парламентомъ.

Абсолютная монархія складывается въ ту эпоху, когда, съ переходомъ отъ среднихъ вѣковъ къ новому времени, королевской власти удается подчинить себѣ феодальныхъ землевладѣльцевъ. Въ осуществленіи государственныхъ задачъ тогда монархъ не могъ опереться на какія-либо общественныя силы, такъ какъ онѣ либо тянули врозь, либо оставались совершенно неподготовленными къ политической дѣятельности. Сосредоточивъ въ своемъ лицѣ всю полноту власти и стянувъ въ своихъ рукахъ отправленіе всѣхъ государственныхъ функцій, абсо-

лютный монархъ становится душой государства. Воля государства воплощалась въ одной его личной волѣ: «государство— это я», говорилъ Людовикъ XIV.

Конституціонная монархія впервые складывается въ Англіи. Здѣсь борьба королевской власти съ феодалами окончилась не безусловною побѣдою короля, но извѣстнымъ соглашеніемъ между королемъ и феодалами. Это соглашеніе выразилось въ Великой Хартіи Вольностей 1215 года. Названная грамота ставила подъ охрану закона и суда равныхъ личную неприкосновенность свободнаго населенія Англіи и предоставляла особому совѣту прелатовъ и бароновъ извѣстное участіе въ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлахъ. Вліяніе народнаго представительства съ вѣками постепенно увеличивалось. И уже въ XVII столѣтіи центръ тяжести власти перемѣщается съ короля на парламентъ. Въ теченіе девятнадцатаго вѣка конституціонная монархія устанавливается въ большинствѣ западно-европейскихъ государствъ.

Республика можетъ быть или непосредственной или представительной. Въ непосредственной республикѣ вся совокупность гражданъ непосредственно (а не черезъ выборныхъ) участвуетъ въ законодательной, а отчасти и правительственной дѣятельности. Законы и важнѣйшія мѣры управленія принимаются на народныхъ собраніяхъ. Конечно, непосредственная республика возможна лишь при незначительномъ по своей численности населеніи. Непосредственная демократія могла существовать въ древней Греціи и Римѣ; теперь мы ее можемъ найти, да и то не въ чистомъ видѣ, лишь въ нѣкоторыхъ уединенныхъ кантонахъ Швейцаріи. Въ республикѣ представительной граждане участвуютъ въ законодательной дѣятельности не непосредственно, а черезъ своихъ избранниковъ. Примѣромъ представительной республики можетъ служить нынѣшняя Франція, Швейцарія и Соединенные Штаты.

Новѣйшее время выдвинуло особую форму участія гражданъ въ законодательной дѣятельности, сближающую въ извѣстной мѣрѣ представительную республику съ непосредственной. Это— такъ-называемый референдумъ,—обращеніе законопроекта на голосованіе всѣхъ полноправныхъ гражданъ. Система референдума въ настоящее время принята въ большемъ или меньшем

объемѣ въ Швейцаріи и въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки. Референдумъ, такимъ образомъ, зародился въ республикахъ, но по своему существу онъ вполнѣ совмѣстимъ и съ укладомъ конституціонной монархіи.

§ 7. Ученія о личности государства.

Зиждущимъ началомъ полицейскаго государства была верховная власть монарха. Конституціонный укладъ характеризуется ограниченіемъ этой власти: въ странахъ, вѣрныхъ монархической формѣ правленія, конституціонный монархъ осуществляетъ важнѣйшіе акты правового воздѣйствія на населеніе не иначе, какъ въ единеніи съ избранниками отъ болѣе или менѣе широкихъ круговъ населенія. Такимъ образомъ, конституціонный укладъ покоится на разрывѣ съ началомъ монархическаго суверенитета. Но воплотившаяся въ этомъ краеугольномъ началѣ абсолютной монархіи идея суверенной власти, сосредоточенной въ одномъ лицѣ, исходящей отъ одной воли, надолго переживаетъ старый порядокъ. Идея единой всепокоряющей власти, составившая источникъ безпримѣрнаго могущества абсолютизма, была для правового государства средствомъ самоутвержденія. Опираясь на эту традиціонную, привычную идею, лица, вновь выдвинутыя жизнью на положеніе властвующихъ, получали возможность широко использовать въ борьбѣ съ противостоящими теченіями за новый укладъ жизни старыя, испытанныя формы господства и подчиненія.

Чтобы приспособить къ конституціонному укладу принципъ личнаго верховенства, необходимо было найти въ этомъ укладѣ одно лицо, которое, подобно абсолютному монарху, могло бы почитаться носителемъ верховной власти. Если такого лица въ дѣйствительности не было, то его надо было выдумать. Гдѣ нельзя было найти человѣческой личности изъ плоти и крови, надо было измыслить сверхъ-личность. Такую безплотную сверхъ-личность, признаваемую носительницею суверенной власти, въ идеологіи конституціоннаго уклада образуетъ «идеальная личность» государства.

Первыя попытки олицетворить государство сдѣланы были въ эпоху абсолютизма школою естественнаго права. По ученію

Гоббса, государство есть единое лицо, воля котораго, въ силу договора многихъ людей, считается волею всѣхъ. Въ противоположность индивиду, который всецѣло поглощается государствомъ, послѣднее является «большимъ человѣкомъ», уподобляясь библейскому чудовищу Левіаѳану. Что же касается монарха, то онъ по отношенію къ государству все равно, что душа по отношенію къ тѣлу.

Въ новѣйшее время теорія олицетворенія государства разрабатывается въ различныхъ плоскостяхъ. То государство философски мыслится, какъ «общеніе, развившееся до уровня личности»,— другими словами, какъ высшая форма личности (Лоренцъ ф. Штейнъ), то въ государствѣ видятъ особый общественный организмъ (органическая школа), то къ государству примѣняютъ выработанную въ цивилистикѣ конструкцію юридическаго лица. Въ формулировкѣ Георга Еллинека, оказавшаго особенно глубокое вліяніе на современную науку государственнаго права, ученіе о юридической личности государства представляется въ слѣдующемъ видѣ. Въ качествѣ публичнаго юридическаго лица государство вводится въ категорію субъектовъ права. Какъ и всякому другому субъекту права цивилистическаго порядка, государству приписывается особая воля и собственные интересы, которые оно вольно осуществлять по своему усмотрѣнію. По сравненію съ другими юридическими и физическими лицами государство обладаетъ въ отношеніи къ населенію властью повелѣвать (imperium, Herrschaft). Въ силу своего imperium'а государственная власть представляется безусловной властью, не терпящей сопротивленія. «Властвовать»— для государства-лица значитъ имѣть возможность не только требовать повиновенія, но и дѣйствительно заставить каждаго подданнаго подчиняться своимъ велѣніямъ. Государственная власть простирается на каждаго индивида и на каждый союзъ въ предѣлахъ государственной территоріи. Если современное государство и признаетъ за отдѣльными индивидами и ихъ союзами опредѣленную сферу свободы отъ своего властнаго вмѣшательства, то отнюдь не какъ самостоятельную власть индивида или союза, которая могла бы составить въ той или иной мѣрѣ непреодолимую границу для самой государственной власти.

Ту правовую связанность, которая наблюдается въ дѣятельности современныхъ государственныхъ учрежденій, Еллинекъ объясняетъ моментомъ самоограниченія или самообязыванія государства. Конституціонный укладъ покоится не на личномъ усмотрѣніи, какъ абсолютная монархія, а на устойчивыхъ правилахъ правового порядка. Этотъ устойчивый правовой порядокъ, положенный въ основаніе государственнаго властвованія, и дѣлаетъ современное государство правовымъ. Но обладая господствующей властью, способностью принуждать другія воли къ безусловному исполненію своей воли, государство само не можетъ быть основано на правѣ. Подчиняя себѣ каждаго индивида и каждый общественный союзъ, государственная власть исключаетъ возможность такого права, которое существовало бы независимо отъ государства. Право есть совокупность нормъ, установленныхъ или, по крайней мѣрѣ, признанныхъ самою государственною властью. Но по мѣрѣ того, какъ государственная власть творитъ право, она и себя самое связываетъ этимъ правомъ. Связывающее начало лежитъ въ самой природѣ юридической нормы, какъ общеобязательнаго правила. Въ актѣ правотворчества государство принимаетъ на себя по отношенію къ подданнымъ обязанность примѣнять и осуществлять это право. Каждая правовая норма обязательна не только для подданныхъ, но и для органовъ государства. Государство оказывается связаннымъ правомъ во всей своей дѣятельности, такъ какъ дѣятельность органовъ государства и есть сама государственная дѣятельность,—другой дѣятельности государства, кромѣ осуществляемой черезъ посредство его органовъ, вообще не существуетъ. Воля органа, въ предѣлахъ его компетенціи, есть въ то же время и воля государства, и поэтому, подчиняя праву свои органы, государство и самого себя обязываетъ подчиняться праву. Право связываетъ государство такъ же, какъ мораль отдѣльную личность: требованія морали не навязываются извнѣ, а проистекаютъ изъ собственнаго сознанія личности; тѣмъ не менѣе они властно подчиняютъ себѣ личность.

Во Франціи теорія юридической личности государства (Эсменъ и др.) связана съ олицетвореніемъ націи, или народа. Государство—это есть организованный національный коллективъ, это—юридическое воплощеніе націи. Воля государства—

это есть общая воля, воля народа. Здѣсь отражается вліяніе Руссо и лозунговъ великой французской революціи, противопоставившихъ суверенитету монарха единый, недѣлимый и неотчуждаемый суверенитетъ народа.

Какъ ни различно формулируются всѣ эти теоріи, олицетворяющія государство (или народъ), онѣ неизмѣнно обнаруживаютъ одну и ту же политическую цѣль: сохранить и приспособить къ новымъ условіямъ конституціоннаго уклада присущее абсолютной монархіи обладаніе однимъ лицомъ верховною, суверенною властью. Проникнутыя реминисценціями абсолютизма, ученія объ идеальной личности государства, съ ея всепокоряющей волей и властью, пытаются обосновать и оправдать въ укладѣ конституціоннаго государства коренной принципъ абсолютной монархіи—принципъ односторонняго и непререкаемаго властвованія, или imperium'а короля.

Въ противовѣсъ такъ-называемому идеалистическому направленію, основанному на признаніи за государствомъ свойствъ «идеальной личности», въ современной наукѣ публичнаго права мало-по-малу вырабатывается новая доктрина, разрывающая съ традиціями абсолютизма въ теоріи государства. Эта доктрина принадлежитъ къ категоріи реалистическихъ ученій: связывая понятія воли и власти только съ людьми, она рѣшительно возстаетъ противъ фикцій, допускающихъ господство надъ человѣкомъ со стороны какого-либо воображаемаго лица, а тѣмъ болѣе со стороны фантазма, облеченнаго атрибутами стараго порядка. Наиболѣе яркимъ выразителемъ этой новой доктрины въ настоящее время является профессоръ бордосскаго университета Леонъ Дюги. Въ Россіи значительная часть ученыхъ, работавшихъ надъ вопросомъ о природѣ государства, рѣшительно высказалась противъ теорій, допускающихъ его олицетвореніе: изъ числа этихъ ученыхъ мы назовемъ Н. М. Коркунова, В. В. Ивановскаго, Г. Ф. Шершеневича и Н. И. Лазаревскаго.

Противъ ученій объ идеальной личности государства выдвигаются слѣдующіе доводы.

Олицетворяя государство, послѣднему приписываютъ особую волю, отличную отъ воли индивидовъ, живущихъ на государственной территоріи. По словамъ Лассона, государство есть

«существо, одаренное волей на подобіе человѣка». «Государство— это не народъ, не страна, не власть, а отличное отъ всего этого существо, одаренное волею». Но, вѣдь, воля есть явленіе психическое; это категорія цѣлестремительныхъ переживаній индивида. Волеизъявленія одного индивида могутъ согласовываться съ волеизъявленіями другого индивида; могутъ быть согласованныя волеизъявленія многихъ людей, но не можетъ быть никакой воли у абстрактнаго понятія, не означающаго ни отдѣльнаго индивида, ни совокупности индивидовъ. Въ ученіи о личности государства, «такимъ образомъ происходитъ поистинѣ чудесная метаморфоза; неволеспособное становится волеспособнымъ; чего не дала природа, то даютъ юристы» [1]).

Когда, какъ во Франціи, государственной волей почитается національная, или народная воля, ученіе о личности государства какъ-будто избѣгаетъ этой метаморфозы. Согласованная воля гражданъ, охватываемая понятіемъ народа, сохраняетъ свойство человѣческой воли. Однако, уклоняясь отъ Сциллы, теорія олицетворенія неизбѣжно попадаетъ въ Харибду. Развѣ, на самомъ-то дѣлѣ, въ законахъ и другихъ государственныхъ актахъ Франціи, да и всякаго другого современнаго государства, выражается согласованная воля народа? Несмотря на блестящій принципъ «всеобщаго голосованія», во Франціи избиратели составляютъ всего 28% населенія; изъ нихъ часть совсѣмъ не является къ избирательнымъ урнамъ, а часть подаетъ голоса за лицъ, которыя, не получивъ большинства, въ палату не попадаютъ и никакой воли въ законѣ не выражаютъ. Еще болѣе существенно то обстоятельство, что по принципамъ современнаго конституціоннаго уклада депутаты независимы отъ избирателей. Депутаты не могутъ принимать на себя никакихъ обязательствъ предъ своими избирателями. Какъ гласитъ французскій органическій законъ объ избраніи депутатовъ, «всякій императивный мандатъ недѣйствителенъ и не имѣетъ никакого значенія» (§ 13). Чью же волю, при такихъ условіяхъ, выражаетъ законъ? Законъ, отвѣчаетъ на это Дюги, есть выраженіе не какой-либо общей воли, ибо ея не существуетъ, и не воли государства, которой также нѣтъ, а индивидуальной воли тѣхъ

---

[1]) *В. В. Ивановскій*, Учебникъ госуд. права, 47.

лицъ, которыя его вотируютъ,—главы государства и членовъ парламента. Во Франціи законъ есть выраженіе воли 350 депутатовъ и 200 сенаторовъ, образующихъ обычное большинство въ палатѣ и въ сенатѣ. Вотъ фактъ. Все остальное—фикціи, которыхъ мы больше не хотимъ[1]).

Это пониманіе закона ничуть не колеблетъ его значенія какъ юридическаго акта. Мы не обманываемся относительно того, что соотвѣтствующій административный или судебный актъ есть выраженіе воли такого-то губернатора или такого-то мирового судьи, и, тѣмъ не менѣе, вполнѣ признаемъ за этими актами присущую имъ юридическую силу. Дѣйствующее въ настоящее время въ Россіи законодательство слагается изъ прежнихъ законовъ, связанныхъ съ именами нашихъ царей и императоровъ, и лишь отчасти изъ законовъ новой формаціи, изданныхъ во вновь установленномъ порядкѣ. Развѣ, однако, юридическая сила прежнихъ законовъ страдаетъ отъ того, что эти законы не могутъ быть выданы за произведеніе какой-либо «общей» или «народной» воли?

Ученіе о личности государства придаетъ «государственной волѣ» характеръ единой воли. По утвержденію Еллинека, начало единства государственной воли составляетъ «постулатъ каждаго ученія о государствѣ». Однако, такого рода постулатъ попадаетъ въ рѣшительное противорѣчіе съ дѣйствительностью. Взаимное соподчиненіе людей устанавливается на почвѣ соціальной борьбы, и всякаго рода юридическіе акты, въ томъ числѣ и законы, обозначаютъ пріобрѣтенія и потери, домогательства и уступки взаимно противостоящихъ, различно заинтересованныхъ, общественныхъ группъ. Постулатъ единой государственной воли связанъ съ надуманнымъ представленіемъ о такомъ «законодателѣ», который созидаетъ право, какъ стройную, логически выдержанную, систему нормъ,—который сочиняетъ кодексы, будто дидактическія упражненія. На самомъ дѣлѣ, однако, любая отрасль законодательства обнаруживаетъ рядъ историческихъ наслоеній, рядъ глубокихъ противорѣчій, обусловленныхъ вліяніемъ самыхъ разнообразныхъ теченій. Единая воля является мифомъ не только для законодательства, но и

---

[1]) *Duguit*, Les transformations du droit public, P. 1913, p. 75.

нля управленія и суда. Съ постулатомъ единства государственной воли не согласуется ни самостоятельность однихъ государственныхъ учрежденій отъ другихъ, ни возможность столкновеній и пререканій между ними, ни та вѣдомственная рознь, которая иногда окрашиваетъ всю систему взаимныхъ отношеній между властвующими[1]).

Теорія юридической личности государства разсматриваетъ государство, какъ субъекта права, и въ то же время присвоиваетъ ему imperium,—исключительную способность осуществлять свою единую волю вопреки волѣ всякаго другого лица. Но, вѣдь, при такой исключительной способности государство,—если приписать ему свойство личности,—окажется субъектомъ непререкаемой власти, а вовсе не субъектомъ права. Государственная власть, хотя бы она и усвоила при конституціонномъ укладѣ правовыя формы для своихъ проявленій, остается несоизмѣримой съ правами индивидовъ. Государство—личность, какъ бы ни старались втиснуть эту фикцію въ одну изъ юридическихъ категорій, продолжаетъ сохранять въ отношеніи къ индивиду характеръ все того же легендарнаго чудовища, затмевающаго солнце, какимъ оно, въ образѣ Левіаѳана, рисовалась по Гоббсу.

Особое существо, одаренное волей на подобіе человѣка, требующее отъ людей безусловнаго себѣ повиновенія, живетъ не въ мірѣ реальныхъ явленій, а только въ воображеніи индивида. Среди людей нѣтъ личности государства. Съ реалистической точки зрѣнія государство есть система взаимнаго соподчиненія людей. Государство есть реальная совокупность людей, находящихся въ такого рода взаимной зависимости, которая способна обезпечить этой совокупности длительное существованіе. Въ правовомъ государствѣ взаимное соподчиненіе людей устанавливается на началахъ правового порядка. Подчиненіе обывателей личному усмотрѣнію абсолютнаго монарха и его чиновниковъ носило, по преимуществу, стихійный характеръ. Взаимное соподчиненіе людей въ правовомъ государствѣ въ большей или меньшей мѣрѣ раціонализируется. Основой соподчиненія становятся опредѣленныя волеизъявленія, совершаемыя, въ установленномъ порядкѣ, опредѣленными лицами и по

[1]) Подробную критику постулата единой государственной воли даетъ *Н. М. Коркуновъ*, Русское государственное право, т. 1, стр. 11—17.

опредѣленнымъ предметамъ, и влекущія наперед предусмотрѣнныя послѣдствія. Другими словами, въ основу взаимнаго соподчиненія людей въ конституціонномъ государствѣ ложатся юридическіе акты. Юридическіе акты могутъ быть односторонними или договорными. Односторонній актъ связываетъ индивидовъ независимо отъ ихъ согласія. Односторонній юридическій актъ является, такимъ образомъ, актомъ власти,—осуществленіемъ возможности для лицъ, его совершающихъ, сознательно подчинять своей волѣ волю другихъ индивидовъ. Эта власть, однако, отнюдь не обладаетъ свойствами безусловности и неограниченности, которыя присвоиваются мнѣической личности государства. Она является не какимъ-либо самодовлѣющимъ началомъ, которому все должно быть субординировано, а лишь служебнымъ моментомъ въ сложной системѣ взаимозависимостей, устанавливающихся между людьми. Власть, проявляющаяся въ одностороннихъ юридическихъ актахъ, условна и относительна. Она соединяется съ опредѣленными волеизъявленіями, строго ограниченными по субъектамъ, по задачамъ и предмету, по условіямъ и порядку осуществленія и пр. При этомъ, акты власти вовсе не служатъ единственнымъ средствомъ взаимнаго соподчиненія людей въ современномъ государственномъ укладѣ. На ряду съ существованіемъ актовъ власти въ публичныхъ отношеніяхъ наблюдается развитіе договорныхъ актовъ. Договорные акты связываютъ индивидовъ съ ихъ собственнаго согласія, опредѣленнымъ образомъ выраженнаго въ данномъ юридическомъ актѣ. Согласіе индивида на правовыя послѣдствія, составляющія цѣль договорнаго акта, образуетъ его необходимый конститутивный элементъ.

Такимъ образомъ, современная государственность, по мѣрѣ усвоенія ею началъ правового порядка, обнаруживаетъ на самомъ дѣлѣ нѣчто совершенно обратное тому, что хотятъ искусственно ей навязать ученія о личности государства. Она показываетъ не единство идеальной личности, а реальную совокупность индивидовъ, изъ плоти и крови, находящихся въ болѣе или менѣе устойчивомъ взаимномъ соподчиненіи. Не единую государственную волю она выявляетъ, а множественность отдѣльныхъ волеизъявленій, въ границахъ права. Ее характеризуетъ не безусловное imperium безликой государственной вла-

сти, а правовое упорядоченіе и договорное смягченіе господства однихъ людей надъ другими. Ея краеугольный камень не Левіаѳанъ, а человѣческая личность. Если реальная дѣйствительность не обнаруживаетъ этихъ свойствъ. то за призрачной конституціонностью государственныхъ формъ навѣрное скрываются старые навыки абсолютизма.

§ 8. Государственныя учрежденія.

Государственная дѣятельность, поскольку она проникается началомъ общественнаго служенія, отличается отъ другихъ формъ человѣческой дѣятельности свойствомъ обязательной общественной миссіи. Задачамъ государственной дѣятельности присвоивается характеръ необходимыхъ для общежитія функцій, которыя должны быть осуществляемы независимо отъ воли отдѣльныхъ членовъ общежитія. Лица, призываемыя къ выполненію этихъ функцій, называются должностными лицами въ широкомъ значеніи этого слова. Должностныя лица выдѣляются изъ числа обыкновенныхъ гражданъ юридически обязательнымъ характеромъ своего общественнаго служенія. Осуществленіемъ публичныхъ интересовъ можетъ быть въ той или иной мѣрѣ дѣятельность любого гражданина, будетъ ли это филантропъ или ученый, врачъ или юристъ, промышленникъ или рабочій: создавая для общества тѣ или другія духовныя или матеріальныя цѣнности, всѣ они тѣмъ самымъ участвуютъ въ общественномъ служеніи. Но качество должностного лица они пріобрѣтаютъ лишь по мѣрѣ того, какъ это служеніе получаетъ, съ точки зрѣнія публичнаго права, характеръ обязательной общественной миссіи. Другими словами, свойство должностного лица сообщается гражданину отправленіемъ такой общественной функціи, или должности, которая при данномъ публично-правовомъ укладѣ почитается необходимой для общежитія.

Частное лицо можетъ развивать свою самодѣятельность въ любомъ направленіи: правовой порядокъ открываетъ ему возможность невозбранно совершать громадное разнообразіе всякаго рода дѣйствій вообще, и юридическихъ актовъ въ частности. Напротивъ, должностныя лица призываются къ осуще-

ствленію опредѣленныхъ заданій публичной дѣятельности, и развитіе правового порядка характеризуется все болѣе строгимъ размежеваніемъ предметовъ ихъ вѣдомства и степени ихъ власти. И юридическіе акты и иныя дѣйствія, предназначенныя для осуществленія публичныхъ функцій, планомѣрно распредѣляются между точно опредѣленными группами должностныхъ лицъ. Такимъ образомъ, служебная дѣятельность должностного лица протекаетъ въ рамкахъ опредѣленной компетенціи,—въ болѣе или менѣе строго очерченномъ юридически кругу служебныхъ обязанностей и правъ.

Совокупность должностныхъ лицъ, группируемыхъ по ихъ компетенціи въ государственной дѣятельности, обозначается понятіемъ государственнаго учрежденія.

Историческій процессъ образованія современныхъ государственныхъ учрежденій связанъ съ постепеннымъ переходомъ публичной власти отъ абсолютнаго монарха къ занимающимъ въ отношеніи къ нему болѣе или менѣе самостоятельное положеніе группамъ должностныхъ лицъ. Хотя въ абсолютномъ государствѣ принципіально вся полнота власти и сосредоточивалась въ рукахъ одного лица, монархъ фактически не могъ обойтись безъ содѣйствія другихъ лицъ въ осуществленіи этой власти. По мѣрѣ усложненія задачъ государственной дѣятельности, онъ все шире пользуется услугами должностныхъ лицъ. Первоначально должностныя лица являются не болѣе, какъ личными слугами короля; они служатъ ему по найму; ихъ обязанности состоятъ въ исполненіи отдѣльныхъ порученій. И лишь впослѣдствіи служебное бремя должностного лица превращается въ опредѣленный комплексъ публичныхъ обязанностей и правъ,—въ опредѣленную, юридически скомбинированную, совокупность заданій публичной дѣятельности, въ связи съ предоставленными въ распоряженіе должностного лица средствами къ ихъ осуществленію. У отдѣльныхъ группъ должностныхъ лицъ создается опредѣленная, устойчивая компетенція, укрѣпляющая ихъ самостоятельность.

Раньше другихъ отъ монарха, когда онъ сосредоточивалъ въ своемъ лицѣ всю полноту публичной власти, обособились судебныя учрежденія. Судамъ, пользующимся извѣстною независимостью, были присвоены двѣ категоріи дѣлъ, въ отно-

шеніи которыхъ населеніе оказывалось наиболѣе заинтересовано опредѣленностью и твердостью права. Это были, съ одной стороны, дѣла гражданскія,—споры, возникавшіе между обывателями изъ ихъ имущественныхъ и семейныхъ отношеній,—и, съ другой, уголовныя дѣла,—дѣла по примѣненію наказаній за преступныя дѣянія. Позднѣе, съ развитіемъ формъ конституціоннаго государства, происходитъ извѣстное обособленіе законодательныхъ учрежденій. Вѣдомство послѣднихъ охватываетъ созиданіе важнѣйшихъ юридическихъ нормъ, бюджетъ, надзоръ за правительственною дѣятельностью и другія дѣла. Въ конституціонной монархіи нѣкоторыя категоріи дѣлъ продолжаютъ подчиняться дискреціонной власти монарха, остальныя же публичныя задачи и функціи, не вошедшія въ кругъ вѣдомства судовъ и парламента, образуютъ компетенцію административныхъ учрежденій.

Государственныя учрежденія образовывались и развивались въ извѣстномъ соотвѣтствіи съ особенностями основныхъ элементовъ правового порядка, ложившагося въ основу государственнаго соподчиненія людей. Правовое соподчиненіе людей въ государствѣ осуществляется посредствомъ юридическихъ нормъ, административныхъ актовъ и актовъ юрисдикціонныхъ: это три основные элемента, или функціи правового порядка въ публичныхъ отношеніяхъ. Юридическія нормы—это общія и абстрактныя правила поведенія, вырабатываемыя для урегулированія человѣческихъ взаимоотношеній. Въ современномъ государственномъ укладѣ юридическія нормы отливаются, главнымъ образомъ, въ формѣ закона и подзаконнаго указа. Между тѣмъ какъ юридическія нормы устанавливаютъ абстрактные типы правоотношеній, административные акты опредѣляютъ содержаніе этихъ отношеній in concreto. Административный актъ направленъ на установленіе, измѣненіе и прекращеніе, въ соотвѣтствіи съ нормами права, индивидуальныхъ и конкретныхъ юридическихъ отношеній и состояній. Изъ административнаго акта и должностное лицо и гражданинъ индивидуально узнаютъ, что они обязаны и что они въ правѣ сдѣлать въ каждомъ конкретномъ случаѣ. Наконецъ, акты юрисдикціи разсчитаны на то, чтобы подавлять возможныя нарушенія права. Задачей юрисдикціонныхъ актовъ является распознаваніе и констатированіе нарушенія права въ конкретныхъ случаяхъ жизни.

Юридическій характеръ и политическое значеніе означенныхъ элементовъ правопорядка отражались въ условіяхъ и способахъ облеченія гражданъ служебною властью, въ юридическомъ положеніи должностныхъ лицъ, а также въ условіяхъ и формахъ служебной ихъ дѣятельности. Такимъ образомъ, особыя законодательныя, административныя и судебныя учрежденія создавались въ ближайшемъ соотвѣтствіи съ различіемъ нормативной, административной и юрисдикціонной функцій.

Однако, это соотвѣтствіе между свойствомъ юридической дѣятельности и вѣдомствомъ государственнаго учрежденія является въ дѣйствительности далеко не полнымъ. Исторически сложившіяся границы вѣдомства законодательныхъ, административныхъ и судебныхъ учрежденій не совпадаютъ съ различіемъ соотвѣтственныхъ юридическихъ функцій.

Такъ, въ конституціонномъ государствѣ законодательныя учрежденія утверждаютъ бюджетъ, хотя конкретная смѣта государственныхъ доходовъ и расходовъ и не обладаетъ признакомъ общности, т. е. свойствомъ юридическихъ нормъ, въ установленіи которыхъ состоитъ соотвѣтствующая законодательнымъ учрежденіямъ нормативная функція. То же слѣдуетъ сказать и о правѣ законодательныхъ учрежденій постановлять о проведеніи той или иной желѣзной дороги, объ открытіи того или иного учебнаго заведенія и т. д.: всѣ эти постановленія осуществляютъ административную функцію. Въ свою очередь, административное учрежденіе выступаетъ не только съ распоряженіями на данный случай, но, пользуясь правомъ изданія указовъ, и съ общими правилами,—съ юридическими нормами, представляющими логическое проявленіе законодательной функціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ компетенцію судебныхъ учрежденій входятъ дѣла, стоящія за предѣлами распознавательной функціи суда: назовемъ охранительное производство. Въ то же время свою юрисдикціонную функцію судебныя учрежденія отправляютъ далеко не на всемъ протяженіи права. Такъ, административная юстиція,—разрѣшеніе споровъ о правѣ въ отношеніяхъ между административными учрежденіями и гражданами,—не всегда находится въ вѣдѣніи судебныхъ учрежденій, но иногда административныхъ. Юрисдикціонную функцію административныя учрежденія отправляютъ и при использованіи своихъ полицейскихъ полно-

мочій: примѣромъ можетъ служить назначеніе взысканій въ порядкѣ охраны. Наконецъ, нѣкоторая юрисдикція входитъ въ вѣдомство и законодательныхъ учрежденій, напр., судъ надъ министрами по обвиненію ихъ въ преступленіяхъ по службѣ въ Англіи, Франціи и Соединенныхъ Штатахъ.

Различіе государственныхъ актовъ по свойству осуществляемыхъ ими юридическихъ функцій называется матеріальнымъ, различіе между ними по вѣдомству государственныхъ учрежденій—формальнымъ. Такимъ образомъ, всякій юридическій актъ, относящійся къ вѣдомству законодательныхъ учрежденій, будетъ закономъ въ формальномъ смыслѣ, и только тѣ изъ означенныхъ актовъ, которыми осуществляется нормативная функція, будутъ законами въ матеріальномъ смыслѣ.

§ 9. Начало законности.

Правовое соподчиненіе людей въ конституціонномъ государствѣ достигается осуществленіемъ начала строгой соподчиненности государственныхъ актовъ различныхъ категорій. Эта соподчиненность диктуется самою природою юридической нормы, какъ общаго правила, наперед устанавливаемаго для всѣхъ случаевъ даннаго рода. Юридическая норма, полагаемая въ основаніе взаимоотношеній частныхъ и должностныхъ лицъ, связываетъ и гражданъ и всѣ государственныя учрежденія.

Правовая связанность воли, выраженной въ юридическомъ актѣ, опредѣляется, прежде всего, отношеніемъ этого акта къ юридической нормѣ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, степенью общности этой нормы. Административный актъ, направленный на установленіе конкретныхъ юридическихъ отношеній или состояній, подчиняется нормативнымъ актамъ, регулирующимъ абстрактные типы этихъ отношеній. Въ свою очередь, нормативный актъ, устанавливающій детальныя правила о способѣ и порядкѣ осуществленія какого-либо закона, остается въ предѣлахъ болѣе общихъ правилъ этого закона. Далѣе, если административный актъ долженъ удовлетворять требованію закономѣрности, то и законъ, съ своей стороны, долженъ удовлетворять условію конституціонности: онъ долженъ соотвѣтствовать и по своей формѣ,—по порядку своего изданія,—и по своему содержанію

правиламъ основныхъ законовъ, образующихъ государственную конституцію.

Въ связи съ соподчиненіемъ государственныхъ актовъ по степени общности ихъ юридическаго содержанія, въ конституціонномъ государствѣ постепенно вырабатывается извѣстная соподчиненность актовъ, исходящихъ отъ различныхъ государственныхъ учрежденій. Государственные акты законодательныхъ учрежденій, хотя бы и не нормативные, получаютъ преимущественное значеніе передъ актами административныхъ учрежденій, хотя бы послѣдними осуществлялась и нормативная функція. Другими словами, всякій актъ, являющійся закономъ въ формальномъ смыслѣ, связываетъ волю, изъявляемую въ своихъ актахъ административными учрежденіями. Каждый актъ управленія, въ смыслѣ юридическаго акта, исходящаго отъ административнаго учрежденія, получаетъ свою юридическую силу лишь въ мѣру своего соотвѣтствія и непротиворѣчія закону. Ни отмѣнить ни измѣнить закона актъ управленія не можетъ.

Это соподчиненіе актовъ, исходящихъ отъ законодательныхъ и административныхъ учрежденій, необходимо предполагаетъ извѣстное взаимное обособленіе названныхъ учрежденій. Въ абсолютной монархіи, при сосредоточеніи власти законодательной и правительственной въ лицѣ монарха, проведеніе въ жизнь начала законности актовъ управленія было поэтому дѣломъ неосуществимымъ. Абсолютный монархъ непроизвольно избѣгалъ связанности закономъ въ дѣлахъ государственнаго управленія, которыя должны были бы рѣшаться по закону: своему распоряженію по тому или другому частному дѣлу, если это распоряженіе расходилось съ нормою ранѣе изданнаго имъ закона, онъ всегда имѣлъ возможность придать значеніе и силу особаго закона для даннаго случая. Онъ пользовался широкимъ правомъ диспенсаціи, или разрѣшенія отступать отъ закона.

Учрежденіе парламента, призваннаго къ законодательной дѣятельности по преимуществу, было элементарнымъ условіемъ для осуществленія въ государственномъ быту начала законности управленія. Но, какъ показываетъ историческая дѣйствительность, и послѣ учрежденія парламента это начало законности далеко еще не получило полнаго господства въ публичныхъ отношеніяхъ. Начало правовой связанности властвующихъ лишь

постепенно, медленно, съ трудомъ преодолѣвая силу сложившейся традиціи, устанавливается и укрѣпляется въ различныхъ областяхъ государственной жизни.

При старомъ укладѣ изъ всего объема правительственной дѣятельности, ранѣе безраздѣльно осуществляемой по своему усмотрѣнію неограниченнымъ монархомъ, на основѣ правового порядка мало-по-малу обособляется судъ. Въ конституціонномъ государствѣ изъ сферы правительственнаго усмотрѣнія монарха выходитъ законодательство. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мѣрѣ внѣдренія въ правительственную дѣятельность начала законности, на почву правопорядка становится и управленіе. Такимъ образомъ, область правительственнаго усмотрѣнія существенно сокращается. Она начинаетъ въ настоящее время опредѣляться, какъ нѣкоторый историческій остатокъ, получающійся въ результатѣ постепеннаго обособленія и подчиненія праву судебныхъ, законодательныхъ и административныхъ учрежденій. Въ отличіе отъ подзаконнаго управленія (administration), этотъ историческій остатокъ властованія, не укладывающійся въ должной мѣрѣ въ рамки конституціоннаго правопорядка, обыкновенно обозначается понятіемъ «правительственной» дѣятельности (gouvernement).

Уклоненіе означенной дѣятельности отъ правового порядка, характернаго для конституціоннаго государства, можетъ выражаться въ различныхъ моментахъ. Оно можетъ зависѣть отъ широты дискреціонныхъ полномочій, сохраняющихся у монарха и подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ въ нѣкоторыхъ отрасляхъ государственнаго управленія. Далѣе, это уклоненіе можетъ проявиться въ переживаніи для нѣкоторыхъ отраслей государственной дѣятельности особыхъ правопорядковъ, въ большей или меньшей степени отстающихъ отъ основного правопорядка. Наконецъ, во многихъ случаяхъ уклоненіе правительственныхъ актовъ отъ общаго правопорядка зависитъ отъ того, что они не подлежатъ, подобно всѣмъ вообще административнымъ актамъ, обжалованію или судебной провѣркѣ. Современные французскіе публицисты видятъ въ этой недоступности акта обжалованію главный отличительный признакъ актовъ правительства (actes de gouvernement). По мѣрѣ того, какъ упрочивается идея правового верховенства, кругъ тѣхъ или

иныхъ уклоненій отъ конституціоннаго правопорядка постепенно сокращается.

§ 10. Понятіе о наукѣ государственнаго права.

Изученіе государственныхъ учрежденій составляетъ предметъ нѣсколькихъ наукъ. Законодательныя учрежденія изучаются наукою государственнаго права; административныя учрежденія (и въ связи съ ихъ дѣятельностью суды по административнымъ дѣламъ)—наукою административнаго права; гражданскіе и уголовные суды—наукой гражданскаго и уголовнаго процесса.

Въ опредѣленіи объема науки государственнаго права между спеціалистами еще не установилось надлежащаго согласія. Дисциплина «государственнаго права», получившая свое развитіе въ Германіи, изучаетъ организацію не только законодательныхъ, но и административныхъ учрежденій. То, что въ Германіи называютъ государственнымъ правомъ, французскіе юристы обозначаютъ понятіемъ публичнаго внутренняго права (въ противоположность публичному внѣшнему, или международному праву). Публичное внутреннее право распадается на право конституціонное, административное и на право уголовное и процессуальное (послѣдніе два современный французскій юристъ Дюги объединяетъ въ общемъ понятіи юрисдикціоннаго права). Эти три отрасли публичнаго внутренняго права разграничиваются французскими учеными въ соотвѣтствіи въ различіемъ государственныхъ функцій (нормативной, административной и юрисдикціонной).

Раздѣляя точку зрѣнія французскихъ ученыхъ, мы относимъ вопросы объ организаціи административныхъ учрежденій къ наукѣ административнаго права. Государственное право мы понимаемъ во французскомъ значеніи конституціоннаго права. Предметъ конституціоннаго права—изученіе законодательныхъ учрежденій, въ связи съ основными началами государственнаго устройства.

Дальнѣйшее изложеніе посвящается ближайшимъ образомъ изученію русскаго государственнаго права. Въ виду того, что государство Россійское по своему современному устройству

принадлежитъ къ типу конституціонной монархіи, намъ надо изслѣдовать два коренныхъ ея института: мы имѣемъ въ виду монарха и парламентъ.

II.

МОНАРХЪ.

§ 11. Форма правленія въ Россіи.

Государство Россійское является государствомъ монархическимъ. На свойства наслѣдственности и безотвѣтственности, отличающія монархическую власть, указываютъ ст. 25 и 5 дѣйствующихъ у насъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 года. «Императорскій Всероссійскій Престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ»,—гласитъ первая изъ названныхъ статей. По другой изъ этихъ статей, «Особа Государя Императора священна и неприкосновенна». Хотя здѣсь и не говорится прямо о безотвѣтственности монарха, но эта послѣдняя является уже необходимымъ логическимъ слѣдствіемъ изъ свойствъ его священности и неприкосновенности.

Уже въ Московскій періодъ монархія на Руси усвоиваетъ абсолютный характеръ. При Петрѣ Великомъ идея абсолютизма получаетъ опредѣленное выраженіе въ нашемъ законодательствѣ. Для обозначенія абсолютнаго характера монархіи законодательные памятники Петра пользуются выраженіями «самовластіе» и «самодержавіе». «Его Величество,—читаемъ мы въ Воинскомъ Уставѣ,—есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣта дать не долженъ». Какъ видно изъ нѣмецкаго текста этого воинскаго артикула, выраженіе «самовластный» является переводомъ слова «суверенный» (ein souverainer Monarch). Духовный Регламентъ употребляетъ въ томъ же значеніи терминъ—«самодержавіе»: «Монарховъ власть есть самодержавная, которой повиноваться Самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ». Выраженіе «самодержецъ» составляетъ переводъ греческаго слова «αὐτοκράτως»: впервые оно встрѣчается въ титулѣ московскаго царя Іоанна III послѣ

его женитьбы на Софіи Палеологъ; въ заимствованіи этого титула въ свое время сказалось, какъ видно, вліяніе Византіи.

При Павлѣ I въ Учрежденіи Императорской Фамиліи 1797 г. царствующій Императоръ именуется «неограниченнымъ Самодержцемъ». Соотвѣтственно этому въ Сводъ Законовъ 1832 г. вводится, въ качествѣ ст. I Основныхъ Законовъ, слѣдующее положеніе: «Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть, Самъ Богъ повелѣваетъ». Въ послѣдующихъ изданіяхъ Свода эта статья оставалась безъ перемѣнъ.

Это положеніе Основныхъ Законовъ точно выражало характеръ нашего государственнаго уклада. Суверенитетъ публичной власти въ государствѣ Россійскомъ покоился всецѣло въ лицѣ монарха. Въ осуществленіи законодательной функціи монарху содѣйствовалъ Государственный Совѣтъ, но лишь какъ совѣщательное учрежденіе.

Высочайшимъ манифестомъ 17 октября 1905 г. объ усовершенствованіи государственнаго порядка Государь Императоръ возлагаетъ на обязанность правительства «установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы». Выраженная въ этомъ манифестѣ Высочайшая воля осуществляется учрежденіемъ Государственной Думы 20 февраля 1906 г. и преобразованіемъ Государственнаго Совѣта 24 апрѣля того же года. На Государственную Думу и Совѣтъ возлагается обсужденіе законодательныхъ предположеній, восходящихъ на утвержденіе къ Государю. Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. закрѣпляютъ эту новую организацію законодательной функціи. Согласно ст. 7 «Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою». И, какъ опредѣляетъ ст. 86, «Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора».

Такимъ образомъ въ Россіи утверждается конституціонная монархія, характеризующаяся единеніемъ монарха съ народными избранниками въ законодательной дѣятельности.

Это преобразованіе лишь отчасти отражается въ опредѣленіи Основными Законами существа монаршей власти. Замѣняя ст. 1 прежнихъ Основныхъ Законовъ статьей 4, Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. опускаютъ въ характеристикѣ власти Государя признакъ неограниченности: «Императору Всероссійскому принадлежитъ Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти Его не только за страхъ, но и за совѣсть, Самъ Богъ повелѣваетъ». Впрочемъ, въ ст. 222 Учрежденія о Императорской Фамиліи въ изданіи того же 23 апрѣля 1906 г. Государь продолжаетъ именоваться и «неограниченнымъ» Самодержцемъ. Однако, изъ содержанія этой статьи и изъ мѣста, занимаемаго ею въ Сводѣ Основныхъ Законовъ, ясно, что она даетъ не общую характеристику власти монарха, а имѣетъ въ виду особую власть царствующаго Императора надъ членами Императорскаго Дома.

§ 12. Прерогативы монарха.

Подъ именемъ прерогативъ монарха слѣдуетъ понимать тѣ преимущества, которыми пользуется личность монарха въ государствѣ.

Къ прерогативамъ монарха относятся: 1) безотвѣтственность, 2) неприкосновенность, 3) содержаніе изъ государственныхъ средствъ, 4) почетные знаки и наименованія и 5) служба Двора.

1. Безотвѣтственность составляетъ одно изъ основныхъ свойствъ монархической власти. Въ абсолютной монархіи начало безотвѣтственности обыкновенно распространялось и на всѣхъ должностныхъ лицъ, дѣйствовавшихъ согласно волѣ монарха. Въ конституціонной монархіи безотвѣтственность понимается лишь въ смыслѣ личной привилегіи монарха: эта привилегія не можетъ быть распространена на тѣхъ, кто исполняетъ его порученія.

Извѣстнымъ коррективомъ начала безотвѣтственности монарха является институтъ скрѣпы, или контрасигнированія. Каждый указъ или повелѣніе Государя долженъ быть скрѣпленъ министромъ. Первоначально скрѣпа имѣла лишь то значеніе, что она удостовѣряла подлинность акта. Впослѣдствіи въ кон-

ституціонной монархіи скрѣпа начинаетъ означать принятіе на себя министромъ отвѣтственности за скрѣпленное имъ распоряженіе монарха.

Что касается области гражданскихъ сдѣлокъ, то требованія гражданскаго оборота примиряются съ началомъ безотвѣтственности монарха возможностью предъявленія гражданскихъ исковъ не лично къ Государю, но къ «Кабинету» или къ какому-либо другому установленію Министерства Императорскаго Двора.

2. Особа Государя священна и неприкосновенна. По Уголовному Уложенію 1903 г. «виновный въ посягательствѣ на жизнь, здравіе, свободу или вообще на неприкосновенность Священной Особы Царствующаго Императора, Императрицы или Наслѣдника Престола, или на низверженіе Царствующаго Императора съ Престола, или на лишеніе Его Власти Верховной, или на ограниченіе правъ оной, наказывается: смертною казнью». Это наказаніе установлено какъ за совершеніе означеннаго тяжкаго преступленія, такъ равно и за покушеніе на него или приготовленіе къ нему (ст. 99 и 101).

3. И абсолютный и конституціонный монархъ пользуется содержаніемъ на государственный счетъ. Но размѣры этого содержанія въ абсолютномъ государствѣ опредѣляются всецѣло по собственному усмотрѣнію монарха, тогда какъ въ монархіи конституціонной такъ наз. «цивильнымъ листомъ», который утверждается парламентомъ обыкновенно сразу на все царствованіе каждаго новаго короля. У насъ въ распоряженіи Государя находятся имущества, составляющія личную его собственность; далѣе, имущества Государевы, отличающіяся тѣмъ, что они всегда принадлежатъ Царствующему Императору и не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія; наконецъ, имущества удѣльныя, съ которыхъ доходы идутъ собственно на содержаніе членовъ Императорской Фамиліи. Независимо отъ этихъ имуществъ, отпускаются извѣстныя средства изъ государственнаго казначейства на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, на расходы Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и др. Поскольку кредиты на означенные расходы испрашиваются въ

суммахъ, не превышающихъ ассигнованій по государственной росписи на 1906 г., обсужденію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы они не подлежатъ. Въ предѣлахъ суммъ, назначенныхъ по смѣтѣ 1906 г., эти ассигнованія составляютъ, такимъ образомъ, минимумъ, который уже не можетъ быть сокращаемъ по усмотрѣнію законодательныхъ учрежденій.

4. Государь пользуется Императорскими регаліями (корона, скипетръ, держава и пр.), титуломъ Императорскаго Величества (см. Осн. Зак., ст. 59 и 60), государственнымъ гербомъ и государственною печатью (ст. 61 и прил. 1).

5. Государь пользуется службой болѣе или менѣе значительнаго числа приближенныхъ лицъ, образующихъ въ своей совокупности Императорскій Дворъ. На Западѣ придворная служба обыкновенно разсматривается не какъ государственная служба, а какъ личная служба монарху. У насъ придворной службѣ присвоивается значеніе службы государственной. Завѣдываніе придворными дѣлами въ Россіи сосредоточивается въ министерствѣ Императорскаго Двора. Устройство учрежденій, состоящихъ въ вѣдѣніи министра Императорскаго Двора, и порядокъ управленія ими опредѣляется всецѣло усмотрѣніемъ Государя Императора (ст. 21 Осн. Зак.). Министръ Императорскаго Двора состоитъ «подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя»: потому никакое другое управленіе «никакого отчета по дѣламъ, ввѣреннымъ его распоряженію», требовать права не имѣетъ (Учр. Мин. ст. 878). Жалобы по министерству Двора могутъ быть приносимы только на Высочайшее Имя, черезъ Канцелярію прошеній. Министерство Императорскаго Двора у насъ образовалось въ 1826 г. изъ двухъ самостоятельныхъ учрежденій: Императорскаго Кабинета и Департамента Удѣловъ. Въ настоящее время въ составъ разсматриваемаго министерства входятъ, кромѣ совѣта при министрѣ, общія и особенныя установленія, Главное управленіе удѣловъ и Капитулъ орденовъ. Къ общимъ установленіямъ принадлежатъ Кабинетъ Его Императорскаго Величества, придворная медицинская часть и нѣк. др. учрежденія. Кабинетъ вѣдаетъ дѣла по храненію Императорскихъ регалій, дѣла о драгоцѣнныхъ вещахъ, Всемилостивѣйше жалуемыхъ въ подарки и др. Къ особеннымъ установленіямъ министерства относятся гофмаршальская часть, завѣдующая довольн-

ствіемъ Высочайшаго Двора и устройствомъ пріемовъ, Императорскій Эрмитажъ, дирекція Императорскихъ театровъ, Императорская Академія художествъ, Русскій музей Императора Александра III, Императорская Археологическая комиссія, дворцовыя управленія, великокняжескіе дворы и т. д. Главное управленіе удѣловъ завѣдуетъ всѣми удѣльными имѣніями, а также имѣніями Государевыми и нѣкоторыми дворцами. Министръ Двора почитается вмѣстѣ съ тѣмъ и министромъ Удѣловъ. Наконецъ, Капитулъ Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ завѣдуетъ всѣми орденами и знаками отличія. Капитулъ состоитъ подъ главнымъ начальствомъ министра Двора, какъ канцлера орденовъ.

§ 13. Права монарха.

Права монарха—это совокупность его полномочій въ области законодательства, управленія и суда.

1. Государь Императоръ осуществляетъ законодательную функцію въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою. Въ законодательной дѣятельности Государю принадлежатъ: а) право законодательнаго почина, б) право утвержденія законовъ и в) права по конституированію законодательныхъ учрежденій.

а) Подъ именемъ законодательнаго почина, или законодательной иниціативы слѣдуетъ понимать право внесенія законопроектовъ на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій. Право законодательнаго почина связано съ обязанностью законодательныхъ учрежденій обсудить внесенное предложеніе.

До 1906 года законодательный починъ у насъ принадлежалъ почти всецѣло одному Государю; если правомъ почина и пользовались въ извѣстной степени Синодъ и Сенатъ, то лишь въ строго ограниченныхъ областяхъ: Св. Синодъ по предметамъ церковнаго строительства, а Сенатъ—въ такъ назыв. казусныхъ дѣлахъ, въ смыслѣ такихъ подлежащихъ его разсмотрѣнію дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона. Но ни министры ни Государственный Совѣтъ, съ его значеніемъ законосовѣщательнаго учрежденія, правъ законодательнаго почина не имѣли.

Въ настоящее время попрежнему Государю принадлежитъ

починъ по всѣмъ предметамъ законодательства (Осн. Зак., ст. 8). Этотъ починъ можетъ осуществляться монархомъ или непосредственно или черезъ министровъ. Въ первомъ случаѣ дѣла вносятся на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (Учр. Гос. Думы, ст. 31 п. 7). Во второмъ случаѣ, являющемся на практикѣ общимъ правиломъ, законопроекты вносятся въ Думу министрами либо главноуправляющими отдѣльными частями. Съ представленіями въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ министры входятъ, однако, не иначе, какъ испросивъ на то предварительно Высочайшее разрѣшеніе (Учр. Мин., ст. 162 по Прод. 1912 г.)

Независимо отъ этого, право законодательной иниціативы присвоивается Основными Законами 23 апрѣля 1906 г. и новымъ законодательнымъ учрежденіямъ. Государственному Совѣту и Государственной Думѣ предоставляется возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ,—за исключеніемъ, однако, Основныхъ Государственныхъ Законовъ, починъ пересмотра которыхъ принадлежитъ единственно Государю Императору (ст. 8 и 107).

б) Далѣе, Государь утверждаетъ законы, и «безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія» (Осн. Зак., ст. 9 и 86).

Изъ права монарха утверждать законы логически вытекаетъ его право отвергать законопроекты, принятые палатами,—право накладывать на нихъ свое veto. Вето можетъ быть или абсолютное или условное, суспенсивное. Абсолютное вето лишаетъ законопроектъ всякой силы. Суспенсивное вето, напротивъ, лишь пріостанавливаетъ движеніе законопроекта: законопроектъ возвращается обратно въ палаты и въ томъ случаѣ, если будетъ принятъ вновь, можетъ получить силу закона и безъ санкціи главы государства. Монархи почти вездѣ сохраняютъ право абсолютнаго вето. Правомъ суспенсивнаго вето ограничивается одинъ лишь норвежскій король: въ Норвегіи король не можетъ отказать въ утвержденіи законопроекта, принятаго стортингомъ (парламентомъ) въ трехъ послѣдовательныхъ легислатурахъ. Въ республикахъ президенту обыкновенно принадлежитъ только суспенсивное вето: и во Франціи и въ Соединенныхъ Штатахъ

президенту предоставляется вернуть представленный ему законопроектъ обратно въ палаты для вторичнаго разсмотрѣнія; если палаты вновь примутъ этотъ законопроектъ (въ Соединенныхъ Штатахъ большинствомъ двухъ третей голосовъ въ каждой палатѣ), онъ пріобрѣтаетъ силу закона.

Своеобразное положеніе по вопросу о вето короля занимаетъ Англія: англійскому королю понынѣ принадлежитъ право абсолютнаго вето; на самомъ дѣлѣ, однако, въ теченіе болѣе, чѣмъ двухъ столѣтій,—съ 1707 года вплоть до настоящаго времени, въ Англіи ни разу не было примѣнено не только абсолютное, но даже и суспенсивное вето.

Какъ явствуетъ изъ смысла указанной выше ст. 9 Основныхъ Законовъ, у насъ монарху принадлежитъ право абсолютнаго вето. Законопроектъ, не удостоившійся Высочайшаго утвержденія, рѣшительно теряетъ свою силу. Въ случаѣ, если онъ будетъ вновь внесенъ въ законодательныя собранія и ими принятъ,онъ снова нуждается въ утвержденіи Государемъ, какъ новый законопроектъ. Неутвержденіе законопроекта, предначертаннаго по почину Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, связано съ запрещеніемъ вносить его тотчасъ же вновь на разсмотрѣніе законодательныхъ палатъ: означенные законопроекты, не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи (Учр. Гос. Сов., ст. 51; Учр. Гос. Думы, ст. 53).

в) Государь пользуется значительными правами по конституированію законодательныхъ учрежденій,—по приведенію ихъ въ дѣйствіе. Указами Государя ежегодно созываются Государственный Совѣтъ и Государственная Дума (ст. 98): указами Государя опредѣляется продолжительность ежегодныхъ занятій Совѣта и Думы и сроки перерыва ихъ занятій въ теченіе года (ст. 99). Указомъ Государя Дума можетъ быть распущена до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ; тѣмъ же указомъ назначаются новые выборы въ Думу и время ея созыва (ст. 105). Въ Государственный Совѣтъ призываются Высочайшею Властью, на ряду съ членами по выборамъ, члены по Высочайшему назначенію (ст. 100); составъ членовъ Совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока

ихъ полномочій по указу Государя; тѣмъ же указомъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта (ст. 104).

2. Переходимъ къ административнымъ полномочіямъ Государя Императора.

Кругъ административной дѣятельности Государя образуетъ область верховнаго управленія. Какъ гласитъ ст. 10 Основныхъ Законовъ, «Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго». Верховное управленіе, въ коемъ «власть его дѣйствуетъ непосредственно», противополагается Основными Законами подчиненному управленію, въ дѣлахъ котораго «опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ».

Область верховнаго управленія весьма обширна. Разсмотримъ наиболѣе значительныя изъ числа относящихся къ нему категорій государственныхъ актовъ.

Въ порядкѣ верховнаго управленія издаются указы «для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія» (организаціонные указы) и «повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ» (Осн. Зак., ст. 11). Примѣромъ организаціоннаго указа можетъ служить указъ о тѣхъ или другихъ измѣненіяхъ во внутреннемъ устройствѣ правительственныхъ учрежденій. Примѣръ исполнительнаго указа: Высочайшее повелѣніе, разъясняющее административнымъ учрежденіямъ условія и порядокъ примѣненія того или иного закона.

Далѣе, Государь пользуется обширными полномочіями въ области дипломатическаго и военнаго управленія. Государь есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго государства съ иностранными державами. Имъ же опредѣляется направленіе международной политики Россіи (ст. 12). Государь объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами (ст. 13). Вмѣстѣ съ тѣмъ, Государь есть Державный вождь россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми вооруженными силами Россійскаго государства. Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія по всѣмъ

предметамъ, относящимся до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго государства (ст. 14). Въ тѣхъ, однако, случаяхъ, когда подлежащія постановленія, положенія и наказы не относятся собственно къ однимъ военному и военно-морскому вѣдомствамъ и касаются предметовъ общихъ законовъ,—ихъ изданіе становится дѣломъ законодательныхъ учрежденій (ст. 96; порядокъ примѣненія этой статьи, вызывающей не мало недоумѣній по вопросу о разграниченіи правъ монарха и парламента въ военномъ дѣлѣ, былъ разъясненъ въ ограничительномъ для послѣдняго смыслѣ Высочайшимъ указомъ 24 августа 1909 г.). Опредѣленіе числа людей, ежегодно призываемыхъ на военную службу, подлежитъ, по общему правилу, вѣдѣнію законодательныхъ учрежденій. Однако, если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположеній о требующемся для пополненія арміи и флота числѣ новобранцевъ, законъ по этому предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1 мая, то означенное дѣло разрѣшается непосредственно монархомъ: необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предыдущемъ году, призывается на военную службу указомъ Государя (ст. 119).

Государь объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи (ст. 15). Согласно точному смыслу ст. 15 Осн. Зак., къ административнымъ полномочіямъ Государя относится только одно объявленіе мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи. Что же касается самаго содержанія исключительныхъ мѣропріятій, то его установленіе остается всецѣло въ вѣдѣніи парламента. Это подтверждается ст. 83 Осн. Зак.: изъятія изъ дѣйствія постановленій о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ въ отношеніи мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи или въ положеніи исключительномъ, опредѣляются особыми законами. Къ тому же предметы, требующіе пріостановки дѣйствія обыкновенныхъ законовъ, вообще отнесены къ вѣдомству законодательныхъ учрежденій (Учр. Гос. Думы, ст. 31 п. 1).

Государь назначаетъ и увольняетъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, а также прочихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и

увольненія (ст. 17). Вмѣстѣ съ тѣмъ, Государь устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями государственной службы (ст. 18).

По общему правилу, акты верховнаго управленія, какъ и подчиненнаго, подзаконны. «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ» (Осн. Зак., ст. 84). Государь Императоръ издаетъ указы въ порядкѣ верховнаго управленія «въ соотвѣтствіи съ законами» (ст. 11). Это принципіальное подчиненіе актовъ верховнаго управленія общему конституціонному правопорядку неизбѣжно терпитъ болѣе или менѣе значительныя уклоненія. Акты верховнаго управленія не подлежатъ обжалованію или судебной провѣркѣ. Во многихъ изъ этихъ актовъ проявляется широкая дискреціонная власть монарха: примѣромъ можетъ служить верховное начальствованіе надъ вооруженными силами страны, объявленіе войны и мира и т. д. Въ области военнаго и военно-морского дѣла у насъ существуютъ особые правопорядки, уклоняющіеся отъ основного правопорядка. «Постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ» разсматриваются Военнымъ и Адмиралтействъ Совѣтами, до представленія ихъ непосредственно Государю Императору. Въ общемъ порядкѣ эти постановленія, положенія и наказы, какъ было уже указано, идутъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда они не относятся собственно къ однимъ военному и военно-морскому вѣдомствамъ и касаются предметовъ общихъ законовъ (Осн. Зак., ст. 96). Тотъ же особый порядокъ установленъ и для изданія постановленій по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ (ст. 97).

Въ абсолютной монархіи начало подзаконности управленія существенно ослаблялось правомъ монарха разрѣшать отступленія отъ закона. Это—такъ назыв. право диспенсаціи. Съ этимъ правомъ насъ знакомитъ ст. 70 нашихъ прежнихъ Осн. Зак. (по изд. 1892 г.): «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ». Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. совершенно исключаютъ это право диспенсаціи, въ смыслѣ власти монарха раз-

рѣшать, по своему усмотрѣнію, отступленія отъ закона. «Доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу», опредѣляетъ ст. 94. Съ новымъ началомъ дѣлается несовмѣстимымъ старое правило ст. 70 Осн. Зак. 1892 г. и потому эта статья пропускается въ Осн. Зак. 1906 г.

Въ настоящее время Государь въ правѣ давать диспенсаціи только въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ на это особо уполномоченъ закономъ. Дѣла по диспенсаціямъ отнесены у насъ къ вѣдомству Совѣта Министровъ. Къ числу этихъ дѣлъ принадлежатъ, между прочимъ, дѣла о назначеніи повышенныхъ пенсій, объ утвержденіи уставовъ акціонерныхъ компаній и нѣк. др.

3. Посредствующее мѣсто между законодательными и административными полномочіями монарха занимаетъ его право издавать такъ наз. чрезвычайные указы. Чрезвычайные указы—это постановленія съ временною силою закона, издаваемые правящею властью во время перерыва въ занятіяхъ законодательныхъ палатъ. Чрезвычайный указъ отличается отъ закона, въ смыслѣ акта, совершаемаго въ установленномъ порядкѣ особыми законодательными учрежденіями (въ Россіи—Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ въ единеніи съ Государемъ Императоромъ): чрезвычайное постановленіе исходитъ отъ правящей власти. Отъ прочихъ актовъ управленія чрезвычайный указъ отличается тѣмъ, что онъ обладаетъ временною силою закона. Чрезвычайный указъ не является актомъ правительственнаго усмотрѣнія: онъ издается правящею властью при наличности опредѣленныхъ условій, и его дѣйствіе во времени строго ограничивается извѣстными предѣлами.

Чрезвычайный указъ не представляетъ собою чего-либо необходимаго въ укладѣ современныхъ государствъ. Напротивъ, большая часть европейскихъ государствъ обходится безъ чрезвычайныхъ указовъ (Англія, Франція, Бельгія и др.). Въ случаяхъ необходимости принять экстренную мѣру, выходящую за предѣлы законныхъ полномочій правящей власти, въ перерывъ между сессіями парламента ускоряется созывъ послѣдняго.

Наши Основные Законы слѣдуютъ примѣру австрійскаго права, допускающаго въ подобныхъ случаяхъ примѣненіе чрез-

вычайнаго указа. Условія и порядокъ изданія чрезвычайнаго указа опредѣляются въ ст. 87 Осн. Зак. Чрезвычайный указъ, по этой статьѣ, можетъ быть изданъ не иначе, какъ лишь во время прекращенія занятій Государственной Думы и только при наличности «чрезвычайныхъ обстоятельствъ». Впрочемъ, что считать «чрезвычайнымъ обстоятельствомъ», ст. 87 не поясняетъ, открывая такимъ образомъ просторъ усмотрѣнію администраціи. По своему содержанію чрезвычайный указъ можетъ касаться любого предмета, требующаго обсужденія въ порядкѣ законодательномъ. Но, какъ опредѣленно указываетъ ст. 87, чрезвычайная мѣра не можетъ «вносить измѣненій ни въ Основные Государственные Законы, ни въ учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу».

Чрезвычайный указъ издается Государемъ по представленію Совѣта Министровъ. За нарушеніе условій, при которыхъ можетъ быть принята чрезвычайная мѣра по ст. 87, Совѣтъ Министровъ отвѣчаетъ передъ Государемъ (ст. 123).

Чрезвычайный указъ имѣетъ только временное дѣйствіе. Дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается: 1) если правительствомъ не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ или 2) если этотъ законопроектъ не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ. Въ случаѣ непредставленія законопроекта чрезвычайный указъ теряетъ, такимъ образомъ, силу съ истеченіемъ двухмѣсячнаго срока со времени возобновленія занятій Государственной Думы. Въ случаѣ непринятія правительственнаго законопроекта одною изъ законодательныхъ палатъ дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается съ момента его отклоненія одною изъ палатъ.

4. Права монарха въ области суда состоятъ въ слѣдующемъ. Отправленіе суда связывается съ именемъ Государя: «Судебная власть осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами, рѣшенія коихъ приводятся въ исполненіе именемъ Императорскаго Величества (ст. 23 Осн. Зак.). Далѣе, Государю принадлежитъ право назначенія судей и лицъ прокурорскаго надзора. Нѣкоторые приговоры уголов-

ныхъ судовъ нуждаются въ утвержденіи Государя. На Высочайшее усмотрѣніе представляются донесенія и жалобы на высшихъ должностныхъ лицъ по обвиненію ихъ въ нарушеніи долга службы; отъ Высочайшаго усмотрѣнія зависитъ также и прекращеніе дѣла объ отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ за преступленія должности, преданіе ихъ суду или наложеніе взысканія безъ суда (Учр. Гос. Сов., ст. 68 п. 4, ст. 87 и 93).

Государю принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія (такъ наз. амнистія). Вмѣстѣ съ тѣмъ, ему принадлежитъ сложеніе, въ путяхъ монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ (Осн. Зак., ст. 23). Впрочемъ, дарованіе милостей принадлежитъ Государю только при томъ условіи, «когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскіе права».

Свои разнообразные полномочія Государь осуществляетъ при содѣйствіи министровъ. Это содѣйствіе проявляется въ предварительной разработкѣ дѣлъ, въ представленіи министрами на Высочайшее благоусмотрѣніе всеподданнѣйшихъ докладовъ и въ скрѣпѣ указовъ и повелѣній Государя. Скрѣпа (контрасигнированіе) дѣлаетъ министровъ въ извѣстной мѣрѣ соучастниками всѣхъ государственныхъ актовъ монарха.

Кромѣ министровъ, монарху въ исполненіи государственныхъ дѣлъ содѣйствуетъ особый секретаріатъ. Этотъ секретаріатъ у насъ образуютъ слѣдующія учрежденія:

1) Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія. Это—личная канцелярія Императора. Она исполняетъ повелѣнія и порученія Государя, изготовляетъ Высочайшіе указы, рескрипты, приказы, грамоты, представляетъ Государю всеподданнѣйшія донесенія начальниковъ губерній и т. д. При Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи состоятъ Комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ и Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ.

2. Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи управляетъ дѣлами озна-

ченнаго вѣдомства вмѣстѣ съ Опекунскимъ Совѣтомъ. Образуя высшее государственное учрежденіе по дѣламъ вѣдомства Императрицы Маріи, Опекунскій Совѣтъ находится подъ непосредственными Высочайшими повелѣніями Ихъ Императорскихъ Величествъ—Государя Императора и Государыни Императрицы. Опекунскій Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго Канцеляріей, изъ почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью.

3. Значеніе особой канцеляріи при Государѣ имѣетъ, далѣе, Императорская Главная квартира. Она состоитъ изъ командующаго квартирой, его помощника, всѣхъ чиновъ свиты и другихъ должностныхъ лицъ. Особенно важную роль Главная Квартира пріобрѣтаетъ во время Высочайшихъ путешествій, такъ какъ она всегда сопровождаетъ Государя Императора. Командующій Квартирой объявляетъ во время Высочайшихъ путешествій по особымъ приказаніямъ Его Величества министрамъ и всѣмъ подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ для дальнѣйшаго исполненія Высочайшія повелѣнія по дѣламъ соотвѣтственныхъ управленій.

4. Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній находится въ завѣдываніи главноуправляющаго, подчиненнаго непосредственно Государю. Главноуправляющему ввѣряется принятіе и дальнѣйшее направленіе прошеній и жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее имя. Самое же дѣлопроизводство по этимъ прошеніямъ и жалобамъ возлагается на Канцелярію.

§ 14. Престолонаслѣдіе.

Кореннымъ признакомъ монархіи является ея наслѣдственность. Формой преемства престола можетъ быть наслѣдіе его или по закону или по завѣщанію царствующаго государя. Наслѣдованіе престола по завѣщанію примѣнялось у насъ въ московскій періодъ и затѣмъ въ XVIII вѣкѣ. Въ 1722 году Петромъ Великимъ былъ изданъ манифестъ о наслѣдіи престола по завѣщанію. Однако самъ Петръ умеръ, не назначивъ себѣ наслѣдника престола. «Тестаменты» были оставляемы Екатериной I (въ пользу Петра II), Анной Іоановной (въ пользу Ивана Антоновича) и Елизаветой Петровной (въ пользу Петра III). XVIII в.

ярко обнаружилъ недостатки наслѣдія престола по завѣщанію: опредѣленность и прочность преемства исчезала; коренной для монархіи вопросъ о наслѣдникѣ престола сдвигался на шаткую почву дворцовыхъ интригъ.

Императоръ Павелъ признаетъ необходимымъ рѣшительно порвать съ порядкомъ наслѣдія престола по завѣщанію, «дабы государство не было безъ наслѣдниковъ, дабы наслѣдникъ былъ назначенъ закономъ самимъ, дабы не было ни малѣйшаго сомнѣнія, кому наслѣдовать, дабы сохранить право родовъ въ наслѣдіи и избѣжать затрудненій при переходѣ изъ рода въ родъ».

Законъ о престолонаслѣдіи былъ изданъ Павломъ I въ 1797 году. Впослѣдствіи этотъ законъ подвергался нѣкоторымъ измѣненіямъ, но въ главныхъ своихъ чертахъ онъ сохранилъ силу до настоящаго времени. По ст. 25 Осн. Зак. 1906 г. Всероссійскій престолъ является наслѣдственнымъ «въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ». Членами же Императорскаго Дома почитаются «всѣ лица, происшедшія отъ Императорской Крови въ законномъ, дозволенномъ царствующимъ Императоромъ, бракѣ, съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства» (ст. 126). Такимъ образомъ, необходимыми условіями для наслѣдованія престола являются: 1) родство, въ смыслѣ происхожденія отъ Императорской крови (а не только свойство или усыновленіе Государемъ) и 2) происхожденіе отъ законнаго брака, удовлетворяющаго нѣкоторымъ особеннымъ требованіямъ. Помимо согласія съ общими гражданскими и церковными законами, требуется, чтобы этотъ бракъ былъ дозволенъ царствующимъ Императоромъ и чтобы онъ былъ заключенъ съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства. «Соотвѣтственное достоинство» для брачнаго союза съ лицомъ Императорской Фамиліи опредѣляется принадлежностью къ какому-либо царствующему или владѣтельному дому: дѣти, происшедшія отъ брачнаго союза лица Императорской Фамиліи съ лицомъ, не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому, на наслѣдованіе престола права не имѣютъ (ст. 36). Такое же требованіе «равнородства» (Ebenbürtigkeit) мы встрѣчаемъ въ Германіи. Напротивъ, Англія можетъ быть отмѣчена, какъ примѣръ монархическаго государ-

ства, которое означеннаго требованія не предъявляетъ. Въ русскомъ законодательствѣ условіе равнородства было введено въ 1820 году по поводу брака вел. кн. Константина Павловича съ княгинею Ловичъ.

Отъ невѣстъ, вступающихъ въ бракъ съ лицами Императорской Фамилии, требуется исповѣданіе православной вѣры: «Бракъ мужескаго лица Императорскаго Дома, могущаго имѣть право на наслѣдованіе Престола, съ особою другой вѣры совершается не иначе, какъ по воспріятіи ею православнаго исповѣданія» (ст. 185). Это правило вытекаетъ изъ того коренного начала, согласно которому православная вѣра является первенствующей и господствующей въ Россіи, и Императоръ, обладающій престоломъ Всероссійскимъ, не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной (ст. 62 и 63).

Самый порядокъ, въ которомъ престолъ переходитъ отъ одного лица къ другому, основывается на началѣ единонаслѣдія: изъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ вообще право на наслѣдованіе престола, призывается на престолъ только одно лицо.

Порядокъ единонаслѣдія, въ свою очередь, можетъ основываться на одномъ изъ слѣдующихъ трехъ началъ: на системѣ сеньората, когда престолъ наслѣдуетъ лицо старѣйшее по возрасту во всемъ царствующемъ домѣ; на системѣ майората, по которой престолъ наслѣдуетъ лицо, стоящее въ ближайшей степени родства съ царствующимъ монархомъ (братъ исключаетъ внука); или, наконецъ, на началѣ первородства, когда престолъ переходитъ по прямой нисходящей линіи—сперва къ старшему изъ дѣтей, затѣмъ къ слѣдующему и т. д. Начало первородства обыкновенно сочетается съ началомъ заступленія: если старшаго изъ дѣтей монарха не окажется ко времени открытія наслѣдства въ живыхъ, то его въ правахъ на престолъ заступаетъ ближайшее его потомство и опять-таки по началу первородства. При примѣненіи системы первородства въ связи съ началомъ заступленія второй сынъ монарха наслѣдуетъ лишь въ томъ случаѣ, если у старшаго сына потомства совсѣмъ не осталось. Другими словами, престолъ переходитъ въ порядкѣ старшинства линій нисходящихъ.

Всѣ современныя монархіи отдаютъ въ правахъ на престолъ предпочтеніе лицамъ мужескаго пола передъ лицами женскаго

пола. Въ зависимости отъ того, какъ разрѣшается вопросъ объ участіи лицъ женскаго пола въ наслѣдіи престола, различаются салическая, кастильская и австрійская системы престолонаслѣдія. Салическая система состоитъ въ безусловномъ устраненіи всѣхъ лицъ женскаго пола отъ наслѣдованія престола (Италія, Бельгія и др.). Кастильская система предоставляетъ лицамъ мужескаго пола преимущество передъ лицами женскаго пола только въ предѣлахъ одной и той же линіи; при переходѣ же престола изъ одной линіи въ другую полъ не играетъ никакого значенія (Испанія и Португалія, Англія). Австрійская система занимаетъ посредствующее мѣсто между системой салической и кастильской: лица женскаго пола и женскія линіи допускаются къ наслѣдованію лишь по полномъ пресѣченіи всѣхъ мужскихъ линій и при отсутствіи мужскихъ представителей въ женскихъ линіяхъ. Въ этомъ случаѣ на престолъ призывается или представительница старшей женской линіи или ближайшая родственница послѣдняго монарха.

Порядокъ престолонаслѣдія въ Россіи основанъ на началахъ первородства и заступленія; по вопросу объ участіи въ наслѣдіи престола женскихъ поколѣній и лицъ женскаго пола у насъ принята австрійская система.

По ст. 27 Осн. Зак., «оба пола имѣютъ право къ наслѣдію престола; но преимущественно принадлежитъ сіе право полу мужескому по порядку первородства». При этомъ, «наслѣдіе престола принадлежитъ прежде всѣхъ старшему сыну царствующаго Императора, а по немъ всему его мужескому поколѣнію» (ст. 28). «По пресѣченіи сего мужескаго поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ второго сына Императора и въ его мужеское поколѣніе; по пресѣченіи же второго мужескаго поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ третьяго сына и такъ далѣе» (ст. 29). «За пресѣченіемъ же послѣдняго мужескаго поколѣнія, наслѣдіе престола поступаетъ къ поколѣнію женскому» (ст. 27).

Женскія линіи призываются къ наслѣдію престола въ порядкѣ постепенной ихъ близости къ послѣдне-царствовавшему Императору: здѣсь усвоивается, слѣдовательно, порядокъ наслѣдованія, обратный порядку первородства. По пресѣченіи послѣдняго мужескаго поколѣнія, къ наслѣдію призывается сперва женское поколѣніе послѣдне-царствовавшаго Импера-

тора (ст. 30). За пресѣченіемъ всего его рода и въ женскомъ его поколѣніи, престолъ переходитъ въ роды, оставшіеся послѣ ближайшаго изъ восходящихъ послѣдне-царствовавшаго. Ближайшій изъ восходящихъ послѣдняго монарха, послѣ котораго имѣется налицо какое-либо потомство, называется въ Основныхъ Законахъ «Императоромъ-Родоначальникомъ». Изъ женскихъ линій Императора-Родоначальника къ престолонаслѣдію первѣе всего призывается женское поколѣніе его старшаго сына, въ которомъ наслѣдуетъ ближайшая родственница послѣдне-царствовавшаго рода этого сына. Если и эта линія угаснетъ, наслѣдство переходитъ въ женскій родъ прочихъ сыновей Императора-Родоначальника, затѣмъ въ родъ его старшей дочери (сперва въ мужское и потомъ въ женское ея поколѣніе), далѣе въ родъ второй дочери Императора-Родоначальника и т. д. Въ каждой женской линіи, согласно общему правилу, лицо мужескаго пола предпочитается лицамъ женскаго пола (ст. 30—34).

Если наслѣдіе престола дойдетъ до лица, исповѣдующаго другую вѣру, какъ это можетъ случиться въ женскихъ линіяхъ, оно должно принять православіе. Если это лицо занимаетъ уже другой престолъ, оно вмѣстѣ съ наслѣдникомъ должно перейти въ православіе и отказаться отъ чужеземнаго престола, разъ только этотъ престолъ связанъ съ обязательнымъ исповѣданіемъ какой-либо неправославной вѣры (ст. 35).

Законъ о порядкѣ престолонаслѣдія истолковывается властью царствующаго Императора. Уже въ манифестѣ о восшествіи на престолъ возвѣщается вмѣстѣ и законный наслѣдникъ престола, если только лицо, коему по закону принадлежитъ наслѣдіе, существуетъ (ст. 54).

Вступленіе наслѣдника на престолъ совершается ipso jure, силою самаго закона о престолонаслѣдіи, непосредственно вслѣдъ за кончиною послѣдне-царствовавшаго (ст. 53).

Вступленіе на престолъ лица, имѣющаго на то право, не является для него безусловно обязательнымъ: Основные Законы допускаютъ отреченіе отъ права на престолъ, но лишь «въ такихъ обстоятельствахъ, когда за симъ не предстоитъ никакого затрудненія въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола» (ст. 37). Отреченіе отъ престола, когда оно будетъ обнародовано и

обращено въ законъ, признается потомъ уже невозвратнымъ (ст. 38).

Императоръ или Императрица, вступая на престолъ, обязуются свято соблюдать законы о престолонаслѣдіи (ст. 39). Въ конституціонныхъ монархіяхъ Западной Европы король, вступая на престолъ, приноситъ присягу на вѣрность конституціи. Послѣ этого члены палатъ и чиновники, а въ нѣкоторыхъ странахъ и всѣ граждане, обязаны принести присягу на вѣрность и повиновеніе королю. У насъ населеніе присягаетъ на вѣрность подданства воцарившемуся Императору и законному его Наслѣднику, хотя бы послѣдній и не былъ именованъ въ манифестѣ о восшествіи на престолъ. Къ присягѣ приводятся всѣ вообще подданные мужескаго пола, достигшіе двѣнадцатилѣтняго возраста, всякаго чина и званія. Каждый присягаетъ по своей вѣрѣ.

§ 15. Правительство и опека.

Въ случаѣ недѣеспособности или неизвѣстности лица, которое должно вступить на престолъ, осуществленіе функцій монарха временно возлагается на особаго правителя или регента. Причиной недѣеспособности можетъ быть несовершеннолѣтіе монарха или его душевная болѣзнь. Неизвѣстность лица, имѣющаго право на престолъ, можетъ оказаться въ томъ случаѣ, когда по кончинѣ государя, не имѣющаго сыновей, его вдова остается беременной, или когда въ порядкѣ наслѣдія престолъ доходитъ до лица инославнаго исповѣданія. Неизвѣстность будетъ продолжаться до разрѣшенія вдовы отъ бремени и въ другомъ случаѣ до принятія наслѣдникомъ престола православія.

Наши Основные Законы предусматриваютъ только одинъ поводъ къ учрежденію «правительства»: несовершеннолѣтіе Государя. Срокъ совершеннолѣтія Государя, равно какъ и Наслѣдника престола, у насъ полагается въ 16 лѣтъ (вмѣсто 21 года). Сокращеніе срока совершеннолѣтія для монарха и его наслѣдника общепринято и на Западѣ: обычно конституціи опредѣляютъ этотъ срокъ въ 18 лѣтъ; срокъ совершеннолѣтія въ 16 лѣтъ установленъ въ Испаніи.

Особенностью нашего законодательства является возможность раздѣленія правительства и опеки. Правитель временно

осуществляетъ права монарха, опекунъ же имѣетъ попеченіе о воспитаніи Государя, о его личности и имуществѣ. Совмѣщеніе правительства и опеки въ одномъ лицѣ или ихъ раздѣленіе зависитъ отъ воли и усмотрѣнія царствующаго Императора. При отсутствіи распоряженія по этому предмету правительство и опека совмѣщаются въ одномъ лицѣ.

Если при жизни Государя назначенія правителя и опекуна не послѣдовало, правительство государства и опека надъ лицомъ малолѣтняго Императора ввѣряются его отцу или матери; «вотчимъ же и мачеха исключаются». Когда отца и матери нѣтъ уже въ живыхъ, правительство и опека ввѣряются «ближнему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ обоего пола родственниковъ малолѣтняго Императора» (ст. 45).

Законными причинами неспособности къ правительству и опекѣ почитаются 1) безуміе, хотя бы и временное, и 2) вступленіе вдоваго во время регенства и опеки во второй бракъ.

При правителѣ полагается особый «Совѣтъ Правительства»: согласно ст. 47 Осн. Зак., «какъ Правитель безъ Совѣта, такъ и Совѣтъ безъ Правителя существовать не могутъ». Совѣтъ составляется изъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя, если относительно ихъ назначенія не было уже сдѣлано распоряженія самимъ скончавшимся Государемъ. Въ Совѣтѣ могутъ засѣдать и члены Императорской Фамиліи, но только мужескаго пола, совершеннолѣтніе и притомъ по выбору правителя. Во всякомъ случаѣ, эти члены не входятъ въ число шести особъ, по закону составляющихъ Совѣтъ Правительства.

Совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательное значеніе: рѣшающій голосъ принадлежитъ правителю. На разсмотрѣніе Совѣта входятъ всѣ безъ изъятія дѣла, которыя подлежали бы рѣшенію самого Императора; но опеки Совѣтъ не касается (ст. 40—52 Осн. Зак.).

Для того, чтобы во время регентства не произошло большихъ потрясеній государственнаго уклада, въ нѣкоторыхъ государствахъ воспрещается въ періодъ регентства вносить измѣненія въ конституцію. Наши Основные Законы какихъ-либо ограниченій полномочій правителя по сравненію съ правами монарха не устанавливаютъ.

Можетъ ли регентъ подлежать отвѣтственности за свои дѣйствія? На этотъ вопросъ Основные Законы не даютъ никакого

отвѣта. Теоретически приходится дать скорѣе отрицательный, чѣмъ положительный отвѣтъ: временно заступая монарха, регентъ пользуется и его прерогативами, въ частности безотвѣтственностью. Въ пользу безотвѣтственности регента можетъ быть приведенъ и слѣдующій историческій прецедентъ: въ тестаментѣ Екатерины I по поводу «администраціи», установленной на время малолѣтства Петра II, было опредѣленно указано, что «великій князь имѣетъ по окончаніи администраціи ни отъ кого никакого отвѣта не требовать».

§ 16. Императорская Фамилія.

Какъ и въ другихъ монархическихъ государствахъ, въ Россіи члены Императорской Фамиліи пользуются извѣстными преимуществами. Означенныя преимущества опредѣляются въ Учрежденіи о Императорской Фамиліи, составляющемъ раздѣлъ второй нашего Свода Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Учрежденіе о Императорской Фамиліи, «сохраняя силу Законовъ Основныхъ», представляетъ собою ту существенную особенность, отличающую его отъ закона въ смыслѣ ст. 7 и 86 Осн. Зак., что оно «можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ, если измѣненія и дополненія сего учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода» (ст. 125). Въ противныхъ случаяхъ вопросы, касающіеся Императорской Фамиліи, могутъ быть вносимы, но только по почину Государя, на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта и Государственной Думы.

Членами Императорскаго Дома признаются всѣ лица, происшедшія отъ Императорской крови въ законномъ, дозволенномъ царствующимъ Императоромъ, бракѣ съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства (ст. 126). Кромѣ того, къ Императорской Фамиліи принадлежатъ супруга царствующаго Императора, вдовствующая Императрица и другія лица, вступившія въ Императорскую Фамилію посредствомъ брака съ членами Императорскаго Дома. Дѣти, происшедшія отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго Императора, никакими преимуществами, присвоенными членамъ Императорскаго Дома, не пользуются (ст. 134).

Преимущества членовъ Императорской Фамиліи слагаются изъ правъ на титулы, гербы и ордена (ст. 144—160), изъ правъ на содержаніе и изъ усиленной уголовной охраны личной неприкосновенности (Угол. Улож., ст. 105).

До изданія Учрежденія о Императорской Фамиліи 1797 г. размѣръ содержанія членамъ Императорскаго Дома не былъ опредѣленъ какимъ-либо закономъ, но всецѣло зависѣлъ отъ воли и усмотрѣнія царствующаго монарха. Учрежденіе 1797 г. точно опредѣлило содержаніе для каждаго члена Императорскаго Дома[1]). Установленные закономъ оклады поступаютъ частью изъ суммъ государственнаго казначейства, частью изъ удѣльныхъ суммъ (ст. 164—182).

Члены Императорскаго Дома изъяты отъ дѣйствія нѣкоторыхъ постановленій общихъ гражданскихъ законовъ. Эти изъятія касаются срока совершеннолѣтія, учрежденія опеки и попечительства, вступленія въ бракъ и правъ вещныхъ и наслѣдственныхъ (см. ст. 183—218).

На бракъ каждаго лица Императорскаго Дома необходимо соизволеніе царствующаго Императора, и бракъ, заключенный безъ такого разрѣшенія, почитается незаконнымъ. По указу 1889 г. членамъ Императорской Фамиліи было воспрещено вступать въ бракъ съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтственнаго достоинства, т. е. не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому (прим. къ ст. 188 Осн. Зак.). Новѣйшимъ указомъ 11 августа 1911 г. это ограниченіе было сохранено только для Великихъ Князей и Великихъ Княженъ

---

[1]) На основаніи закона 1886 г. оклады содержанія, получаемые въ настоящее время членами Императорскаго Дома, выражаются въ слѣдующихъ цифрахъ. Императрица во время царствованія ея супруга получаетъ ежегодно, кромѣ содержанія ея двора, по 200000 р. Во вдовствѣ Императрица сохраняетъ все это содержаніе, если она остается въ Россіи; въ противномъ случаѣ она получаетъ только половину содержанія. Наслѣдникъ престола получаетъ по 100000 р. въ годъ и содержаніе двора. Содержаніе прочихъ дѣтей Государевыхъ опредѣляется до совершеннолѣтія для каждаго въ годъ по 33000 р. Дочери Императора получаютъ съ совершеннолѣтія до замужества по 50000 р. въ годъ и т. д. Независимо отъ содержанія, выдается приданое: дочерямъ и внучкамъ Императора по прямой линіи по одному милліону рублей, правнукамъ и праправнукамъ по сто тысячъ и т. д.

(дѣти, братья и сестры, а въ мужскомъ поколѣніи и внуки Государя). Лицо Императорской Фамиліи, вступившее въ неравный бракъ, во всякомъ случаѣ не можетъ сообщить ни супругѣ ни потомству отъ даннаго брака правъ, принадлежащихъ членамъ Императорскаго Дома.

На членовъ Императорскаго Дома возлагаются обязанности «совершеннаго почтенія, повиновенія, послушанія и подданства» Государю, «миролюбнаго обращенія и храненія семейной тишины и согласія». Во всякомъ противномъ случаѣ царствующій Императоръ, «яко неограниченный Самодержецъ», «имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ яко преслушнымъ волѣ монаршей» (Осн. Зак., ст. 220—222).

III.

ПАРЛАМЕНТЪ.

§ 17. Законъ въ конституціонномъ государствѣ.

Въ современномъ государственномъ укладѣ правовыя нормы отливаются, главнымъ образомъ, въ формѣ закона. Законъ представляетъ для гражданъ значительныя преимущества по сравненію съ простымъ усмотрѣніемъ личной власти. Вмѣсто стихійности, неопредѣленности и неустойчивости, которыми отличается усмотрѣніе власти, не связанной въ своихъ отношеніяхъ къ обывателю нормами права, гражданинъ получаетъ въ законѣ выгоды большей обдуманности, опредѣленности и твердости. Законъ отличается по сравненію съ усмотрѣніемъ обдуманностью, какъ напередъ для всѣхъ случаевъ даннаго рода установленное правило. Въ публичныхъ отношеніяхъ, опирающихся на законъ, легче избѣжать страстности, личнаго раздраженія, каприза, которымъ поддается рѣшеніе по усмотрѣнію правящей власти въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Законъ характеризуется опредѣленностью и устойчивостью, какъ общее правило, публикуемое во всеобщее свѣдѣніе. Благодаря этимъ достоинствамъ, строгость закона слѣдуетъ предпочесть обманчивой мягкости усмотрѣнія. Dura lex, sed lex!

Впрочемъ, признаніе высокихъ достоинствъ закона не должно обращаться въ слѣпое поклоненіе передъ этою формою права. Законы отражаютъ въ себѣ разумѣніе и волю опредѣленной группы людей, которые, участвуя въ созиданіи этихъ правилъ, подали за нихъ свой голосъ. При крайней сложности общественныхъ явленій эти люди могутъ, однако, и ошибаться въ пониманіи того, что необходимо для общежитія. При принадлежности этихъ лицъ къ опредѣленнымъ соціально-экономическимъ группамъ и политическимъ партіямъ, ихъ стремленія могутъ глубоко разойтись съ дѣйствительными потребностями различныхъ слоевъ населенія. Независимо отъ того, всякое общее и абстрактное правило является продуктомъ извѣстной раціонализаціи: законодатель искусственно схематизируетъ дѣйствительность. Въ законодательномъ процессѣ дѣйствительность берется не такой, какой она является на самомъ дѣлѣ, но въ томъ преображенномъ видѣ, какой она получаетъ въ сознаніи отдѣльныхъ законодательствующихъ индивидовъ. Окрашенная извѣстнымъ настроеніемъ, искаженная неизбѣжною примѣсью предположеній, мечтаній, предразсудковъ и пр., она можетъ явиться добросовѣстнымъ обоснованіемъ такихъ общихъ правилъ, которыя съ принудительно подчиняемою имъ реальною жизнью не будутъ имѣть ничего общаго. Съ другой стороны, какимъ бы абстрактнымъ нормамъ ни подчиняли общественную жизнь, она сохраняетъ въ своихъ необъятныхъ глубинахъ стихійный характеръ. Въ водоворотѣ повседневной жизни юристу несравненно чаще приходится констатировать безсиліе закона, нежели его господство. Требованія закона по необходимости шаблонны, между тѣмъ какъ общественная жизнь есть необозримое разнообразіе вѣчно мѣняющихся явленій. Законъ не можетъ считаться со всѣмъ богатствомъ индивидуальныхъ особенностей, а между тѣмъ каждый индивидъ представляетъ собою особый неповторяющійся міръ. Общимъ приказомъ начальства легко было регламентировать поведеніе безличныхъ обывателей. Но когда человѣкъ освобождается отъ путъ полицейской опеки, научается жить не по указкѣ, а по собственному разумѣнію, все глубже раскрывая силу своей самодѣятельности, онъ начинаетъ высоко цѣнить индивидуальность. Мы одобряемъ судъ присяжныхъ не потому, что онъ строго примѣняетъ законъ, а за то именно, что

онъ видитъ на скамьѣ подсудимыхъ человѣка. Мы требуемъ для оцѣнки судьи большаго простора, чтобы дать ему возможность вынести свое рѣшеніе въ полномъ соотвѣтствіи съ особенностями конкретнаго случая. Потребность въ справедливой индивидуальной оцѣнкѣ вызываетъ исканія «свободнаго права»—не въ законахъ, а въ правосознаніи независимаго судьи, призваннаго къ разрѣшенію спора между индивидами по конкретному дѣлу. Для того, чтобы смягчить тѣневыя стороны закона, какъ господствующей формы права, процессъ законодательнаго творчества долженъ быть поставленъ въ тѣснѣйшую связь съ населеніемъ. Въ исторіи формъ права закону, какъ извѣстно, предшествовалъ обычай. Нормы обычнаго права устанавливались самой общественной средой путемъ постояннаго, однообразнаго соблюденія тѣхъ или иныхъ правилъ поведенія. Въ эпоху абсолютизма обычное право было мало-по-малу оттѣснено закономъ,—выраженіемъ верховной воли неограниченнаго монарха. Съ паденіемъ абсолютизма законъ долженъ искать опору не въ какой-либо чуждой для индивида волѣ, но въ его собственномъ правосознаніи. Кореннымъ институтомъ конституціоннаго уклада, призваннымъ къ установленію большей или меньшей связи между правосознаніемъ гражданъ и законодательнымъ творчествомъ, является парламентъ.

Парламентъ представляетъ собой одну изъ формъ самоуправленія (въ широкомъ смыслѣ англійскаго selfgovernment). Степень вліянія населенія на законодательство окажется тѣмъ болѣе значительной, чѣмъ болѣе широкіе его круги пользуются избирательными правами. Это вліяніе упрочивается самостоятельностью народныхъ избранниковъ отъ коронной администраціи, съ одной стороны, и ихъ постоянной связью съ избирателями, съ другой.

По своему назначенію парламентъ долженъ служить тому, чтобы законъ былъ правильнымъ выраженіемъ согласованной воли гражданъ. Авторитетъ парламента создается соотвѣтствіемъ его дѣятельности правовымъ запросамъ населенія. Чтобы выполнить свое назначеніе, парламентъ долженъ быть не досаднымъ придаткомъ въ системѣ государственныхъ учрежденій, но ея необходимой составной частью. Онъ долженъ быть не спорнымъ мѣстомъ въ государственномъ укладѣ, но его фундаментомъ, скрѣпленнымъ всею мощью государства.

§ 18. Ученіе о народномъ представительствѣ.

Господствующая теорія связываетъ съ понятіемъ парламента идею народнаго представительства. Идеологія народнаго представительства стремится къ тому, чтобы выдать депутатовъ за выразителей воли самихъ гражданъ. Черезъ призму народнаго представительства въ парламентскомъ творчествѣ хотятъ увидѣть дѣйствительную реализацію правовыхъ запросовъ населенія.

Однако, это ученіе о народномъ представительствѣ вызываетъ цѣлый рядъ серьезныхъ недоумѣній. И въ самомъ дѣлѣ, чьимъ представителемъ является депутатъ въ парламентѣ и передъ кѣмъ онъ въ качествѣ представителя выступаетъ?

Политическими правами никогда не обладаетъ да и не можетъ обладать весь «народъ», въ смыслѣ всего населенія государства, включая и малолѣтнихъ. Кого же представляютъ «народные представители»—все ли населеніе или однихъ только активныхъ гражданъ, въ смыслѣ совокупности лицъ, пользующихся избирательными правами?

Если предположить, что депутаты представляютъ все населеніе, то послѣдовательно надо признать избирательныя права гражданъ элементомъ совершенно несущественнымъ для понятія народнаго представительства. Разъ депутатъ можетъ считаться представителемъ всѣхъ тѣхъ группъ населенія, которыя по условіямъ возраста, пола, ценза и т. д. не пользуются избирательными правами, то, значитъ, воля представляемаго, выражающаяся въ осуществленіи избирательнаго права, не является необходимымъ основаніемъ народнаго представительства. Но тогда, пожалуй, народными представителями придется признавать и всѣхъ тѣхъ лицъ, которые призываются къ законодательной дѣятельности по назначенію.

Считая характернымъ признакомъ парламента участіе въ законодательствѣ выборныхъ лицъ, слѣдуетъ отказаться отъ взгляда на депутата, какъ на представителя всего населенія. Если сущность института лежитъ въ избирательномъ правѣ, то, конечно, нельзя видѣть въ депутатѣ представителя и всей той части населенія, у которой означеннаго права совсѣмъ не имѣется. Остается предположить то, что депутатъ есть представитель однихъ только активныхъ гражданъ.

Пріурочивъ понятіе народа къ совокупности активныхъ гражданъ, мы встрѣчаемъ передъ собой рядъ новыхъ недоумѣній. Въ большинствѣ государствъ участіе въ выборахъ составляетъ право, но не обязанность избирателей. Болѣе или менѣе значительная часть избирателей не является къ избирательнымъ урнамъ. Можетъ ли, тѣмъ не менѣе, депутатъ почитаться и ихъ представителемъ? Если дать на этотъ вопросъ положительный отвѣтъ, то опять придется признать волю представляемаго второстепенной для понятія народнаго представительства. Избиратели могутъ избѣгать участія въ выборахъ не только вслѣдствіе политическаго индиферентизма, но и намѣренно: причиною будетъ то протестъ противъ деспотизма политическихъ партій, то неудовлетворенность существующей избирательной системой, то, наконецъ, принципіальное нежеланіе принимать какое-либо активное участіе въ государственной дѣятельности. Своею неявкою къ избирательнымъ урнамъ эти лица проявляютъ отрицательное отношеніе къ извѣстному институту: иногда они его и признавать не хотятъ. Не будетъ ли своего рода ироніей считать депутата все-таки и ихъ представителемъ?

Не можемъ мы, наконецъ, и тѣхъ лицъ, которые заполнили и подали свои избирательные бюллетени, всѣхъ безъ разбора отнести подъ представительство любого депутата. И въ самомъ дѣлѣ, ужели лица, голосовавшіе за праваго, и въ каждомъ лѣвомъ депутатѣ должны видѣть своего представителя, и наоборотъ? Вмѣстѣ съ тѣмъ, если всѣ депутаты являются представителями каждаго избирателя, независимо отъ того, за кого онъ подавалъ свой голосъ, то какъ смотрѣть съ точки зрѣнія представительства на взаимныя противорѣчія въ рѣчахъ и въ голосованіи отдѣльныхъ депутатовъ?

Къ неразрѣшимымъ противорѣчіямъ относительно того, чьими представителями являются члены парламента, присоединяется вопросъ о томъ, передъ кѣмъ именно выступаютъ они въ качествѣ представителей? Законодательныя палаты не представляютъ кого-либо передъ монархомъ, но осуществляютъ законодательную дѣятельность въ единеніи съ монархомъ. И, во всякомъ случаѣ, нельзя предположить того, будто въ республикѣ парламентъ выступаетъ представителемъ народа передъ президентомъ,

такъ какъ этотъ послѣдній и самъ является выборнымъ отъ населенія лицомъ.

Въ примѣненіи идеи представительства къ парламенту обнаруживается переживаніе средневѣковыхъ воззрѣній на собранія сословныхъ представителей или такъ наз. государственныхъ чиновъ при монархѣ. Само государство тогда разсматривалось съ патримоніальной точки зрѣнія, и потому было вполнѣ естественно воспользоваться частно-правовымъ понятіемъ представительства для конструкціи названныхъ собраній. Организація государственныхъ чиновъ въ значительной степени соотвѣтствовала понятію представительства. Депутаты отъ сословій были представителями особыхъ интересовъ каждаго отдѣльнаго сословія, которое посылало ихъ на совѣтъ къ королю. Въ качествѣ повѣренныхъ они получали отъ своихъ довѣрителей опредѣленныя инструкціи, наказы; въ случаѣ несоблюденія наказа депутатъ могъ быть отозванъ своими избирателями обратно. На собраніи государственныхъ чиновъ депутаты отдѣльныхъ сословій обыкновенно засѣдали и голосовали разно, въ виду возможнаго несовпаденія ихъ интересовъ. Иногда они засѣдали въ двухъ палатахъ: духовной и свѣтской. Чаще же всего дѣлились на три сословія: помѣстное дворянство, духовенство и города.

Законодательныя палаты новѣйшаго времени совершенно утратили частно-правовыя особенности средневѣковаго представительства. Юридическая зависимость депутатовъ отъ своихъ избирателей принципіально исключена въ устройствѣ современныхъ парламентовъ. По правиламъ дѣйствующихъ конституцій избиратели не могутъ связать своихъ избранниковъ какими-либо юридически для нихъ обязательными инструкціями, наказами. У насъ члены Государственной Думы «не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями» (Учр. Гос. Думы, ст. 14). Какъ бы, далѣе, депутатъ въ своей парламентской дѣятельности ни разошелся съ воззрѣніями той общественной группы, которой онъ обязанъ своимъ избраніемъ, его мандатъ не можетъ быть преждевременно отобранъ избирателями. Вмѣстѣ съ тѣмъ, сама группировка избирателей потеряла опредѣленность и устойчивость прежнихъ сословій. Въ законодательномъ собраніи всѣ депутаты засѣдаютъ и голосуютъ совмѣстно. Такимъ образомъ, всего того, что питало

и поддерживало идею представительства въ сословныхъ собраніяхъ среднихъ вѣковъ, мы не находимъ больше въ организаціи современныхъ парламентовъ.

Состоя изъ народныхъ избранниковъ, парламентъ долженъ приближать законъ къ населенію. Но одно участіе выборныхъ отъ народа въ процессѣ законодательнаго творчества еще не дѣлаетъ законъ дѣйствительнымъ выраженіемъ согласованной воли самихъ гражданъ. Законъ и въ конституціонномъ государствѣ продолжаетъ оставаться выраженіемъ воли лишь того ограниченнаго круга лицъ, которыя въ рѣшающій моментъ подали за него свой голосъ. Фикція «представительства» не можетъ заставить гражданина признать каждый парламентскій актъ за выраженіе собственной воли. Чтобы официальное право, гарантируемое поддержкой и примѣненіемъ со стороны властвующихъ, стало болѣе правильнымъ выраженіемъ согласованной воли широкихъ круговъ населенія, въ современномъ политическомъ укладѣ вырабатываются и другіе институты, кромѣ парламента (напр., референдумъ), и другія формы права, кромѣ закона.

§ 19. Избирательныя системы.

Основными вопросами въ ученіи объ избирательныхъ системахъ являются вопросы: 1) о степени всеобщности или ограниченности избирательнаго права, 2) о его равенствѣ или неравенствѣ, 3) о прямыхъ или косвенныхъ выборахъ и 4) объ открытой или тайной подачѣ голосовъ.

1. Хотя нѣкоторыя конституціи, напр., французская, и провозглашаютъ начало всеобщности избирательнаго права, однако, ни въ одной странѣ избирательное право не является на самомъ дѣлѣ всеобщимъ. Право участія въ выборахъ ограничивается условіями зрѣлаго возраста, мужескаго пола, неопороченнаго поведенія, несвязанности опредѣленными публичными должностями и званіями, осѣдлости въ избирательномъ округѣ, грамотности и имущественной обезпеченности. Ограниченія распространяются на право выбирать (активное избирательное право) и еще болѣе на право быть избираемымъ въ члены парламента (пассивное избирательное право).

Сперва мы остановимся на условіяхъ, ограничивающихъ активное избирательное право.

Для пріобрѣтенія права выбирать одни государства требуютъ достиженія гражданскаго совершеннолѣтія, другія— болѣе зрѣлаго возраста. Къ числу первыхъ относятся Англія, Франція, Швейцарія. Къ числу вторыхъ—Швеція, гдѣ избирателемъ можетъ быть лицо, достигшее 24 лѣтъ, Норвегія, гдѣ для участія въ выборахъ требуется достиженіе 25-лѣтняго возраста, и Данія, гдѣ къ избирательнымъ урнамъ не допускаются лица моложе 30 лѣтъ. Повышеніе избирательнаго возраста обыкновенно является требованіемъ консервативныхъ партій, не довѣряющихъ политическимъ выступленіямъ молодежи.

Лицамъ женскаго пола избирательное право предоставлено въ девяти штатахъ Сѣверной Америки [1]), въ Новой Зеландіи и Викторіи, въ Норвегіи, въ Португаліи и Даніи и у насъ въ Финляндіи. Въ странахъ, признающихъ начало всеобщей подачи голосовъ, лица женскаго пола не допускаются къ выборамъ не въ силу какой-либо опредѣленной статьи конституціи, но путемъ совершенно молчаливаго устраненія согласно установившейся традиціи. Недопущеніе лицъ женскаго пола въ странахъ, гдѣ господствующее положеніе занимаютъ либеральныя партіи (напр., во Франціи и въ Англіи), въ извѣстной степени объясняется опасеніемъ, какъ бы женщины не дали перевѣса консервативнымъ партіямъ. Въ Норвегіи распространеніе избирательныхъ правъ на лицъ женскаго пола (законъ 1901 г). было осуществлено по почину правыхъ партій. Движеніе въ пользу женскаго равноправія съ каждымъ годомъ знаменуется новыми успѣхами. Въ Англіи билль о предоставленіи лицамъ женскаго пола избирательныхъ правъ собралъ въ свою пользу при обсужденіи его въ палатѣ общинъ въ 1913 г. 219 голосовъ противъ 266.

Неопороченное поведеніе, какъ условіе участія въ выборахъ, опредѣляется различнымъ образомъ. Въ Даніи избирателемъ гражданинъ можетъ быть лишь при томъ условіи, если онъ пользуется «доброй репутаціею». Въ другихъ государствахъ отъ выборовъ устраняются лишь тѣ лица, въ отношеніи которыхъ состоялся обвинительный приговоръ уголовнаго суда. При

---

[1]) Jahrb. d. off. Rechts. Bd. VIII (1914) S. 481.

этомъ, наказанія, не превышающія извѣстнаго предѣла (напр., въ Англіи заключеніе меньше, чѣмъ на одинъ годъ въ тюрьму), обыкновенно не поражаютъ избирательныхъ правъ.

Изъ лицъ, несущихъ служебныя функціи въ государствѣ, отъ участія въ выборахъ въ нѣкоторыхъ странахъ,—напр., во Франціи,—устраняются военнослужащіе и лица воинскаго званія.

Кромѣ общаго условія подданства, для участія въ выборахъ нерѣдко требуется и постоянное пребываніе въ избирательномъ округѣ въ теченіе извѣстнаго времени,—напр., полугода во Франціи или одного года въ Даніи. Этотъ цензъ осѣдлости невыгоденъ для неимущихъ классовъ, такъ какъ поиски работы часто вынуждаютъ бѣдняковъ переходить съ мѣста на мѣсто.

Грамотность отъ избирателей требуется въ очень немногихъ странахъ. До послѣдняго времени по итальянскому закону каждый избиратель долженъ былъ умѣть читать и писать и выдержать экзаменъ по предметамъ элементарнаго курса. Реформа 1912 г. предоставила избирательныя права всѣмъ лицамъ мужского пола, достигшимъ 30 лѣтъ или отбывшимъ воинскую повинность. Такимъ образомъ, грамотность на выборахъ продолжаетъ требоваться лишь отъ лицъ въ возрастѣ отъ 21 до 30 лѣтъ, не отбывшихъ воинской повинности. Въ виду этой реформы до 2 милліоновъ неграмотныхъ получили избирательныя права. Хотя, конечно, лишать человѣка правъ изъ-за отсутствія у него образованія несправедливо, но все же нельзя не замѣтить, что при тайномъ голосованіи неграмотный избиратель не можетъ проявить той самостоятельности, которая необходима для сознательнаго осуществленія избирательнаго акта: безъ чужой помощи онъ не можетъ ни изготовить ни провѣрить своего избирательнаго бюллетеня.

Имущественная обезпеченность, какъ условіе избирательнаго права, представляетъ большія градаціи: съ одной стороны, отъ участія въ выборахъ могутъ устраняться одни лишь совершенно неимущія лица; съ другой стороны, для участія въ выборахъ можетъ быть установленъ болѣе или менѣе высокій имущественный цензъ. Требованіе минимальной обезпеченности мы находимъ, напр., въ Англіи, гдѣ избирательныхъ правъ лишены тѣ лица, которыя платятъ за жилое помѣщеніе ниже 10 фунтовъ стерл. въ годъ (прибл. 100 руб.). Въ нѣкоторыхъ государ-

ствахъ избирательнымъ правомъ не пользуются лица, состоящія на общественномъ призрѣніи. Что же касается болѣе или менѣе высокаго имущественнаго ценза, то его значеніе лежитъ главнымъ образомъ въ прошломъ конституціонныхъ учрежденій. Въ первой половинѣ XIX вѣка необходимость имущественнаго ценза признавалась такими видными конституціоналистами своего времени, какъ Бенжаменъ Констанъ во Франціи или Джонъ Стюартъ Милль въ Англіи. Рѣшающимъ доводомъ въ пользу имущественнаго ценза было указаніе на низкій культурный уровень невладѣющихъ классовъ общества. Съ повышеніемъ культурнаго уровня въ широкихъ слояхъ населенія защита имущественнаго ценза становится все менѣе единодушной и вліятельной. Съ 1832 г. въ Англіи и со второй половины XIX вѣка на континентѣ Европы наблюдается постепенное пониженіе и почти повсемѣстное упраздненіе имущественнаго ценза. Въ настоящее время если имущественный цензъ гдѣ-либо и сохраняется, то лишь въ извѣстномъ сочетаніи съ неравнымъ избирательнымъ правомъ: лица, не принадлежащія къ состоятельнымъ классамъ, не устраняются совсѣмъ отъ участія въ выборахъ, но ихъ голосамъ присвоивается значительно меньшій вѣсъ, нежели голосамъ владѣющихъ. Такой системы выборовъ держится, по преимуществу, Пруссія.

Пассивное избирательное право ограничивается еще въ большей степени, чѣмъ активное избирательное право.

Такъ, во многихъ государствахъ для права быть избираемымъ требуется еще болѣе зрѣлый возрастъ, нежели для права выбирать. Во Франціи пассивнымъ избирательнымъ правомъ пользуются лица, достигшія 25, а въ Италіи—30 лѣтъ.

Далѣе, если не само пассивное избирательное право, то, по крайней мѣрѣ, званіе депутата почитается несовмѣстимымъ съ весьма широкимъ кругомъ публичныхъ должностей и званій. Во Франціи съ полномочіями депутата несовмѣситмо всякое вообще исполненіе государственныхъ обязанностей, оплачиваемое изъ государственныхъ средствъ. Чиновника можно выбирать въ депутаты, но всякій чиновникъ, избранный въ депутаты, долженъ быть замѣщенъ въ своей службѣ другимъ лицомъ, если въ теченіе недѣли, вслѣдъ за повѣркой его полномочій, онъ не сообщитъ о своемъ отказѣ отъ званія депутата. Въ видѣ исклю-

ченія изъ изложеннаго правила, почитаются совмѣстимыми съ депутатскимъ мандатомъ должности министровъ, посланниковъ, должности сенскаго префекта и префекта полиціи, высшія судебныя должности, должности архіепископа, епископа и пастора, должности профессоровъ, если только они занимаютъ каѳедры по конкурсу или по представленію ученой коллегіи, а также временныя по службѣ порученія, если миссія продолжается не дольше шести мѣсяцевъ. Въ Швейцаріи членомъ національнаго совѣта не можетъ быть избрано лицо духовнаго званія. Въ Италіи депутатами не могутъ быть священники, состоящіе на службѣ. Изъ числа же чиновниковъ всякихъ вѣдомствъ депутатами могутъ быть одновременно не болѣе сорока лицъ, въ томъ числѣ не болѣе десяти судей и десяти профессоровъ. Если чиновниковъ, избранныхъ въ депутаты, окажется свыше означеннаго числа, количество ихъ понижается до этого числа посредствомъ жеребьевки. Наконецъ, въ Италіи пассивнаго избирательнаго права лишены также и всѣ служащіе обществъ, субсидируемыхъ правительствомъ, и подрядчики казны. Въ Сербіи не могутъ быть избраны въ депутаты полицейскіе чины.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ пассивное избирательное право обусловливается болѣе или менѣе продолжительнымъ состояніемъ въ подданствѣ даннаго государства. Такъ, въ Соединенныхъ Штатахъ депутатомъ палаты представителей можетъ быть лишь то лицо, которое состоитъ гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ въ теченіе семи лѣтъ. Въ Норвегіи никто не можетъ быть избранъ депутатомъ, если онъ не проживаетъ десяти лѣтъ въ предѣлахъ королевства.

Грамотности, какъ условія пассивнаго избирательнаго права, опредѣленнымъ образомъ требуютъ конституція Болгаріи.

Имѣя въ виду разнообразныя ограниченія активнаго избирательнаго права въ различныхъ государствахъ, необходимо прійти къ тому заключенію, что формула «всеобщаго голосованія», хотя и провозглашается въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, на самомъ дѣлѣ въ избирательныхъ системахъ нигдѣ не осуществляется во всей своей полнотѣ. Во Франціи избиратели составляютъ всего 28% населенія, въ Бельгіи 22%, въ Даніи 16%. Судя не по названію, а по существу, мы наблюдаемъ повсемѣстно не

всеобщее, но ограниченное избирательное право. Всеобщимъ оно является лишь въ томъ смыслѣ, что въ большинствѣ современныхъ государствъ распространяется не только на состоятельные, но и на неимущіе классы населенія.

2. Переходимъ къ вопросу о равенствѣ и неравенствѣ избирательнаго права.

Неравенство избирательнаго права открыто проявляется въ тѣхъ случаяхъ, когда въ силу самого избирательнаго закона однимъ избирателямъ предоставляется болѣе значительное вліяніе на выборы, нежели другимъ. Формами такого неравенства являются, съ одной стороны, множественный вотумъ и, съ другой, куріальная и классная системы.

Множественный вотумъ состоитъ въ предоставленіи нѣкоторымъ избирателямъ двухъ или нѣсколькихъ голосовъ. Система множественнаго вотума сохраняется въ Англіи и въ Бельгіи. Въ Англіи избиратель, удовлетворяющій условіямъ ценза въ нѣсколькихъ округахъ, въ каждомъ изъ нихъ пользуется правомъ голоса. Вопросъ объ отмѣнѣ этой привилегіи стоитъ на очереди. Въ Бельгіи избиратель получаетъ отъ одного до двухъ дополнительныхъ голосовъ, если онъ удовлетворяетъ извѣстнымъ условіямъ семейнаго, имущественнаго и образовательнаго ценза.

Куріальная и классная системы характеризуются такимъ распредѣленіемъ числа подлежащихъ избранію депутатовъ между отдѣльными разрядами избирателей, которое не состоитъ въ соотвѣтствіи съ численностью каждаго разряда. При системѣ курій основаніемъ для дѣленія избирателей на разряды обыкновенно является положеніе ихъ въ народномъ хозяйствѣ, а критеріемъ для распредѣленія числа подлежащихъ избранію депутатовъ по разрядамъ — то вліяніе, которымъ пользуются въ государствѣ, въ условіяхъ данной эпохи, разныя хозяйственныя группы. На Западѣ куріальная система существовала до 1907 г. въ Австріи: избиратели здѣсь дѣлились на куріи крупныхъ землевладѣльцевъ, городовъ, торговыхъ и промышленныхъ палатъ и сельскихъ общинъ; къ этимъ четыремъ куріямъ съ 1896 г. была присоединена общая курія,— опытъ введенія системы всеобщей подачи голосовъ. Депутатскія мѣста были распредѣлены между пятью разрядами избирателей

слѣдующимъ образомъ: крупнымъ землевладѣльцамъ предоставлялось выбрать 85 членовъ рейхсрата; торговымъ палатамъ—21; городской куріи—118 и сельской—129; наконецъ, общей куріи—72. Разумѣется, съ численностью соотвѣтствующихъ разрядовъ населенія эти цифры не стояли ни въ какомъ соотвѣтствіи: такъ ,въ куріи торговыхъ палатъ одинъ депутатъ приходился на 26 избирателей, между тѣмъ какъ въ сельской куріи одинъ—на двѣнадцать тысячъ избирателей.

При классной системѣ основаніемъ для дѣленія избирателей на разряды является степень падающей на нихъ налоговой тяжести. Участіе въ выборахъ опредѣляется для каждаго разряда соразмѣрно съ общею суммою прямыхъ налоговъ, выплачиваемыхъ избирателями даннаго разряда. Классная система примѣняется въ Пруссіи: по этой системѣ производятся выборы въ прусскій ландтагъ. Избиратели вносятся въ списокъ въ порядкѣ, соотвѣтствующемъ размѣру уплачиваемыхъ ими прямыхъ налоговъ. Общая сумма послѣднихъ дѣлится на три равныя части. Крупнѣйшіе плательщики, уплачивающіе первую треть, образуютъ первый классъ избирателей; слѣдующіе по списку, уплачивающіе вторую треть,—второй классъ; наконецъ, масса мелкихъ плательщиковъ—третій классъ. Каждый классъ избираетъ по равному числу выборщиковъ, которые уже совмѣстно избираютъ членовъ ландтага. Разумѣется, при извѣстномъ единодушіи выборщиковъ отъ первыхъ двухъ классовъ избирателей, третій классъ утрачиваетъ всякую возможность провести своихъ кандидатовъ въ ландтагъ. Между тѣмъ къ этому третьему классу въ Пруссіи принадлежитъ до 85% всѣхъ избирателей. Въ Берлинѣ, съ возрастаніемъ крупныхъ состояній первые два класса сократились до 2,7% общаго числа избирателей. Въ нѣкоторыхъ округахъ въ первый классъ попадали лишь тѣ лица, которыя уплачивали свыше двадцати и даже сорока тысячъ марокъ налога. При такихъ условіяхъ неудивительно, что нерѣдко сами министры, а иногда даже и государственный канцлеръ, оказывались въ Пруссіи въ третьемъ классѣ избирателей. Въ немаломъ числѣ округовъ первый классъ состоялъ всего изъ одного человѣка, а второй изъ двухъ лицъ.

Неравенство избирательнаго права можетъ имѣть мѣсто и въ тѣхъ случаяхъ, когда оно въ принципѣ конструируется зако-

номъ, какъ равное. Неравенство его можетъ создаваться неравенствомъ избирательныхъ округовъ. Избирательные округа обыкновенно пріурочиваются къ существующему административному дѣленію страны, при чемъ количество депутатовъ, подлежащихъ избранію отъ каждаго округа, лишь приблизительно соразмѣряется съ численностью населенія послѣдняго. Съ теченіемъ времени населеніе округа измѣняется въ своемъ числѣ: городское населеніе выростаетъ за счетъ сельскаго; появляются новые промышленные, торговые и другіе центры, притягивающіе къ себѣ болѣе или менѣе значительныя массы населенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, все болѣе нарушается соотвѣтствіе между числомъ избирателей округа и количествомъ подлежащихъ избранію депутатовъ. Такъ, въ Германіи число избирателей въ отдѣльныхъ округахъ колеблется между 9 и 156 тысячами (максимальныя цифры приходятся на берлинскіе избирательные округа). Такъ какъ каждый округъ выбираетъ въ рейхстагъ по одному депутату, то оказывается, что въ округахъ крупныхъ центровъ голосъ отдѣльнаго избирателя получаетъ несравненно меньшее значеніе, чѣмъ въ округахъ рѣже населенныхъ. Во Франціи законъ требуетъ перераспредѣленія избирательныхъ округовъ послѣ каждой народной переписи.

Независимо отъ изложенныхъ условій, къ неравенству избирательнаго права ведетъ деспотизмъ политическихъ партій. При наличности въ странѣ сильныхъ, сплоченныхъ политическихъ партій, голоса избирателей, къ этимъ партіямъ не примыкающихъ, не могутъ оказать существеннаго вліянія на исходъ выборовъ. Голосъ независимаго избирателя становится фактически неравноцѣннымъ голосу избирателя, покорно слѣдующаго указаніямъ вліятельной политической партіи. О силу партіи разбиваются не только безпартійные голоса, но и тѣ голоса, которые были поданы за кандидатовъ противной партіи, оставшейся на выборахъ въ меньшинствѣ. При извѣстномъ соглашеніи двухъ или нѣсколькихъ партій оказать взаимную поддержку противъ какой-либо третьей партіи, можетъ произойти и такое явленіе, что партія, получившая на выборахъ наибольшее число голосовъ, тѣмъ не менѣе не проведетъ въ парламентъ ни одного своего кандидата.

Въ качествѣ способа ослабить партійный деспотизмъ въ

послѣднее время выдвинута идея пропорціональныхъ выборовъ. Пропорціональные выборы предполагаютъ распредѣленіе депутатскихъ мѣстъ въ соотвѣтствіи съ числомъ голосовъ, собранныхъ на выборахъ отдѣльными кандидатами или партіями. Идею пропорціональныхъ выборовъ можно иллюстрировать на слѣдующемъ примѣрѣ. Предстоитъ выбрать десять депутатовъ. Изъ общаго числа 10000 голосовъ партія А получила 6000, партія Б—3000 и безпартійный кандидатъ—1000. При отсутствіи опредѣленной защиты интересовъ меньшинства, партія А можетъ получить всѣ десять мѣстъ въ палатѣ. Напротивъ, примѣняя идею пропорціональныхъ выборовъ, слѣдуетъ предоставить этой партіи А только шесть мѣстъ, три же мѣста—партіи Б и одно безпартійному депутату.

Нѣкоторой защитой интересовъ меньшинства избирателей являются системы неполнаго и собирательнаго вотума. Система неполнаго вотума состоитъ въ томъ, что каждому избирателю предоставляется подавать свой голосъ не за все число подлежащихъ избранію отъ даннаго округа депутатовъ, но лишь за положенное закономъ меньшее число. Такъ, въ Англіи по закону 1867 г. въ тѣхъ округахъ, въ которыхъ слѣдовало выбрать трехъ депутатовъ, каждый избиратель могъ подать голосъ только за двухъ. Эта система просуществовала въ Англіи до 1885 г. Въ настоящее время система неполнаго вотума примѣняется въ Испаніи и Португаліи, въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи и штатахъ Сѣверной Америки. Система собирательнаго вотума заключается въ томъ, что каждому избирателю въ округѣ, на который положено нѣсколько депутатовъ, предоставляется подать всѣ приходящіеся на его долю голоса за одного кандидата. Эта система примѣняется къ выборамъ въ законодательныя учрежденія лишь въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки (Иллинойсъ и Мичиганъ).

Обѣ системы—и неполнаго и собирательнаго вотума—гарантируютъ интересы меньшинства избирателей весьма несовершеннымъ образомъ. Изъ системы неполнаго вотума извѣстную выгоду обыкновенно извлекаетъ лишь одна партія—именно наиболѣе сильная изъ соперничающихъ въ данный моментъ партій меньшинства. Послѣдовательнаго распредѣленія депутатскихъ мѣстъ по всѣмъ партіямъ соотвѣтственно ихъ силѣ примѣненіемъ этой системы неполнаго вотума не достигается. Система собира-

тельнаго вотума, въ свою очередь, можетъ быть полезна лишь той политической партіи, которая умѣетъ правильно учесть свои силы передъ выборами. Рекомендуя своимъ членамъ подавать голоса за одного кандидата, партія только проиграетъ, если на самомъ дѣлѣ ея голосами можно провести въ парламентъ большее число депутатовъ. Она проиграетъ и въ томъ случаѣ, если, переоцѣнивъ свои силы, будетъ добиваться наибольшаго числа депутатскихъ мандатовъ, между тѣмъ какъ другія партіи, пользуясь собирательнымъ вотумомъ, сосредоточатъ свои сравнительно мельшія силы каждая на одномъ кандидатѣ.

Мы переходимъ къ системамъ, представляющимъ собою болѣе послѣдовательное и практичное осуществленіе идеи пропорціональныхъ выборовъ. Чтобы болѣе или менѣе правильно распредѣлить депутатскія мѣста въ соотвѣтствіи съ числомъ голосовъ, собранныхъ на выборахъ отдѣльными кандидатами или партіями, въ отношеніи каждыхъ выборовъ вычисляется такъ наз. избирательное частное (Wahlquotient). Это будетъ частное, полученное путемъ дѣленія общаго числа голосовавшихъ избирателей на число подлежащихъ избранію депутатовъ. Избирательное частное означаетъ то число голосовъ, которое при данныхъ выборахъ обезпечиваетъ избраніе одного депутата.

Пропорціональные выборы могутъ быть одноименными выборами или выборами по списку. При системѣ одноименныхъ выборовъ избиратель подаетъ свое голосъ за отдѣльныхъ кандидатовъ, при системѣ выборовъ по спискамъ—за цѣлый списокъ, предложенный той или иной политической партіей. Первая изъ означенныхъ системъ примѣняется въ Даніи для выборовъ членовъ ландстинга,—верхней палаты датскаго ригсдага. При опредѣленіи тѣхъ лицъ, которыхъ слѣдуетъ считать избранными, принимаютъ во вниманіе сперва тѣхъ кандидатовъ, чьи имена помѣчены въ первой по порядку рубрикѣ избирательной записки, затѣмъ во второй, въ третьей и т. д. Избранными почитаются тѣ кандидаты, у кого число собранныхъ голосовъ достигаетъ избирательнаго частнаго; лишь при недостаткѣ кандидатовъ, удовлетворяющихъ этому условію, избранными признаются и тѣ лица, которыя получили голосовъ меньше, чѣмъ полное частное, но во всякомъ случаѣ больше его половины.

Пропорціональные выборы по списку примѣняются въ

Бельгіи, Сербіи и въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи. Здѣсь вездѣ мы находимъ систему такъ наз. свободныхъ списковъ. Избиратель не обязанъ непремѣнно голосовать за тотъ или другой партійный списокъ въ его цѣломъ составѣ, онъ можетъ подать свой голосъ и за одного только изъ помѣченныхъ въ спискѣ кандидатовъ. Извѣстное число избирателей (въ Сербіи—50, въ Бельгіи—10) имѣютъ право выставить свой избирательный списокъ. По окончаніи голосованія выводится число голосовъ, приходящихся на долю каждаго даннаго списка: каждому списку предоставляется столько депутатскихъ мѣстъ, сколько разъ избирательное частное содержится въ общемъ числѣ голосовъ, поданныхъ за данный списокъ. Что же касается кандидатовъ каждаго отдѣльнаго списка, то мѣста между ними распредѣляются въ той послѣдовательности, въ какой ихъ имена расположены въ спискѣ.

Пропорціональные выборы усложняютъ избирательный процессъ. Они ослабляютъ парламентское большинство. Но они, во всякомъ случаѣ, отвѣчаютъ требованіямъ справедливости, какъ гарантія интересовъ меньшинства избирателей. Пропорціональные выборы дѣлаютъ парламентъ болѣе или менѣе точнымъ отраженіемъ партійной группировки той части населенія, которая пользуется избирательными правами. По вопросу о переходѣ отъ обыкновенныхъ мажоритарныхъ выборовъ (т. е. отъ выборовъ по большинству голосовъ) къ пропорціональнымъ мы встрѣчаемъ рѣзкое разногласіе въ наукѣ. Изъ виднѣйшихъ сторонниковъ пропорціональныхъ выборовъ назовемъ Джона Стюарта Милля, изъ противниковъ—Георга Мейера и Эсмена. Это противорѣчивое отношеніе къ системѣ пропорціональныхъ выборовъ проявляется и въ жизни. Такъ, въ девяностыхъ годахъ интересующая насъ система была принята населеніемъ въ тессинскомъ, женевскомъ, невшательскомъ и въ нѣк. др. кантонахъ Швейцаріи; въ то же время она была отвергнута плебисцитомъ въ сосѣднихъ кантонахъ—въ С.-Галленѣ и въ Бернѣ. Во Франціи вопросъ о пропорціональныхъ выборахъ составилъ въ послѣднее время предметъ горячихъ парламентскихъ дебатовъ: въ 1912 г. палата депутатовъ приняла законопроектъ о пропорціональныхъ выборахъ, но этотъ проектъ былъ отвергнутъ сенатомъ.

3. Выборы могутъ быть прямыми или косвенными. При си-

стемѣ прямыхъ выборовъ избиратели непосредственно выбираютъ членовъ парламента; при системѣ косвенныхъ выборовъ въ избирательную процедуру включаются посредствующія звенья: населеніе избираетъ выборщиковъ и уже послѣдніе выбираютъ депутатовъ. Если въ избирательную процедуру включается одно посредствующее звено, выборы будутъ двустепенными; при двухъ посредствующихъ звеньяхъ (уполномоченные и выборщики) они окажутся трехстепенными и т. д.

Главнымъ доводомъ въ пользу косвенныхъ выборовъ является указаніе на бо́льшую освѣдомленность, которую при этой системѣ могутъ проявить избиратели. Одинъ депутатъ въ современныхъ государствахъ приходится на цѣлые десятки и даже сотни тысячъ избирателей. Въ виду этого съ кандидатами въ члены парламента многіе рядовые избиратели могутъ знакомиться лишь по наслышкѣ. Система косвенныхъ выборовъ даетъ возможность избирателямъ провести въ уполномоченные или выборщики болѣе или менѣе хорошо извѣстныхъ имъ лицъ и надѣяться, что послѣдніе легче и съ лучшимъ знаніемъ дѣла сговорятся относительно избранія изъ своей среды депутатовъ.

Однако, съ повышеніемъ культуры, съ развитіемъ взаимной связанности и подвижности населенія это преимущество косвенныхъ выборовъ утрачиваетъ свое значеніе. Въ пользу же прямыхъ выборовъ говоритъ опредѣленность для каждаго избирателя его кандидата въ парламентъ. При косвенныхъ выборахъ эта опредѣленность, необходимая для вполнѣ сознательнаго осуществленія избирательнаго права, отсутствуетъ: уполномоченные или выборщики могутъ сговориться на избраніи въ депутаты и того изъ своихъ сочленовъ, кто его избирателями совсѣмъ и не предназначался къ этому званію. На Западѣ общимъ правиломъ въ настоящее время является система прямыхъ выборовъ. Косвенные выборы (именно двустепенные) сохраняются въ Норвегіи, Швеціи, Пруссіи, Румыніи и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ. При этомъ въ Швеціи общинамъ предоставляется, по рѣшенію большинства избирателей, принимать порядокъ прямыхъ выборовъ.

4. Чтобы закончить общую характеристику избирательныхъ системъ, остается еще остановиться на вопросѣ объ открытой или тайной подачѣ голосовъ. Въ пользу открытой подачи голосовъ выдвигается тотъ доводъ, что, избиратель, проявляя подачей

голоса свои политическія убѣжденія, долженъ имѣть мужество сдѣлать это открыто. Но, вѣдь, техника политическихъ выборовъ не можетъ задаваться достиженіемъ высокихъ идеаловъ морали: ея коренная цѣль обезпечить правильность выборовъ. Чтобы выборы были правильны, подача голоса должна быть свободной; а гарантіей свободы выборовъ служитъ тайная подача голосовъ. Тайное голосованіе устраняетъ или ослабляетъ возможное воздѣйствіе на выборы со стороны администраціи и со стороны экономически сильныхъ.

Въ видахъ лучшаго обезпеченія тайны голосованія принимается цѣлый рядъ особыхъ техническихъ мѣръ. Во избѣжаніе раскрытія автора избирательной записки по почерку вводятся печатные избирательные листки. Чтобы записка не могла быть подсмотрѣна членомъ избирательнаго бюро, избирателямъ выдаются одинаковые непросвѣчивающіе конверты. Для отмѣтки кандидатовъ и вложенія записки въ конвертъ избирателю въ помѣщеніи бюро отводится изолированное мѣсто.

Въ настоящее время тайное голосованіе установилось для выборовъ въ парламентъ почти повсемѣстно. Открытая подача голосовъ сохраняется лишь въ Даніи (голосованіе посредствомъ поднятія рукъ), въ Венгріи и въ Пруссіи (отобраніе голосовъ посредствомъ отмѣтки въ избирательномъ спискѣ).

§ 20. Система выборовъ въ Государственную Думу.

Система выборовъ въ Государственную Думу покоится на трехъ послѣдовательныхъ актахъ—на Положеніи 6 августа 1905 г., указѣ 11-го декабря 1905 г. и Положеніи 3-го іюня 1907 г. Этими актами у насъ было создано ограниченное избирательное право, обезпечивающее преобладающую роль въ Думѣ опредѣленнымъ общественнымъ группамъ. Въ его основу положена куріальная система, родственная той, которая дѣйствовала до 1907 г. въ Австріи. Выборы установлены косвенные; лишь Положеніемъ 3-го іюня было допущено отступленіе въ пользу прямыхъ выборовъ для нѣкоторыхъ большихъ городовъ. Подача голосовъ введена тайная. Сравнивая нашу избирательную систему съ тѣми системами, которыя примѣняются при выборахъ въ парламентъ во Франціи, въ Англіи и въ другихъ передовыхъ по своему политическому развитію государствахъ, приходится

смотрѣть на нее не болѣе, какъ на первый преходящій этапъ въ устройствѣ новыхъ законодательныхъ учрежденій обновляющейся Россіи. Исторически между актами 6-го августа и 11-го декабря 1905 г. и 3-го іюня 1907 г. существуетъ слѣдующее взаимоотношеніе. Положеніе 6-го августа имѣло въ виду выборы въ особое законосовѣщательное установленіе, которое предполагалось образовать подъ именемъ Государственной Думы для предварительной разработки и обсужденія законодательныхъ предположеній. Къ участію въ выборахъ привлекались уполномоченные отъ волостей, уѣздные землевладѣльцы и городскіе избиратели. При этомъ, крестьянамъ было предоставлено избрать 43% всѣхъ выборщиковъ, землевладѣльцамъ—34% и городскимъ избирателямъ—23%.

Указъ 11-го декабря 1905 г. и Положеніе 3-го іюня 1907 г. опредѣляютъ уже выборы въ Думу, какъ въ законодательное учрежденіе. Манифестъ 17-го октября объ усовершенствованіи государственнаго порядка возложилъ на обязанность правительства: «не останавливая предназначенныхъ выборовъ въ Государственную Думу, привлечь теперь же къ участію въ Думѣ, въ мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости остающагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ за симъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку». Въ исполненіе этой задачи указъ 11-го декабря расширяетъ кругъ участвующихъ въ выборахъ землевладѣльцевъ, вводитъ новыя и весьма многочисленныя категоріи городскихъ избирателей и допускаетъ къ участію въ выборахъ рабочихъ. Послѣднимъ предоставляется 3,4% изъ общаго числа выборщиковъ.

Дополнительными указами, издаваемыми въ періодъ съ октября 1905 г. по апрѣль 1906 г., избирательное право распространяется на губерніи Царства Польскаго, Кавказскій край, Сибирь и Среднеазіатскія владѣнія. Государственная Дума составляется въ количествѣ 524 членовъ, включая сюда 37 членовъ отъ губерній Царства Польскаго и 29—отъ Кавказскаго края.

Государственная Дума перваго и второго созыва были до истеченія срока полномочій ея членовъ распущены. Роспускъ второй Государственной Думы сопровождался изданіемъ новаго

Положенія о выборахъ, 3-го іюня 1907 г. Вопреки Основнымъ Законамъ 23-го апрѣля 1906 г. (ст. 7 и 86), новый избирательный законъ былъ изданъ Государемъ Императоромъ безъ участія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Отклоненіе отъ надлежащаго законодательнаго пути въ изданіи Положенія о выборахъ 3-го іюня 1907 г. объяснялось въ Высочайшемъ манифестѣ отъ того же числа слѣдующимъ образомъ.

«Созданная для укрѣпленія Государства Россійскаго, Государственная Дума должна быть русскою и по духу».

«Иныя народности, входящія въ составъ Державы Нашей, должны имѣть въ Государственной Думѣ представителей нуждъ своихъ, но не должны и не будутъ являться въ числѣ, дающемъ имъ возможность быть вершителями вопросовъ чисто русскихъ».

«Въ тѣхъ же окраинахъ Государства, гдѣ населеніе не достигло достаточнаго развитія гражданственности, выборы въ Государственную Думу должны быть временно пріостановлены».

«Всѣ эти измѣненія въ порядкѣ выборовъ не могутъ быть проведены обычнымъ законодательнымъ путемъ черезъ ту Государственную Думу, составъ коей признанъ Нами неудовлетворительнымъ вслѣдствіе несовершенства самаго способа избранія ея членовъ. Только власти, даровавшей первый избирательный законъ, исторической власти Русскаго Царя, довлѣетъ право отмѣнить оный и замѣнить его новымъ».

«Отъ Господа Бога вручена Намъ Власть Царская надъ народомъ Нашимъ. Передъ Престоломъ Его мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской».

Изданное въ связи съ этимъ манифестомъ Положеніе о выборахъ 3-го іюня существенно перераспредѣляетъ число выборщиковъ отъ различныхъ категорій избирателей. Преобладающее вліяніе предоставляется землевладѣльцамъ, получающимъ свыше половины общаго числа выборщиковъ (51,3%). Городскіе избиратели раздѣляются на двѣ категоріи, изъ которыхъ первая, обнимающая избирателей съ болѣе высокимъ имущественнымъ цензомъ, получаетъ 13,2% и вторая—11% выборщиковъ; всего городскіе избиратели получаютъ, такимъ образомъ, 24,2% изъ общаго числа выборщиковъ. Число выборщиковъ отъ крестьянъ сокращается до 22,4%. Количество выборщиковъ отъ рабочихъ выражается цифрою 2,3%.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, значительно уменьшается число членовъ Думы отъ окраинъ: по губерніямъ Царства Польскаго вмѣсто прежнихъ 37 членовъ полагается избрать 14 и по Кавказскому краю вмѣсто 29—10. Притомъ одного члена Думы избираетъ русское населеніе г. Варшавы, одного—православное населеніе Люблинской и Сѣдлецкой губерній и одного—русское населеніе Закавказья: такимъ образомъ, число членовъ Думы отъ нерусскаго и неправославнаго населенія окраинъ сокращается до 21. Также и въ Виленской и Ковенской губерніяхъ русскому населенію предоставляется избрать, отдѣльно отъ прочаго населенія, изъ 13 членовъ Думы, положенныхъ на эти губерніи, двухъ членовъ по Виленской губерніи и одного—по Ковенской.

Въ Средней Азіи и въ Якутской области выборы въ Государственную Думу совсѣмъ пріостанавливаются.

Общее число членовъ Думы сокращается до 442.

Позднѣе, закономъ 17-го іюня 1910 г. въ составъ Государственной Думы допускаются четыре члена отъ населенія Великаго Княжества Финляндскаго.

Для ближайшаго ознакомленія съ избирательной системой, установленной Положеніемъ 3-го іюня, слѣдуетъ изучить условія, ограничивающія активное и пассивное избирательное право и, затѣмъ, начертать общую схему выборовъ.

Разсмотримъ прежде всего условія, ограничивающія у насъ активное избирательное право.

Для участія въ выборахъ требуется: 1) русское подданство, 2) 25-лѣтній возрастъ, 3) мужескій полъ, 4) неопороченное поведеніе, 5) несвязанность извѣстнымъ служебнымъ положеніемъ, 6) осѣдлость и 7) имущественный цензъ (Пол. о выб., ст. 9—11, ст. 28, 32, 33, 37 и 42).

Въ выборахъ не участвуютъ обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ (ст. 9 п. 3): при наличности правила, воспрещающаго участіе въ выборахъ лицъ моложе 25 лѣтъ, эта норма разсчитана, очевидно, на учащихся болѣе высокаго возраста.

Какъ неудовлетворяющіе требованію неопороченнаго поведенія, въ выборахъ не участвуютъ: 1) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество и другія корыстныя посягательства, когда они

судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; 2) отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они и были освобождены отъ этого наказанія по указаннымъ въ предыдущемъ пунктѣ обстоятельствамъ; 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ первомъ пунктѣ или влекущихъ за собой отрѣшеніе отъ должности; 4) осужденные за уклоненіе отъ воинской повинности; 5) подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія ея свойства и тѣ банкроты, несостоятельность коихъ признана неосторожною или злостною (а не несчастною); и 6) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговору своего сословія. Отъ участія въ выборахъ устраняются также состоящіе подъ опекой (въ виду расточительности или вслѣдствіе душевной болѣзни).

По служебному положенію въ выборахъ не участвуютъ, прежде всего, воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ. Но воинскіе чины, занимающіе должности по гражданской службѣ, и чины запаса права участія въ выборахъ не утрачиваютъ. Далѣе, не принимаютъ участія въ выборахъ губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и ихъ помощники—въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей. Вмѣстѣ съ тѣмъ, отъ участія въ выборахъ устраняются и лица, занимающія полицейскія должности—въ губерніи, области и городѣ, по коимъ производятся выборы. По разъясненію Сената, это запрещеніе не распространяется, однако, на сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ, а равно и на полицейскихъ врачей.

Проживаніе не менѣе одного года въ предѣлахъ уѣзда ставится условіемъ избирательнаго права для лицъ, состоящихъ на государственной или общественной службѣ. Городскіе избиратели, у которыхъ цензомъ является отдѣльная квартира, должны занимать послѣднюю не менѣе года. Вообще же, какъ отъ городскихъ избирателей, такъ и отъ землевладѣльцевъ требуется не годичная осѣдлость, но обладаніе не менѣе года уста-

новленнымъ для нихъ имущественнымъ цензомъ. Въ связи съ вопросомъ объ осѣдлости особо слѣдуетъ упомянуть объ инородцахъ: бродячіе инородцы совсѣмъ лишены избирательнаго права; это ограниченіе не распространяется на инородцевъ кочевыхъ и осѣдлыхъ.

Имущественный цензъ устанавливается разно для различныхъ категорій избирателей. Изъ числа землевладѣльцевъ требованіямъ ценза удовлетворяютъ:

1) Лица, владѣющія не менѣе одного года въ уѣздѣ на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія землею въ количествѣ опредѣленномъ для каждаго уѣзда въ особомъ расписаніи (отъ 100 до 800 десятинъ; въ южной части Ялтинскаго уѣзда—25 дес.). Это расписаніе въ общемъ соотвѣтствуетъ расписанію земельнаго ценза для земскихъ выборовъ. Въ основаніи же послѣдняго положена расцѣнка, по мѣстнымъ условіямъ, стоимости стодушевого надѣла (при крѣпостномъ правѣ цензомъ для участія въ дворянскихъ выборахъ было сто душъ крестьянъ).

2) Въ выборахъ участвуютъ лица, владѣющія въ уѣздѣ на поссессіонномъ правѣ горнозаводскими дачами въ количествѣ, указанномъ въ томъ же расписаніи;

3) лица, владѣющія не менѣе одного года въ уѣздѣ на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія инымъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, не составляющимъ торгово-промышленнаго заведенія, стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже 15000 руб.

На ряду съ перечисленными группами лицъ указъ 11-го декабря 1905 г. допускалъ къ участію въ выборахъ управляющихъ имѣніями и арендаторовъ, поскольку управляемое или арендуемое имѣніе по количеству земли сотвѣтствовало полному цензу. Положеніе 3-го іюня совершенно исключило эту разновидность ценза.

Лица, удовлетворяющія тому или другому изъ трехъ вышеозначенныхъ условій ценза, участвуютъ непосредственно въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, на которомъ лежитъ избраніе опредѣленнаго въ законѣ по уѣздамъ числа выборщиковъ. Что касается лицъ, владѣющихъ въ уѣздѣ землею или инымъ недвижимымъ имуществомъ въ размѣрѣ ниже полнаго ценза, то они могутъ участвовать въ съѣздѣ землевладѣльцевъ черезъ уполно-

моченныхъ, избираемыхъ на особомъ предварительномъ съѣздѣ. Число уполномоченныхъ, подлежащихъ избранію на предварительномъ съѣздѣ, опредѣляется количествомъ земли у лицъ, явившихся на съѣздъ, и итогомъ оцѣночной стоимости другого принадлежащаго имъ имущества: на каждый полный цензъ, установленный для непосредственнаго участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ полагается по одному уполномоченному. Положеніе 6-го августа 1905 г. допускало на предварительный съѣздъ лишь тѣхъ изъ мелкихъ землевладѣльцевъ, имущество которыхъ достигало одной десятой полнаго ценза: это ограниченіе, заимствованное изъ положенія о земскихъ выборахъ, было исключено указомъ 11-го декабря; оно отсутствуетъ и въ Положеніи 3-го іюня.

На томъ же предварительномъ съѣздѣ, гдѣ производятся выборы уполномоченныхъ отъ мелкихъ землевладѣльцевъ, избираются также уполномоченные отъ настоятелей церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій, если церковь, или причтъ либо молитвенный домъ владѣютъ въ уѣздѣ землею.

Городскіе избиратели раздѣлены Положеніемъ 3-го іюня на двѣ группы. Къ первой группѣ принадлежатъ лица съ болѣе высокимъ имущественнымъ цензомъ: изъ нихъ составляется первый съѣздъ городскихъ избирателей, уполномоченный на избраніе большаго числа выборщиковъ, нежели второй съѣздъ, слагающійся изъ массы менѣе состоятельныхъ городскихъ избирателей.

Въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ:

1) лица, владѣющія не менѣе года, въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по земской или городской оцѣнкѣ: въ городахъ губернскихъ, областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ 20000 душъ,—не менѣе 1000 руб., а въ остальныхъ—не менѣе 300 руб.;

и 2) лица, не менѣе года владѣющія въ предѣлахъ уѣзда торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства высшихъ разрядовъ.

Во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ:

1) лица, владѣющія на тѣхъ же основаніяхъ такимъ недви-

жимымъ имуществомъ или такимъ торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства, которыя по земской либо городской оцѣнкѣ или по разряду свидѣтельства не даютъ права участвовать въ первомъ съѣздѣ;

2) лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія;

3) лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года государственный квартирный налогъ, а равно и лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру. Первоначально, по Положенію 6-го августа, для участія въ съѣздѣ городскихъ избирателей по квартирному цензу требовалась уплата государственнаго квартирнаго налога по окладу не ниже десятаго разряда: при такомъ условіи въ Москвѣ, напр., для участія въ выборахъ надо было имѣть квартиру съ наемною платою отъ 1320 руб. и выше. Указъ 11 декабря устранилъ ограниченіе по величинѣ оклада и, сверхъ того, допустилъ къ выборамъ и тѣхъ квартирантовъ, которые, въ виду низкой наемной платы, совсѣмъ не уплачиваютъ квартирнаго налога, лишь бы они занимали не менѣе года «отдѣльную квартиру» на свое имя. Понятіе отдѣльной квартиры вызвало на практикѣ много сомнѣній. По разъясненію Сената, подъ именемъ отдѣльной квартиры надлежитъ разумѣть такое предназначенное для жилья помѣщеніе, обособленный характеръ котораго свидѣтельствуетъ о самостоятельномъ домохозяйственномъ бытѣ жильцовъ. Главнѣйшими внѣшними признаками отдѣльной квартиры, по мнѣнію Сената, являются отдѣльный ходъ, отсутствіе внутренняго сообщенія съ другими жилыми помѣщеніями и наличность особой кухни или очага для изготовленія пищи. Далѣе, по позднѣйшему толкованію Сената, не можетъ сообщить своему владѣльцу избирательныхъ правъ и такая квартира, которая состоитъ изъ одной только комнаты съ отдѣльнымъ ходомъ и печью. Вообще, съ точки зрѣнія Сената, для полученія по квартирному цензу избирательнаго права «недостаточно одного факта занятія квартиры, а самое обладаніе квартирой должно разсматриваться лишь какъ внѣшній признакъ извѣстнаго матеріальнаго достатка даннаго лица». По другому сенатскому разъясненію, не пріобрѣтаютъ квартирнаго ценза и тѣ

лица, которыя, занимая на свое имя отдѣльную квартиру, въ дѣйствительности не прожили въ этой квартирѣ послѣдняго года, хотя бы и съ временными перерывами.

4) Послѣднюю категорію городскихъ избирателей, участвующихъ во второмъ съѣздѣ, составятъ лица, проживающія не менѣе года въ предѣлахъ уѣзда и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію по государственной службѣ или по службѣ въ земскихъ, городскихъ либо сословныхъ учрежденіяхъ или на желѣзныхъ дорогахъ. Изъ числа этихъ лицъ категорической оговоркой закона исключаются нижніе служители и рабочіе.

Въ столицахъ, въ Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ—выборы прямые, и потому съѣзды, предназначенные для избранія выборщиковъ, отсутствуютъ. Однако, и здѣсь избиратели раздѣляются на двѣ категоріи («разряды») по тѣмъ же основаніямъ и условіямъ, по какимъ въ другихъ мѣстахъ городскіе избиратели распредѣляются по съѣздамъ. Только цензъ для участія въ выборахъ по первому разряду нѣсколько выше, чѣмъ для участія въ первомъ съѣздѣ: недвижимое имущество избирателя должно стоить по городской оцѣнкѣ въ столицахъ не менѣе 3000 руб. и въ прочихъ городахъ съ прямыми выборами не менѣе 1500 руб.

Активное избирательное право крестьянъ какимъ-либо имущественнымъ цензомъ не ограничено. Для участія въ волостномъ сходѣ, съ которымъ связана первая ступень крестьянскихъ выборовъ, имущественнаго ценза не требуется. По Общему Положенію о крестьянахъ волостной сходъ составляется изъ выборныхъ отъ крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ сельскому обществу, по одному на каждые десять дворовъ. По разъясненію же Сената, домохозяиномъ слѣдуетъ считать всякаго главу семьи, хотя бы и не имѣющаго ни полевого надѣла, ни даже усадебной осѣдлости, лишь бы онъ былъ приписанъ къ данному сельскому обществу.

Избирательное право рабочихъ не ограничено (да и не могло быть ограничено) какимъ-либо имущественнымъ цензомъ. Зато оно поставлено совершенно своеобразно въ зависимость отъ размѣровъ предпріятія, въ которомъ заняты рабочіе. Въ выборахъ участвуютъ рабочіе лишь тѣхъ предпріятій фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, а равно

желѣзнодорожныхъ мастерскихъ, въ которыхъ общее число рабочихъ мужского пола не менѣе пятидесяти.

Общимъ положеніемъ нашего избирательнаго права является слѣдующее начало: никто не можетъ имѣть на выборахъ болѣе одного голоса (ст. 12). Каждый избиратель можетъ осуществлять свое право на участіе въ выборахъ лишь въ одномъ съѣздѣ или разрядѣ избирателей. По общему правилу лица, владѣющія избирательными цензами въ предѣлахъ двухъ или болѣе уѣздовъ или городовъ, осуществляютъ свое право на участіе въ выборахъ въ съѣздѣ или разрядѣ, ими самими избранномъ. Однако, изъ этого правила установлены слѣдующія исключенія: рабочіе, имѣющіе право участія въ выборахъ по своей куріи, не подлежатъ внесенію въ избирательные списки по съѣздамъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, хотя бы и владѣли установленнымъ для того цензомъ, а равно не участвуютъ въ избраніи уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ. Подобно тому и лица, принадлежащія къ составу сельскихъ и волостныхъ обществъ уѣзда, не подлежатъ внесенію въ списки землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей по данному уѣзду (ст. 61 и 62). Но если крестьянинъ имѣетъ землевладѣльческій или городской избирательный цензъ внѣ предѣловъ того уѣзда, къ сельскому или волостному обществу котораго онъ приписанъ, то онъ подлежитъ внесенію въ списки избирателей по мѣсту владѣнія цензомъ на общемъ основаніи, независимо отъ того, есть ли у него право участвовать въ выборахъ по крестьянской куріи или нѣтъ.

Лица, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, могутъ предоставлять свои цензы по этому имуществу для участія въ выборахъ своимъ сыновьямъ (ст. 13). Подобная возможность предоставленія своего ценза дана, между прочимъ, и такимъ лицамъ, которыя сами лишены избирательнаго права: съ одной стороны, воинскимъ чинамъ арміи и флота, состоящимъ на дѣйствительной военной службѣ, и, съ другой, лицамъ женскаго пола. Первые могутъ предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ сыновьямъ и вторыя—своимъ мужьямъ и сыновьямъ (ст. 14).

Избирательное право принадлежитъ только физическимъ, но не юридическимъ лицамъ. Ни благотворительныя, ученыя и учебныя учрежденія, ни торговыя и промышленныя общества,

товарищества и компаніи не имѣютъ права участвовать въ выборахъ въ Государственную Думу. Въ этомъ отношеніи выборы въ Думу существенно отличаются отъ земскихъ и городскихъ выборовъ, въ которыхъ юридическія лица участвуютъ черезъ своихъ представителей.

Совладѣльцы общаго недвижимаго имущества пользуются правомъ голоса на выборахъ по тому имущественному цензу, какой составитъ причитающаяся на долю каждаго изъ нихъ часть имущества (ст. 16).

Таковы условія активнаго избирательнаго права.

Что касается пассивнаго избирательнаго права, то по общему правилу избираемымъ можетъ быть лишь то лицо, которое имѣетъ право избирать. Болѣе того, какъ уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ, такъ равно и выборщики могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ, гдѣ выборы производятся. Также и въ члены Думы могутъ быть избираемы только тѣ выборщики, которые входятъ въ составъ даннаго избирательнаго собранія, или, при прямыхъ выборахъ, лишь тѣ лица, которыя имѣютъ участіе въ выборахъ по данному разряду (ст. 102, 127 и 134). Далѣе, въ члены Думы не могутъ быть избираемы лица, не знающія русскаго языка (ст. 128). Лица, занимающія на гражданской государственной службѣ должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены Думы, обязаны оставить занимаемую ими должность (ст. 127).

Особыя ограниченія въ пассивномъ избирательномъ правѣ установлены для крестьянъ и рабочихъ. Выборные отъ волостныхъ сходовъ уѣзда въ съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей избираются названными сходами изъ числа лишь тѣхъ крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости или приписанныхъ къ ней, которые, владѣя въ предѣлахъ волости надѣльной или пріобрѣтенной въ собственность землей и проживая въ ней не менѣе года, лично ведутъ хозяйство. Это ограниченіе введено Положеніемъ 3-го іюня: по прежнему избирательному закону волостные сходы могли избирать въ уполномоченные любого крестьянина, принадлежащаго къ составу сельскихъ обществъ данной волости и удовлетворяющаго общимъ условіямъ активнаго

избирательнаго права. Въ уполномоченные отъ рабочихъ могутъ быть избираемы рабочіе мужского пола, работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ (ст. 44).

Дальнѣйшая характеристика избирательной системы въ Россіи должна представить общую схему выборовъ въ Государственную Думу.

По общему правилу, выборы членовъ Думы производятся въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ, состоящихъ изъ выборщиковъ. Эти выборщики избираются шестью избирательными съѣздами: съѣздомъ землевладѣльцевъ, первымъ и вторымъ съѣздами городскихъ избирателей, съѣздомъ уполномоченныхъ отъ волостей, съѣздомъ уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ и съѣздомъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ. Первые пять съѣздовъ созываются по уѣздамъ (съѣзды уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ—въ области войска Донского, въ Астраханской и Оренбургской губ.), а съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ—одинъ по губерніи (въ 47 губ.). Уполномоченные отъ мелкихъ землевладѣльцевъ, не имѣющихъ полнаго ценза, и отъ настоятелей церквей и молитвенныхъ домовъ въ съѣздъ землевладѣльцевъ избираются на предварительномъ съѣздѣ. Смотря по мѣстнымъ удобствамъ, или созывается одинъ общій для всего уѣзда предварительный съѣздъ, или образуется, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, нѣсколько такихъ съѣздовъ.

Предварительные и избирательные съѣзды землевладѣльцевъ и съѣзды городскихъ избирателей могутъ быть раздѣляемы, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, на отдѣленія: 1) по мѣстностямъ уѣзда или по разрядамъ избирателей соотвѣтственно роду ценза и 2) по національностямъ избирателей. Положенное на съѣздъ землевладѣльцевъ число выборщиковъ распредѣляется между отдѣленіями: въ первомъ случаѣ—соотвѣтственно общей площади земли и оцѣночной стоимости иного недвижимаго имущества, принадлежащаго лицамъ, имѣющимъ участіе въ каждомъ изъ отдѣленій съѣзда какъ непосредственное, такъ и черезъ уполномоченныхъ, а во второмъ случаѣ—въ соотвѣтствіи съ общею площадью частной земельной собственности, состоящей во владѣніи лицъ каждой

національности. При раздѣленіи съѣздовъ городскихъ избирателей положенное на съѣздъ число выборщиковъ распредѣляется между отдѣленіями въ соотвѣтствіи съ числомъ избирателей, причисленныхъ къ каждому отдѣленію (ст. 29, 30 и 35). Правило о возможности раздѣленія съѣздовъ на отдѣленія по роду ценза и по національности избирателей введено Положеніемъ 3-го іюня; въ прежнемъ избирательномъ законѣ оно отсутствовало.

Въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ выборные отъ волостныхъ сходовъ уѣзда, по два отъ каждаго схода. Соотвѣтствующимъ образомъ, въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ участвуютъ выборные отъ станичныхъ сборовъ уѣзда въ числѣ двухъ отъ каждой станицы. Въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ съѣзды уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, могутъ быть раздѣляемы по національностямъ съ распредѣленіемъ между ними выборщиковъ въ соотвѣтствіи съ числомъ уполномоченныхъ, входящихъ въ составъ каждаго отдѣленія (ст. 38). Наконецъ, въ губернскомъ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ участвуютъ уполномоченные, избранные рабочими изъ своей среды по слѣдующему разсчету: въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ 50 до 1000 они выбираютъ одного уполномоченнаго, а въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи— по одному уполномоченному на каждую полную тысячу рабочихъ.

Съ точки зрѣнія степеней косвенныхъ выборовъ наша избирательная система, какъ это видно изъ изложеннаго, представляетъ большое разнообразіе. Для крупныхъ землевладѣльцевъ и для городскихъ избирателей обѣихъ категорій установлены двустепенные выборы. Для мелкихъ землевладѣльцевъ и настоятелей церквей и молитвенныхъ домовъ, съ одной стороны, и для рабочихъ, съ другой, установлены трехстепенные выборы (избраніе уполномоченныхъ—выборщиковъ—членовъ Думы). Наконецъ, для крестьянъ и казаковъ—четырехстепенные выборы (избраніе членовъ волостного схода либо станичнаго сбора— уполномоченныхъ отъ волостей или станицъ — выборщиковъ— членовъ Думы).

Для выборовъ по Петрограду, Москвѣ, Кіеву, Одессѣ и Ригѣ Положеніемъ 3-го іюня принята система прямыхъ выборовъ. Избраніе членовъ Государственной Думы въ этихъ городахъ производится отдѣльно двумя разрядами избирателей, соотвѣтствующими извѣстному намъ распредѣленію городскихъ избирателей на съѣзды. Отъ Петрограда избирается 6 членовъ Думы, по три отъ каждаго разряда избирателей, отъ Москвы 4, по два отъ каждаго разряда, отъ Кіева, Одессы и Риги по 2,— отъ каждаго разряда избирателей по одному.

Выборы отъ губерній и областей Кавказскаго края и отъ областей Амурской, Приморской и Забайкальской производятся хотя и на общихъ основаніяхъ, однако съ изъятіями, изложенными въ ст. 148—202 Положенія о выборахъ. Что же касается выборовъ отъ губерній и городовъ Царства Польскаго, отъ губерній Енисейской и Иркутской и отъ населенія Великаго Княжества Финляндскаго, то они производятся на основаніи особыхъ правилъ, изложенныхъ въ раздѣлахъ второмъ и третьемъ Положенія (Разд. III см. по Прод. 1912 г.). Избраніе членовъ Государственной Думы отъ финляндскаго населенія предоставлено Финляндскому Сейму.

§ 21. Производство выборовъ.

Чтобы всесторонне изучить процедуру выборовъ въ Государственную Думу, слѣдуетъ остановиться на избирательныхъ спискахъ, на подготовительныхъ собраніяхъ избирателей и выборщиковъ, на порядкѣ избранія уполномоченныхъ, выборщиковъ и членовъ Думы и на повѣркѣ правильности выборовъ.

1. Избирательные списки, служащіе удостовѣреніемъ права лица на участіе въ выборахъ, могутъ быть или постоянными или спеціальными. Списки будутъ постоянными, если они ведутся изъ года въ годъ, подвергаясь періодической провѣркѣ, и, напротивъ, спеціальными, если они должны составляться вновь передъ каждыми выборами. Въ большинствѣ европейскихъ государствъ усвоена, по примѣру Франціи, система постоянныхъ списковъ. Во Франціи въ теченіе первыхъ трехъ мѣсяцевъ каждаго года производится общая провѣрка и исправленіе списковъ. Списки ведутся администраціей, но

ея распоряженія о внесеніи или невнесеніи того или иного лица въ число избирателей могутъ быть обжалуемы заинтересованными лицами въ судебномъ порядкѣ. Эта возможность заблаговременнаго судебнаго обжалованія неправильностей списка является несомнѣннымъ преимуществомъ системы постоянныхъ списковъ. При системѣ спеціальныхъ списковъ, составляемыхъ передъ самыми выборами, приходится довольствоваться, въ виду краткости времени, административнымъ порядкомъ разсмотрѣнія жалобъ. На Западѣ систему спеціальныхъ списковъ мы находимъ въ Германіи. Этой же системы держится и наше законодательство.

Избирательные списки по съѣзду землевладѣльцевъ составляются уѣздною земскою управою (въ неземскихъ губерніяхъ—полиціей) и по съѣздамъ городскихъ избирателей—городскою управою. Для выборовъ по крестьянской и рабочей куріи избирательныхъ списковъ не установлено. Занесеніе избирателей въ списки дѣлается, по общему правилу, подлежащими учрежденіями ex officio, независимо отъ заявленія заинтересованнаго лица. Но лица, пользующіяся правомъ участія въ выборахъ по занимаемымъ ими квартирамъ, не обложеннымъ квартирнымъ налогомъ, по получаемымъ ими пенсіямъ или по довѣренностямъ на предоставленіе имъ имущественнаго ценза, если они желаютъ воспользоваться своимъ избирательнымъ правомъ, обязаны письменно заявить о томъ учрежденію, составляющему списки (ст. 52, 57 и 58).

Избирательные списки публикуются не позже, какъ за четыре недѣли до выборовъ. Независимо отъ распубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ, они должны быть оглашены во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, списокъ избирателей съ относящимися къ нему документами выставляется для обозрѣнія заинтересованныхъ лицъ въ помѣщеніи того учрежденія, гдѣ онъ былъ составленъ, въ назначенные для этого дни и часы.

Въ теченіе двухъ недѣль со дня распубликованія избирательныхъ списковъ въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ заинтересованныя лица (по разъясненію Сената, лица, являющіяся или считающія себя избирателями по данному участку или съѣзду) могутъ подавать жалобы и заявленія о неправильности и неполнотѣ

списковъ въ уѣздную (либо губернскую) по дѣламъ о выборахъ комиссію. Разсмотрѣвъ эти жалобы и заявленія, комиссія сообщаетъ подателямъ о своихъ постановленіяхъ. Измѣненія, внесенныя въ первоначальные списки, публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ измѣненій. Послѣ опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ исправленіи списковъ послѣдніе не подлежатъ болѣе никакому дополненію или измѣненію, за исключеніемъ, впрочемъ, тѣхъ, которыя могутъ послѣдовать въ разрѣшеніе жалобъ на постановленія комиссіи, или въ порядкѣ надзора (ст. 73—75).

Лица, не внесенныя въ избирательные списки или до начала выборовъ утратившія избирательный цензъ, въ выборахъ не участвуютъ (ст. 70).

2. Избирателямъ и выборщикамъ предоставляется образовывать особыя подготовительныя собранія для совѣщанія о лицахъ, достойныхъ быть избранными. По разъясненію Сената, на предвыборныхъ собраніяхъ могутъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, обсуждаться общественные и государственные вопросы, но только въ той мѣрѣ, поскольку это необходимо для выясненія воззрѣній на эти вопросы намѣчаемыхъ собраніемъ кандидатовъ.

По разъясненію министра внутреннихъ дѣлъ, подготовительныя собранія могутъ имѣть мѣсто лишь послѣ оглашенія въ установленномъ порядкѣ избирательныхъ списковъ. По закону, въ подготовительныхъ собраніяхъ участіе принимаютъ только тѣ лица, которыя внесены въ списокъ избирателей даннаго избирательнаго съѣзда или даннаго избирательнаго разряда, да еще предсѣдатель этого съѣзда. Въ подготовительныхъ собраніяхъ выборщиковъ могутъ присутствовать только выборщики одного и того же избирательнаго собранія и его предсѣдатель. Предвыборныя собранія допускается устраивать лишь въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, а не подъ открытымъ небомъ. О предполагаемомъ собраніи должна быть сдѣлана заявка полиціи не позже, какъ за сутки до собранія: такимъ образомъ, установленный правилами 4-го марта 1906 г. срокъ предварительнаго заявленія объ обыкновенномъ собраніи за трое сутокъ сокращается для предвыборныхъ собраній до 24 часовъ. Полиціи предоставляется назначать, для присутствія въ подготовительномъ собраніи

избирателей, одного изъ своихъ чиновъ, по требованію котораго собраніе должно быть немедленно закрыто. Случаи, въ которыхъ собраніе можетъ быть закрыто полиціей, указаны въ законѣ (ст. 81). Въ подготовительныхъ собраніяхъ выборщиковъ чины полиціи не присутствуютъ, но наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы постороннія лица не имѣли доступа въ помѣщеніе, въ которомъ происходитъ собраніе.

3. Избраніе уполномоченныхъ отъ волостей и станицъ въ избирательные съѣзды производится на волостныхъ сходахъ и станичныхъ сборахъ наличнымъ составомъ выборныхъ отъ сельскихъ и станичныхъ обществъ, избранныхъ не для этой цѣли спеціально, а для рѣшенія обыкновенныхъ текущихъ дѣлъ. Выборы назначаются въ каждомъ уѣздѣ, по возможности, въ одинъ и тотъ же день, опредѣляемый губернаторомъ. Они производятся закрытою подачею голосовъ посредствомъ баллотировки (по разъясненію министра внутреннихъ дѣлъ, не шарами обязательно, но хотя бы такими предметами, какъ деревянныя шашки, жестянки и проч.).

Способъ и порядокъ избранія уполномоченныхъ отъ рабочихъ опредѣляется самими рабочими каждаго предпріятія. Для поддержанія порядка во время выборовъ и для руководства ходомъ послѣднихъ рабочіе избираютъ изъ своей среды одного или нѣсколькихъ предсѣдателей. Выборы производятся во всѣхъ предпріятіяхъ губерніи, по возможности, въ одинъ и тотъ же день, назначаемый губернаторомъ. Выборы считаются состоявшимися независимо отъ того, какое именно число рабочихъ даннаго предпріятія приняло въ нихъ участіе. Однако, списки уполномоченныхъ, избранныхъ рабочими каждаго предпріятія, должны быть подписаны предсѣдателями и не менѣе какъ десятью избирателями.

Съѣзды избирателей и предварительные съѣзды созываются въ губернскомъ или уѣздномъ городѣ, по принадлежности, и открываются въ дни, назначаемые губернаторомъ, который о времени и мѣстѣ ихъ открытія оглашаетъ во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность. Предсѣдательствуетъ въ съѣздахъ землевладѣльцевъ и уполномоченныхъ отъ волостей уѣздный предводитель дворянства, а въ съѣздахъ городскихъ избирателей и уполномоченныхъ отъ рабочихъ—городской

голова. Въ случаѣ невозможности для предводителя дворянства или городского головы предсѣдательствовать въ какомъ-либо изъ отдѣленій избирательнаго съѣзда, предсѣдательство въ немъ возлагается на особое лицо, приглашаемое губернаторомъ изъ числа избирателей. При производствѣ выборовъ въ съѣздахъ, кромѣ предсѣдателей, могутъ присутствовать исключительно лица, имѣющія право участія въ выборахъ по данному съѣзду. Выборы производятся закрытой подачей голосовъ: въ малочисленныхъ съѣздахъ, въ составъ которыхъ входитъ по спискамъ менѣе пятисотъ лицъ,—посредствомъ баллотировки шарами, а въ съѣздахъ съ большимъ составомъ—посредствомъ записокъ. Баллотировать допускается только тѣхъ лицъ, которыя заявятъ предсѣдателю о своемъ на то согласіи. Что же касается лицъ, избранныхъ въ выборщики по запискамъ, то они считаются принявшими это званіе, если въ теченіе трехъ сутокъ по полученіи о томъ извѣщенія не заявятъ о своемъ отказѣ.

Избранными на съѣздахъ признаются лица, за которыхъ подано болѣе половины голосовъ участвующихъ въ съѣздѣ лицъ, въ порядкѣ большинства полученныхъ голосовъ; въ случаѣ же равенства послѣднихъ избраніе опредѣляется по жребію. Если абсолютное большинство голосовъ получитъ меньшее число лицъ, чѣмъ сколько положено избрать по расписанію, то назначаются дополнительные выборы. На дополнительныхъ выборахъ избранными считаются лица, получившія относительное большинство голосовъ.

Избирательные съѣзды, а равно и избирательныя собранія, ограничиваясь производствомъ выборовъ, «не входятъ ни въ какія разсужденія и не въ правѣ дѣлать никакихъ постановленій или распоряженій, не относящихся до производства выборовъ» (ст. 110 и 130). Произнесеніе въ съѣздѣ однимъ изъ избирателей рѣчи, клонившейся къ избранію опредѣленнаго кандидата, Сенатъ призналъ существеннымъ нарушеніемъ порядка выборовъ.

Выборы членовъ Государственной Думы въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ производятся въ дни, назначаемые Высочайшими указами. Предсѣдатель собранія—губернскій предводитель дворянства. При производствѣ выборовъ въ собраніи, кромѣ предсѣдателя, могутъ присутствовать исключительно выборщики, имѣющіе право участія въ выборахъ по данному

собранію. Избирательное собраніе считается состоявшимся, если въ него прибудетъ не менѣе половины выборщиковъ. Въ противномъ случаѣ собраніе вновь созывается черезъ семь дней и считается состоявшимся при всякомъ числѣ прибывшихъ выборщиковъ. Выборы производятся закрытой подачей голосовъ посредствомъ баллотировки шарами намѣченныхъ записками кандидатовъ. Баллотировкѣ подвергаются кандидаты, получившіе по запискамъ не менѣе трехъ голосовъ и изъявившіе свое согласіе на избраніе въ члены Думы.

Своеобразною особенностью Положенія о выборахъ 6 августа 1905 г. было предоставленное выборщикамъ отъ крестьянской куріи право избирать въ каждомъ губернскомъ избирательномъ собраніи изъ своей среды по одному члену Думы. Упразднивъ это преимущество крестьянской куріи, Положеніе 3-го іюня нашло цѣлесообразнымъ обезпечить избраніе извѣстнаго минимума членовъ Думы отъ каждой куріи. Въ настоящее время губернское избирательное собраніе прежде всего избираетъ одного члена Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей; далѣе, одного члена Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣзда землевладѣльцевъ; затѣмъ въ 25 губерніяхъ, указанныхъ въ законѣ, одного члена Думы—отъ перваго или второго съѣзда городскихъ избирателей, а въ остальныхъ губерніяхъ—по одному члену Думы отъ каждаго изъ двухъ съѣздовъ городскихъ избирателей; въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и въ области войска Донского—по одному члену Думы отъ казачьихъ станицъ и, наконецъ, въ шести губерніяхъ (Петроградской, Московской и др.)—по одному члену Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ. Всѣ эти члены избираются каждый не одной своей куріей, какъ это было установлено для крестьянъ по прежнему избирательному закону, но общимъ составомъ всѣхъ прибывшихъ въ избирательное собраніе выборщиковъ (ст. 123). Если по какому-либо разряду выборщиковъ никто не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ, то производятся вторичные выборы изъ того же разряда выборщиковъ, и избраннымъ признается получившій относительное большинство голосовъ. По окончаніи этихъ выборовъ изъ состава отдѣльныхъ курій, избирательное собраніе переходитъ къ выборамъ остального, положеннаго

расписаніемъ, числа членовъ Думы изъ всѣхъ выборщиковъ безразлично. И въ этомъ случаѣ избранными считаются лица, получившія абсолютное число голосовъ при первыхъ выборахъ, или относительное—при перебаллотировкѣ.

Производство прямыхъ выборовъ въ столицахъ, въ Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ представляетъ слѣдующія особенности. Выборы производятся посредствомъ записокъ. Для принятія послѣднихъ и счета голосовъ городъ раздѣляется, по расписанію, устанавливаемому министромъ внутреннихъ дѣлъ, на избирательные участки. Въ каждомъ участкѣ учреждаются участковыя избирательныя комиссіи въ составѣ предсѣдателя и не менѣе двухъ членовъ по приглашенію городского головы, изъ числа избирателей даннаго участка. Для общаго же подсчета поданныхъ голосовъ образуется въ каждомъ городѣ городская избирательная комиссія, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ предсѣдателей всѣхъ участковыхъ избирательныхъ комиссій. Каждый избиратель лично подаетъ избирательную записку. Число лицъ, указываемыхъ въ запискѣ, не должно превышать общаго числа членовъ Думы, подлежащихъ избранію по каждому разряду избирателей. Собирательный вотумъ не допускается: имя лица, избираемаго въ члены Думы, не можетъ повторяться въ одной и той же избирательной запискѣ. Подобныя повторенія, а равно имена лицъ, предложенныхъ въ члены Думы, сверхъ положеннаго числа, считая по порядку записи именъ, при подсчетѣ голосовъ въ соображеніе не принимаются.

4. Для повѣрки правильности выборовъ учреждаются губернскія и уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссіи. Губернская по дѣламъ о выборахъ комиссія состоитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ предводителя дворянства уѣзда губернскаго города, городского головы, одного изъ членовъ окружнаго суда, непремѣнныхъ членовъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ и по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, старшаго совѣтника губернскаго правленія и одного изъ начальниковъ мѣстныхъ губернскихъ управленій, по приглашенію губернатора. Уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по выбору его общаго собранія, изъ уѣзднаго предводителя дворянства, мирового или городского судьи, предсѣдателя уѣзд-

ной земской управы, городского головы и одного изъ земскихъ начальниковъ, по назначенію уѣзднаго съѣзда (ст. 46 и 49).

Въ уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссіи поступаетъ все выборное производство предварительныхъ и избирательныхъ съѣздовъ. Означенное производство, по окончаніи выборовъ и подсчета голосовъ, не позже слѣдующаго дня, должно быть представлено предсѣдателями съѣздовъ: по предварительному съѣзду и съѣздамъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей—въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ комиссію, а по съѣзду уполномоченныхъ отъ рабочихъ—въ губернскую комиссію. Въ соотвѣтствующія комиссіи приносятся и жалобы на неправильности, допущенныя при производствѣ выборовъ на съѣздахъ. Срокъ для подачи жалобы—трехдневный со дня закрытія подлежащаго съѣзда. Постановленіе уѣздной комиссіи можетъ быть, въ свою очередь, обжаловано въ губернскую комиссію, а постановленіе губернской—въ Сенатъ. Срокъ для этого обжалованія также трехдневный со дня объявленія жалобщику постановленія комиссіи. Подача заявленій и жалобъ по дѣламъ о выборахъ не останавливаетъ выборнаго производства.

По обозрѣніи выборнаго производства и разсмотрѣніи принесенныхъ на выборы жалобъ, уѣздная или губернская по дѣламъ о выборахъ комиссія, если усмотритъ къ тому основанія, отмѣняетъ произведенные выборы въ отношеніи всѣхъ или нѣкоторыхъ лицъ, избранныхъ отъ подлежащаго съѣзда. Въ случаѣ отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ выборщикамъ на мѣсто ихъ вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ голосовъ, слѣдующія за ними лица, удовлетворяющія условіямъ избранія. Если такихъ лицъ не окажется, а равно въ случаѣ отмѣны выборовъ во всей ихъ совокупности, назначаются дополнительные или новые выборы (ст. 113).

Всѣ распоряженія, относящіяся къ составленію избирательныхъ списковъ и производству выборовъ, возлагаются на министра внутреннихъ дѣлъ. Общій же надзоръ за правильнымъ производствомъ выборовъ осуществляется, подъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ, губернаторами и градоначальниками. Имъ предоставляется требовать отъ подлежащихъ мѣстъ и лицъ свѣдѣнія о ходѣ и порядкѣ выборовъ, обозрѣвать выборныя производства и давать указанія къ обезпеченію правиль-

наго хода выборовъ. Они въ правѣ также, въ порядкѣ надзора, предлагать объ усмотрѣнныхъ неправильностяхъ на обсужденіе уѣздныхъ и губернскихъ по дѣламъ о выборахъ комиссій, приносить протесты на постановленія уѣздныхъ комиссій въ губернскія и объ отмѣнѣ рѣшенія послѣднихъ представлять Сенату (ст. 23 и 24).

Подробности порядка выборовъ, не предусмотрѣнныя Положеніемъ о выборахъ, опредѣляются инструкціею министра внутреннихъ дѣлъ, публикуемою во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Сенатъ (ст. 25; см. инструкціи отъ 27 августа и 10 сентября 1907 г.).

Независимо отъ того, губернскія по дѣламъ о выборахъ комиссіи могутъ входить съ представленіями о разъясненіи сомнѣній по примѣненію Положенія о выборахъ въ Сенатъ, гдѣ эти представленія разрѣшаются окончательно въ Первомъ Департаментѣ (ст. 26).

Уѣздной и губернской по дѣламъ о выборахъ комиссіямъ подлежитъ повѣрка правильности избранія лишь уполномоченныхъ и выборщиковъ. Что же касается повѣрки правъ избранныхъ членовъ Думы, то она принадлежитъ самой Думѣ. Въ Думу препровождается губернаторами или градоначальниками все выборное производство губернскихъ избирательныхъ собраній и въ городахъ съ прямыми выборами городскихъ избирательныхъ комиссій. Жалобы на неправильность производства выборовъ въ члены Думы подаются заинтересованными лицами въ трехдневный срокъ со дня окончанія выборовъ губернатору или градоначальнику, на имя Думы. Жалоба должна быть губернаторомъ или градоначальникомъ препровождена въ Думу, съ объясненіями на ней предсѣдателя избирательнаго собранія либо предсѣдателя городской избирательной комиссіи, въ недѣльный срокъ со дня ея полученія.

Постановленіе Государственной Думы объ отмѣнѣ выборовъ въ члены Думы, по неправильности ихъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Думы въ общемъ ея собраніи (ст. 143; Учр. Гос. Думы, ст. 48).

По прежнему избирательному закону основаніемъ къ отмѣнѣ выборовъ Думою могли быть неправильности, усмотрѣнныя ею

въ любой стадіи выборнаго производства. По Положенію 3-го іюня Дума не можетъ кассировать выборы изъ-за неправильностей въ избраніи уполномоченныхъ или выборщиковъ: ей предоставлена повѣрка избирательнаго производства въ одной лишь его послѣдней стадіи, состоящей въ выборахъ членовъ Думы. По указу 11-го декабря, въ случаѣ отмѣны Думою избирательнаго производства, послѣднее подлежало возобновленію съ той его ступени, до которой оно было отмѣнено. Дѣйствующее Положеніе исключаетъ это правило. Теперь, въ случаѣ отмѣны Думою выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ на ихъ мѣсто вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ, выборщики соотвѣтствующаго разряда, получившіе въ избирательномъ собраніи абсолютное большинство голосовъ. Если такихъ лицъ не окажется, а равно въ случаѣ отмѣны избранія всѣхъ членовъ Думы отъ данной губерніи или области,— подлежащими избирательными собраніями производятся новые выборы, однако прежнимъ составомъ выборщиковъ. Въ случаѣ отмѣны прямыхъ выборовъ въ одномъ изъ пяти пользующихся ими городовъ, въ полномъ ихъ объемѣ или по отношенію къ отдѣльнымъ лицамъ, производятся новые или дополнительные выборы по тому разряду избирателей, по коему они кассированы. Указанный порядокъ соблюдается и въ случаѣ выбытія члена Думы за отказомъ его отъ этого званія или по инымъ причинамъ, если притомъ до наступленія срока общихъ выборовъ въ Думу остается болѣе года.

Списокъ лицъ, избранныхъ въ члены Думы, составляется Сенатомъ на основаніи представленій губернаторовъ и градоначальниковъ и публикуется имъ во всеобщее свѣдѣніе. Лица, занесенныя въ этотъ списокъ, впредь до отмѣны ихъ избранія Думою, продолжаютъ пользоваться всѣми правами, присвоенными членамъ Думы.

§ 22. Верхняя палата. Составъ членовъ Государственнаго Совѣта.

По своей организаціи парламенты представляютъ два типа, смотря по тому, состоятъ ли они изъ одной или изъ двухъ палатъ. Двупалатная система, возникшая вмѣстѣ съ современнымъ

конституціоннымъ строемъ въ Англіи и оттуда заимствованная континентальными государствами, является въ настоящее время наиболѣе распространенной: изъ европейскихъ государствъ верхней палаты нѣтъ лишь въ нѣкоторыхъ странахъ Балканскаго полуострова (въ Сербіи, Болгаріи и Греціи), въ швейцарскихъ кантонахъ и въ нѣкоторыхъ мелкихъ германскихъ земляхъ.

Тогда какъ нижняя палата слагается изъ лицъ, избранныхъ отъ широкихъ слоевъ населенія, верхняя палата обыкновенно состоитъ частью изъ наслѣдственныхъ или назначенныхъ членовъ, частью изъ выборныхъ отъ болѣе ограниченнаго круга лицъ, чѣмъ нижняя палата. Наслѣдственные члены образуютъ преобладающій элементъ въ англійской палатѣ лордовъ и въ венгерской палатѣ магнатовъ. Англійскіе лорды передаютъ пожалованный имъ королемъ титулъ и право засѣдать въ верхней палатѣ своимъ нисходящимъ въ порядкѣ первородства. Потомки венгерскихъ графовъ и бароновъ сохраняютъ наслѣдственное право участвовать въ палатѣ магнатовъ при томъ условіи, если они владѣютъ крупною недвижимостью, обложенною опредѣленнаго размѣра налогомъ. Въ большинствѣ германскихъ государствъ, въ частности въ Пруссіи, верхняя палата состоитъ, съ одной стороны, изъ наслѣдственныхъ членовъ—потомковъ владѣтельныхъ князей—и, съ другой, изъ пожизненныхъ членовъ по назначенію. Верхнею палатою, состоящею почти единственно изъ членовъ, назначенныхъ пожизненно королемъ, является итальянскій сенатъ: назначенными могутъ быть лица, достигшія 40-лѣтняго возраста и принадлежащія къ одной изъ указанныхъ въ законѣ категорій (по преимуществу назначаются лица, занимавшія въ теченіе извѣстнаго времени высшія военныя или гражданскія должности, бывшіе депутаты, крупные плательщики налоговъ и др.). Примѣромъ верхней палаты, состоящей частью изъ наслѣдственныхъ и назначенныхъ членовъ, частью изъ выборныхъ, можетъ служить испанскій сенатъ: наслѣдственные гранды и сенаторы, пожизненно назначенные королемъ, входятъ въ составъ верхней палаты въ томъ же числѣ 180 членовъ, какъ и сенаторы по выборамъ. Во Франціи, Бельгіи, Норвегіи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ верхняя палата образуется исключительно изъ выборныхъ членовъ. Во Франціи сенаторы избираются въ каждомъ департаментѣ коллегіей,

состоящей изъ депутатовъ даннаго департамента, членовъ мѣстнаго генеральнаго совѣта, членовъ окружныхъ совѣтовъ и выборщиковъ, избранныхъ муниципальными совѣтами отъ населенія каждой общины. Избираемы могутъ быть лишь тѣ члены коллегіи, которые достигли сорока лѣтъ. Выбирается сенатъ на 9 лѣтъ съ обновленіемъ его состава по третямъ каждые три года. Въ Бельгіи къ избранію сенаторовъ примѣняются частью косвенные выборы (черезъ провинціальные совѣты), частью прямые, организуемые, въ общемъ, на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и выборы депутатовъ въ нижнюю палату. Лица, избираемыя въ бельгійскій сенатъ путемъ прямыхъ выборовъ, должны удовлетворять высокому имущественному цензу. Своеобразно организуется верхняя палата въ Норвегіи: норвежскій парламентъ—стортингъ—выдѣляетъ изъ своей среды четвертую часть всѣхъ членовъ, которая и образуетъ лагтингъ—верхнюю палату; остальныя три четверти членовъ стортинга составляютъ одельстингъ—нижнюю палату.

Историческое назначеніе верхней палаты состоитъ, въ общемъ, въ томъ, чтобы служить консервативной сдержкой для нижней палаты. Между тѣмъ какъ нижняя палата по способу избранія ея членовъ должна отражать въ большей или меньшей мѣрѣ правовые запросы широкихъ общественныхъ круговъ, верхняя палата призвана служить выраженіемъ интересовъ численно болѣе ограниченныхъ верховъ населенія.

Издавна характерной чертой въ устройствѣ парламента на началахъ двупалатной системы была равноправность палатъ. Но въ послѣднее время въ Англіи конституціонное развитіе обнаружило тенденцію къ тому, чтобы дать нижней палатѣ преобладающее положеніе въ парламентѣ. Парламентскій билль 1911 г. лишилъ палату лордовъ права вносить поправки или отвергать совсѣмъ принятые нижней палатою билли финансоваго характера. Прочіе законопроекты палаты общинъ палата лордовъ можетъ отвергать, но не болѣе двухъ разъ. Билль, принятый послѣдовательно въ трехъ сессіяхъ палатою общинъ, по прошествіи двухъ лѣтъ со времени первоначальнаго его внесенія въ палату, можетъ быть представленъ на утвержденіе короля, хотя бы палата лордовъ и отвергла его снова или предложила поправки, не встрѣтившія согласія со стороны нижней

палаты. Въ Норвегіи разногласіе между палатами стортинга въ конечномъ счетѣ разрѣшается въ соединенномъ засѣданіи палатъ (большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ).

Въ Россіи верхней палатой является Государственный Совѣтъ.

До 24 апрѣля 1906 г., когда было издано дѣйствующее Учрежденіе Государственнаго Совѣта, послѣдній игралъ роль законосовѣщательнаго органа при монархѣ. Въ этомъ значеніи по преимуществу Совѣтъ былъ образованъ еще въ началѣ 19 вѣка. Совѣтъ слагался изъ общаго собранія и пяти департаментовъ; кромѣ того, при немъ состояли государственная канцелярія и особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената. Предсѣдателемъ Совѣта почитался самъ Государь Императоръ; но фактически Государи предсѣдательствовали въ Совѣтѣ очень рѣдко. На случай неприбытія Государя въ Совѣтъ Высочайшей властью назначался особый предсѣдатель изъ числа членовъ Совѣта. Дѣла, разсмотрѣнныя въ Государственномъ Совѣтѣ, представлялись на Высочайшее уваженіе съ изложеніемъ мнѣній какъ большинства, такъ и меньшинства членовъ Совѣта, при чемъ Государь утверждалъ то или другое изъ этихъ мнѣній или постановлялъ особенную резолюцію, расходившуюся съ мнѣніями Совѣта.

Въ Государственномъ Совѣтѣ, преобразованномъ 24 апрѣля 1906 г., слѣдуетъ различать законодательную палату, съ одной стороны, и нѣкоторыя административныя учрежденія, съ другой. Къ послѣднимъ принадлежатъ два департамента и два особыхъ присутствія. Эти административныя учрежденія совершенно обособлены отъ Государственнаго Совѣта, какъ законодательной палаты. Ихъ связываетъ взаимно развѣ только одно наименованіе и еще общая Государственная канцелярія.

Государственный Совѣтъ, какъ законодательная палата, образуется изъ членовъ по Высочайшему назначенію и членовъ по выборамъ.

Общее число членовъ Совѣта, призываемыхъ Высочайшей властью къ присутствованію въ Совѣтѣ изъ среды членовъ по Высочайшему назначенію, не должно превышать общаго числа членовъ по выборамъ (Осн. Зак., ст. 100). Такимъ образомъ, членами Государственнаго Совѣта можетъ быть назначено и значи-

тельно большее число лицъ, нежели сколько въ немъ состоитъ членовъ по выборамъ; но только къ присутствованію въ Совѣтѣ не должно быть призываемо такое число членовъ по назначенію, которое превысило бы общее число членовъ по выборамъ. Согласно опредѣленному указанію закона, составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по назначенію можетъ быть пополняемъ какъ изъ числа уже назначенныхъ членовъ, но только въ Совѣтѣ не присутствующихъ, такъ равно и изъ числа вновь назначаемыхъ (Учр. Гос. Сов., ст. 9).

Члены по Высочайшему назначенію пользуются несмѣняемостью: они увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ (та же статья). Но эта несмѣняемость не распространяется на ихъ присутствованіе въ Совѣтѣ. Противоположная точка зрѣнія, поддерживаемая Н. И. Лазаревскимъ (Русск. гос. пр., т. 1, стр. 426—430), не находитъ, по нашему мнѣнію, достаточной опоры въ законѣ. Къ присутствованію въ Совѣтѣ члены по назначенію призываются, по установившейся практикѣ, именными указами на каждый данный годъ: если членъ Совѣта не призывается къ присутствованію въ слѣдующемъ году, онъ тѣмъ самымъ молчаливо переводится въ неприсутствующіе члены. Годичный срокъ согласуется съ требованіемъ закона о томъ, чтобы составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію (а также и членовъ по выборамъ) ежегодно публиковался во всеобщее свѣдѣніе (ст. 11).

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ избираются: 1) отъ православнаго духовенства, 2) отъ губернскихъ земскихъ собраній, а въ неземскихъ губерніяхъ отъ особыхъ съѣздовъ, 3) отъ дворянскихъ обществъ, 4) отъ Академіи Наукъ и университетовъ, 5) отъ торговли и промышленности и 6) отъ населенія Великаго Княжества Финляндскаго (ст. 12).

1. Отъ православнаго духовенства избираются Св. Синодомъ шесть членовъ Совѣта: трое изъ монашествующаго и трое изъ бѣлаго духовенства. Порядокъ выборовъ опредѣляется Синодомъ съ Высочайшаго утвержденія. По правиламъ 7 марта 1906 г. кандидаты изъ монашествующихъ указываются епархіальными епископами, по три отъ каждаго, и Синодъ признаетъ избранными въ члены Совѣта тѣхъ трехъ лицъ, которыя получили наибольшее число епископскихъ голосовъ. Что же касается канди-

датовъ изъ бѣлаго духовенства, то они избираются епархіальнымъ духовенствомъ на благочинныхъ съѣздахъ, по одному кандидату на каждомъ съѣздѣ; изъ этихъ кандидатовъ Синодъ уже самъ выбираетъ трехъ членовъ Совѣта.

2. Каждое губернское земское собраніе избираетъ по одному члену Государственнаго Совѣта. Пассивное избирательное право обусловливается, по общему правилу, земельнымъ цензомъ: чтобы быть избраннымъ въ члены Совѣта отъ земства, необходимо или владѣть, не менѣе трехъ лѣтъ, утроеннымъ количествомъ земли сравнительно съ тѣмъ числомъ десятинъ, какое требуется для непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, или, обладая обыкновеннымъ земельнымъ земскимъ цензомъ, прослужить не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ должностяхъ предводителя дворянства, предсѣдателя управы, городского головы или почетнаго по выборамъ мирового судьи. Отъ требованія непремѣнно земельнаго ценза допущено отступленіе для трехъ губерній: Петроградской, Московской и Херсонской (Одесса). Въ этихъ губерніяхъ въ члены Совѣта могутъ быть избираемы не только землевладѣльцы, но и собственники иного, кромѣ земли, недвижимаго имущества, оцѣненнаго для взиманія земскаго сбора не ниже 45000 руб. (втрое больше земскаго ценза); владѣльцы недвижимаго имущества стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже 15000 руб. пріобрѣтаютъ пассивное избирательно право лишь въ томъ случаѣ, если удовлетворяютъ указанному выше служебному цензу.

Въ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія еще не введены, образуются особые губернскіе съѣзды лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, установленнымъ для непосредственнаго участія, по земельному цензу, въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ при выборахъ въ Государственную Думу. Пассивное избирательное право опредѣляется, примѣнительно къ этому цензу, на такихъ же, въ общемъ, основаніяхъ, какъ и въ земскихъ губерніяхъ. Каждый губернскій съѣздъ избираетъ по одному члену Совѣта. Отъ примѣненія прямыхъ выборовъ въ неземскихъ губерніяхъ отступленіе сдѣлано въ отношеніи Царства Польскаго: здѣсь губернскіе съѣзды избираютъ каждый по шести выборщиковъ; послѣдніе уже изъ своей среды на общемъ съѣздѣ въ г. Варшавѣ выбираютъ шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

3. Дворянскія общества избираютъ изъ своей среды, каждое, по два выборщика. Съѣздъ этихъ выборщиковъ собирается въ Петроградѣ и выбираетъ изъ своей среды восемнадцать членовъ Совѣта.

4. Императорская Академія Наукъ, въ полномъ академическомъ собраніи, избираетъ три выборщика изъ числа ординарныхъ академиковъ; по три выборщика избираетъ и Совѣтъ каждаго Императорскаго Университета—изъ числа ординарныхъ его профессоровъ. Съѣздъ этихъ выборщиковъ собирается въ Петроградѣ и выбираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

5. Въ выборахъ членовъ Совѣта отъ торговли и промышленности участвуютъ Совѣтъ торговли и мануфактуръ, Московское его отдѣленіе и мѣстные комитеты, а также биржевые комитеты и купеческія управы: названныя учрежденія избираютъ указанное каждому въ законѣ число выборщиковъ. Собирающійся въ Петроградѣ съѣздъ этихъ выборщиковъ избираетъ изъ своей среды двѣнадцать членовъ Государственнаго Совѣта, въ томъ числѣ шесть отъ промышленности и шесть отъ торговли.

6. Отъ населенія Великаго Княжества Финляндскаго, согласно закону 17 іюня 1910 г., въ Государственный Совѣтъ выбираются два члена. Избраніе ихъ предоставлено Финляндскому Сейму. Послѣдній выбираетъ ихъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ сеймовыхъ выборахъ, удовлетворяющихъ указаннымъ въ законѣ условіямъ неопороченнаго поведенія и знающихъ русскій языкъ.

Въ общемъ итогѣ, въ Государственный Совѣтъ входитъ 100 членовъ по выборамъ: отъ духовенства—6, отъ землевладѣльцевъ—56 (изъ нихъ 34 отъ губернскихъ земскихъ собраній, 16—отъ губернскихъ съѣздовъ и 6 отъ губерній Царства Польскаго), отъ дворянскихъ обществъ—18, отъ Академіи Наукъ и университетовъ—6, отъ промышленности и торговли—12 и отъ финляндскаго населенія—2.

Независимо отъ особыхъ условій избирательнаго права, установленныхъ въ отношеніи отдѣльныхъ разрядовъ, на всѣ куріи распространяются общія условія избираемости, предписанныя для выборовъ въ Государственную Думу, со слѣдующими отступленіями: возрастъ, требующійся для пріобрѣтенія пас-

сивнаго избирательнаго права въ члены Совѣта, опредѣляется не въ 25 лѣтъ, какъ для избираемости въ члены Думы, а въ 40 лѣтъ. Запрещеніе воинскимъ чинамъ, состоящимъ на дѣйствительной военной службѣ, участвовать въ выборахъ въ Думу, на выборы въ Совѣтъ не распространяется. Наконецъ, въ противоположность избираемости въ Думу, избираемость въ Совѣтъ ограничена образовательнымъ цензомъ: въ члены Совѣта не могутъ быть избираемы лица, не окончившія курса хотя бы въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или не выдержавшія соотвѣтствующаго испытанія (ст. 20). Основные Законы запрещаютъ быть одновременно членомъ Совѣта и Думы (ст. 103).

Переходимъ къ самому производству выборовъ въ Совѣтъ. Что касается избирательныхъ списковъ, то они составляются только по землевладѣльческой куріи: въ земскихъ губерніяхъ уѣздными земскими управами, а въ неземскихъ—уѣздными комиссіями по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу. Не позже, какъ за двѣ недѣли до выборовъ списки публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ. Въ теченіе недѣли со дня опубликованія списковъ могутъ быть приносимы жалобы на ихъ неправильность и неполноту въ губернскую комиссію по дѣламъ о выборахъ въ Думу. Постановленія этой комиссіи почитаются окончательными и дальнѣйшему обжалованію не подлежатъ (Прил. къ ст. 12 (прим.), ст. 4). Выборы производятся подлежащими съѣздами подъ предсѣдательствомъ избранныхъ ими самими изъ своей среды лицъ. И выборщики и члены Совѣта избираются закрытою подачею голосовъ—шарами или записками. Избранными считаются лица, получившія абсолютное большинство голосовъ (въ случаѣ равенства послѣднихъ—рѣшаетъ жребій). Недоизбранные выборщики или члены избираются тѣмъ же абсолютнымъ большинствомъ голосовъ на слѣдующій день. Въ случаѣ безуспѣшности этихъ дополнительныхъ выборовъ, на третій день производятся окончательные выборы недостающаго числа выборщиковъ или членовъ Совѣта, при чемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ.

Жалобы на неправильность производства выборовъ въ члены Совѣта приносятся на имя Совѣта. Жалобы эти подаются въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго избиратель-

наго собранія или съѣзда его предсѣдателю; послѣдній препровождаетъ полученную жалобу, со своими объясненіями, въ недѣльный срокъ въ Государственный Совѣтъ. Если Совѣтомъ будетъ кассировано все выборное производство, то подлежащими учрежденіями производятся новые выборы. Въ случаѣ же отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Совѣта, на ихъ мѣсто вступаютъ, по старшинству избирательныхъ балловъ, тѣ изъ слѣдующихъ за ними лицъ, которыя получили при выборахъ большинство голосовъ. При отсутствіи такихъ лицъ, производятся подлежащимъ избирательнымъ собраніемъ или съѣздомъ новые выборы. Тотъ же порядокъ примѣняется и въ случаѣ выбытія по какой-либо причинѣ изъ состава Совѣта члена по выборамъ, если до окончанія срока полномочій выбывшаго члена остается болѣе года.

Тогда какъ члены Думы избираются на пять лѣтъ, члены Совѣта по выборамъ избираются срокомъ на девять лѣтъ съ тѣмъ, однако, чтобы каждые три года одна треть каждаго разряда членовъ выбывала въ очередномъ порядкѣ. Отступленія отъ общаго правила объ избраніи членовъ Совѣта на 9-лѣтній срокъ установлены для землевладѣльческой куріи и для Финляндіи: члены Совѣта отъ губернскихъ земскихъ собраній и отъ подлежащихъ съѣздовъ въ неземскихъ губерніяхъ, а равно и отъ населенія Великаго Княжества Финляндскаго, избираются срокомъ на три года.

Что касается обновленія состава выборныхъ членовъ Совѣта по частямъ, то въ этомъ отношеніи установленъ слѣдующій порядокъ: черезъ каждые три года выбываетъ по жребію одна треть каждаго разряда членовъ Совѣта. Взамѣнъ выбывающихъ, подлежащими установленіями избирается такое же число членовъ Совѣта соотвѣтствующихъ разрядовъ. Выбывающіе члены могутъ быть переизбраны. Если срокъ полномочій членовъ Совѣта, выбывающихъ изъ его состава по жребію или за истеченіемъ времени, на которое они избраны, оканчивается въ періодъ сессіи, то эти члены сохраняютъ свои полномочія до новыхъ выборовъ, каковые должны быть произведены по окончаніи данной сессіи и до начала слѣдующей (законъ 10 марта 1909 г.).

Разъясненіе сомнѣній по примѣненію постановленій Учре-

жденія Государственнаго Совѣта о выборахъ принадлежитъ Сенату, по Первому его Департаменту (ст. 25).

§ 23. Правовое положеніе депутатовъ.

Члены Государственной Думы и члены Государственнаго Совѣта по выборамъ пользуются свободою сужденій и мнѣній, особыми преимуществами въ отношеніи личной неприкосновенности и содержаніемъ изъ государственныхъ средствъ.

1. Привилегія безотвѣтственности членовъ парламента за выражаемыя ими въ законодательномъ учрежденіи сужденія и мнѣнія возникла и развилась въ Англіи. Согласно англійскому биллю о правахъ 1689 г., «свобода рѣчи, дебатовъ и всего происходящаго въ парламентѣ не можетъ быть стѣсняема и подвергаема обсужденію какого-либо другого суда и мѣста, кромѣ парламента». Большинство современныхъ законодательствъ обезпечиваетъ депутатамъ безотвѣтственность столь же широко. Наиболѣе распространенной является формула бельгійской конституціи: никто изъ членовъ той или другой палаты не можетъ быть подвергнутъ слѣдствію и суду по поводу поданнаго имъ вотума и высказаннаго мнѣнія при отправленіи своихъ обязанностей. Этой привилегіей не исключается, однако, отвѣтственность депутата передъ самимъ парламентомъ. Предоставленная послѣднему дисциплинарная власть обыкновенно даетъ нѣкоторую возможность удерживать свободу слова депутатовъ въ должныхъ границахъ: такъ, по наказу французской палаты депутатовъ за оскорбленіе и угрозы, направленныя противъ другихъ депутатовъ, полагается выговоръ, а за призывъ къ насилію, къ гражданской междоусобицѣ и къ нарушенію конституціонныхъ законовъ, за оскорбленіе палаты или ея предсѣдателя, за угрозы и оскорбленіе членовъ правительства и т. д.— выговоръ съ временнымъ устраненіемъ изъ засѣданій (до 15 засѣданій). По наказу англійской палаты общинъ исключеніе изъ засѣданій прежде назначалось на опредѣленное время: на недѣлю, двѣ недѣли или на цѣлый мѣсяцъ. Въ 1902 г. эта срочность исключенія была отмѣнена, такъ что нынѣ исключеніе изъ засѣданій въ англійской палатѣ общинъ сохраняетъ силу до тѣхъ поръ, пока оно будетъ отмѣнено особымъ постановленіемъ

палаты. Иногда исключеніе можетъ, такимъ образомъ, продлиться до конца сессіи.

По конституціи черногорской и нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ изъ принципа безотвѣтственности депутатовъ за ихъ сужденія въ парламентѣ устанавливается изъятіе для оскорбленія чести. Конституціи датская, шведская, цюрихская и болгарская ставятъ привлеченіе депутата къ суду за злоупотребленіе свободою слова въ парламентѣ въ зависимость отъ согласія самой палаты. Въ Болгаріи депутатъ привлекается къ суду, съ согласія народнаго собранія, за совершенные въ засѣданіи собранія преступленія и проступки, предусмотрѣнные уголовными законами. Въ Швеціи для преданія суду члена риксдага за его дѣйствія и слова въ качествѣ депутата требуется резолюція соотвѣтстствующей палаты, вотированная большинствомъ $^5/_7$ изъ общаго числа голосовавшихъ. Аналогичное правило содержится въ сеймовомъ уставѣ Великаго Княжества Финляндскаго. Сеймовый депутатъ обязанъ «соблюдать серьезное и достойное поведеніе и не позволять себѣ оскорбительныхъ, насмѣшливыхъ и вообще непристойныхъ выраженій о правительствѣ или частныхъ лицахъ». Въ случаѣ нарушенія имъ этого требованія, депутатъ привлекается къ суду за выраженныя имъ мнѣнія или вообще за его поведеніе во время преній, если сеймъ изъявитъ на то согласіе, принявъ соотвѣтствующее постановленіе большинствомъ $^5/_6$ присутствующихъ членовъ.

Принципъ свободы сужденій и мнѣній для членовъ Государственной Думы формулируется въ ст. 14 Учрежденія Думы: «Члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями».

Вопросъ о примѣненіи этого принципа на практикѣ возбудилъ нѣкоторыя сомнѣнія въ виду предусмотрѣннаго статьей 22 Учр. Гос. Думы порядка отвѣтственности членовъ Государственной Думы «за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію» [1]). По мнѣнію Сената, выраженному въ

[1]) Порядокъ привлеченія членовъ Государственной Думы къ отвѣтственности по ст. 22 состоитъ въ слѣдующемъ. Донесенія и жалобы, содержащія обвиненія въ преступныхъ дѣяніяхъ, совершенныхъ членами

указѣ отъ 15 октября 1912 г., ст. 14, предоставляя членамъ Думы свободу сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ ихъ вѣдѣнію, отнюдь не указываетъ на безотвѣтственность ихъ за преступленія, совершаемыя посредствомъ слова. Въ этомъ отношеніи депутаты, съ точки зрѣнія Сената, поставлены въ одинаковыя условія съ частными лицами, такъ какъ ст. 79 Осн. Зак. предоставляетъ каждому свободно высказывать свои мысли «въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ». Однако, при такомъ толкованіи ст. 14 Учр. Гос. Думы основанная на ней привилегія безотвѣтственности депутатовъ за сужденія и мнѣнія, выраженныя въ парламентской дѣятельности, совершенно упраздняется.

Чтобы не нарушить конституціоннаго принципа ст. 14, устанавливающей «полную свободу» депутатскаго слова, къ преступнымъ дѣяніямъ, предусмотрѣннымъ статей 22, совсѣмъ не слѣдуетъ относить дѣяній, состоящихъ въ злоупотребленіи со стороны депутатовъ свободою слова въ парламентѣ. Для такого рода дѣяній ст. 14 создаетъ условіе, устраняющее ихъ противозаконность. Въ случаяхъ злоупотребленій депутатовъ свободою слова въ парламентѣ, слѣдуетъ полагаться не на мѣры уголовной репрессіи, а на способность высшаго государственнаго учрежденія, призваннаго къ участію въ совершеніи важнѣйшихъ государственныхъ актовъ, поддержать собственными средствами свое достоинство и свой правовой авторитетъ [1]).

2. Другой существенной гарантіей депутатовъ является ихъ личная неприкосновенность во время занятій парламента.

Думы при исполнении или по поводу исполненія обязанностей ихъ званія, представляются на Высочайшее имя. Удостоенныя Высочайшаго уваженія донесенія и жалобы обращаются въ Первый Департаментъ Государственнаго Совѣта. Состоявшееся въ Департаментѣ постановленіе о прекращеніи дѣла или преданіи суду представляется на Высочайшее усмотрѣніе. Если постановленіе Департамента о преданіи суду удостоится Высочайшаго утвержденія, то дѣло идетъ въ Верховный Уголовный Судъ (Учр. Гос. Сов., ст. 86—95).

[1]) Въ видахъ устраненія возможности расширительнаго толкованія ст. 22, Государственной Думою весною 1914 г. принятъ въ порядкѣ собственнаго почина законопроектъ объ измѣненіи ст. ст. 14 и 22 Учр. Гос. Думы, при которомъ онѣ не допускали бы ни малѣйшаго сомнѣнія по вопросу о безотвѣтственности депутатовъ.

Безотвѣтственность и неприкосновенность, нерѣдко обозначаемыя общимъ терминомъ «парламентскаго иммунитета», являются спутниками конституціоннаго строя въ большинствѣ современныхъ европейскихъ государствъ. При этомъ, болѣе полно привилегія неприкосновенности депутатовъ осуществляется во Франціи и Бельгіи, гдѣ она распространяется не только на арестъ депутата, но и, вообще, на возбужденіе противъ него преслѣдованія во время сессіи. Въ противоположность французско-бельгійской системѣ, система, принятая въ германскихъ государствахъ, распространяетъ привилегію неприкосновенности только на арестъ депутата. И при той и при другой системѣ депутатъ пользуется не безусловною неприкосновенностью во время сессіи, но лишь той гарантіей, что его лишеніе свободы, а во Франціи и Бельгіи и самое возбужденіе противъ него преслѣдованія, ставится въ зависимость отъ предварительнаго согласія палаты.

Изъ того начала, по которому арестъ депутата ставится въ зависимость отъ предварительнаго согласія палаты, конституціи всегда дѣлаютъ исключеніе для случая задержанія депутата на мѣстѣ преступленія. Германская конституція допускаетъ привлеченіе къ слѣдствію и арестъ депутата, безъ разрѣшенія рейхстага и въ томъ случаѣ, если онъ будетъ захваченъ хотя бы и на слѣдующій день послѣ совершенія преступленія. По многимъ конституціямъ, палата въ правѣ требовать снятія съ своего члена ареста, если даже онъ былъ задержанъ на мѣстѣ преступленія. Это право иногда распространяется и на тѣ случаи ареста, которые могутъ имѣть мѣсто въ промежуткѣ между сессіями.

Разсматриваемая привилегія палатъ не ведетъ къ совершенному прекращенію преслѣдованія противъ депутата: ея значеніе сводится къ тому, что возбужденіе преслѣдованія противъ депутата и личное его задержаніе отлагается до окончанія сессіи.

По нашему законодательству, «для лишенія свободы Члена Государственной Думы во время ея сессіи должно быть испрошено предварительное разрѣшеніе Думы» (Учр. Гос. Думы, ст. 16). Такимъ образомъ, для возбужденія противъ члена Думы уголовнаго преслѣдованія, поскольку оно не сопровождается

предварительнымъ арестомъ. согласія Думы не требуется. Согласно опредѣленному указанію ст. 16, не должно быть испрашиваемо предварительное разрѣшеніе Думы и для лишенія ея члена свободы: во-первыхъ, въ случаѣ привлеченія члена Думы къ отвѣтственности въ порядкѣ ст. 22 и, во-вторыхъ, въ случаѣ задержанія его при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или на слѣдующій день.

Независимо отъ изложеннаго, въ русскомъ законодательствѣ существуетъ то категорическое постановленіе, по коему «Членъ Государственной Думы можетъ быть подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по распоряженію судебной власти, а равно не подлежитъ личному задержанію за долги» (ст. 15). Такимъ образомъ, законъ категорически обезпечиваетъ депутата отъ всякихъ стѣсненій и ограниченій въ личной свободѣ или въ правѣ передвиженія, налагаемыхъ въ административномъ порядкѣ. При этомъ содержащійся въ ст. 15 запретъ подвергать депутата всякому несудебному лишенію или ограниченію свободы относится ко всему времени пребыванія депутата въ этомъ званіи, слѣдовательно и къ междусессіоннымъ промежуткамъ и къ вакаціонному времени. Какъ справедливо указываетъ проф. Шалландъ, «при иномъ толкованіи ст. 15 оказалась бы лишенной всякаго значенія. Не покрытый привилегіей, депутатъ въ междусессіонный періодъ могъ бы быть сосланъ административнымъ порядкомъ въ отдаленнѣйшія мѣста и фактически лишенъ законодательнаго мандата» [1]).

3. При цензовой системѣ выборовъ депутаты могли служить безвозмездно. Но по мѣрѣ демократизаціи парламента становится необходимымъ вознаграждать депутатовъ. Начало безвозмездности депутатскаго служенія особенно долго держалось въ Англіи: но съ 1911 г. и англійскій парламентъ установилъ опредѣленное ежегодное вознагражденіе для своихъ членовъ. Нынѣ депутаты не получаютъ вознагражденія въ Испаніи и Португаліи.

Формою вознагражденія являются или суточныя деньги или постоянное жалованье. Отъ суточныхъ денегъ возникло

---

[1]) Л. А. Шалландъ, Иммунитетъ народныхъ представителей. Юрьевъ 1913, II 384—387.

выраженіе «діэты», обозначающее вознагражденіе депутатовъ вообще.

У насъ членамъ Думы было положено первоначально суточное изъ казны довольствіе, въ теченіе сессіи, по десяти рублей въ день. Закономъ 6-го іюля 1908 г. суточныя деньги были замѣнены постояннымъ содержаніемъ въ размѣрѣ 4200 руб. въ годъ. Это довольствіе выдается членамъ Думы по 350 руб. въ мѣсяцъ, считая со дня избранія по день прекращенія полномочій. Въ случаѣ досрочнаго роспуска Думы выдача довольствія прекращается по истеченіи того мѣсяца, въ которомъ послѣдовалъ роспускъ. Независимо отъ постояннаго содержанія, члены Думы получаютъ изъ казны разъ въ годъ возмѣщеніе путевыхъ издержекъ по пяти коп. на версту отъ мѣста ихъ жительства до Петрограда и обратно (ст. 23 и прил. къ ней).

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ какъ въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній, такъ равно и въ отношеніи личной неприкосновенности, подчиняются тѣмъ же правиламъ, какъ и члены Думы (Учр. Гос. Сов., ст. 26 и 27). Что касается содержанія, то выборные члены Совѣта получаютъ въ теченіе сессіи суточное изъ казны довольствіе по 25 руб. въ день. Путевыя издержки означеннымъ членамъ Совѣта возмѣщаются на такихъ же основаніяхъ, какъ и членамъ Думы. Если члены Государственнаго Совѣта по выборамъ занимаютъ другія должности, коимъ присвоено содержаніе, то они получаютъ его лишь въ случаѣ отказа отъ суточнаго довольствія (ст. 28).

Разсмотрѣвъ преимущества членовъ палатъ, слѣдуетъ указать и на ихъ обязанности.

При вступленіи въ Государственную Думу депутаты даютъ торжественное обѣщаніе предъ Всемогущимъ Богомъ исполнять возложенныя на нихъ обязанности по своему крайнему разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Государю Императору и памятуя лишь о благѣ и пользѣ Россіи. По такой же формулѣ подписываютъ присягу члены Государственнаго Совѣта. Членъ Думы либо Совѣта, отказавшійся дать это торжественное обѣщаніе или подписать присягу при вступленіи въ палату, почитается сложившимъ съ себя свое званіе (Учр. Гос. Думы, ст. 13 и 17; Учр. Гос. Сов., ст. 4 и 27).

2. Члены Думы обязаны посѣщать ея засѣданія; депутаты,

отсутствующіе безъ уважительныхъ причинъ въ общемъ собраніи Думы, подвергаются за каждый пропущенный день засѣданія вычету изъ содержанія въ размѣрѣ, опредѣляемомъ Наказомъ Думы. Для доказательства своего присутствія въ засѣданіи каждый членъ Думы вноситъ собственноручно свое имя, въ теченіе засѣданія, въ вѣдомость присутствующихъ. Членъ Думы, не принявшій участія въ поименномъ голосованіи, считается отсутствующимъ хотя бы онъ и внесъ свое имя въ вѣдомость. Отпускъ членамъ Думы разрѣшается на время не болѣе полутора мѣсяца въ теченіе года въ общей сложности (прил. къ ст. 23, ст. 5—10).

Съ своей стороны, и члены Государственнаго Совѣта обязаны присутствовать въ засѣданіяхъ Совѣта. Члены Совѣта по выборамъ могутъ отлучаться не свыше 14 дней съ разрѣшенія предсѣдателя; на болѣе же продолжительное время—по постановленію Совѣта. Членамъ Совѣта, находящимся въ отпуску болѣе одного мѣсяца, суточныя деньги за время отсутствія не выдаются. Изложенныя правила выработаны Наказомъ Совѣта.

Для того, чтобы закончить вопросъ о правовомъ положеніи членовъ палатъ, намъ остается разсмотрѣть условія и порядокъ ихъ отказа отъ депутатскаго званія, ихъ выбытія и временнаго устраненія изъ состава палаты.

Членъ Государственной Думы можетъ отказаться отъ сего званія, заявивъ о томъ письменно предсѣдателю Думы. Такое же право предоставлено и выборнымъ членамъ Совѣта.

Членъ Думы выбываетъ изъ ея состава въ случаѣ: 1) утраты русскаго подданства, 2) утраты ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ, 3) поступленія на дѣйствительную военную службу, 4) назначенія по гражданской государственной службѣ на должность, соединенную съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, за исключеніемъ должности министра и 5) осужденія за преступныя дѣянія, влекущія за собою потерю избирательнаго права, либо отрѣшенія по судебному приговору отъ должности, либо признанія злостнымъ или неосторожнымъ несостоятельнымъ должникомъ, либо, наконецъ, исключенія изъ духовнаго званія или изъ сословнаго общества (т. е. въ случаѣ наступленія обстоятельствъ, указанныхъ въ пп. 1, 2, 6—8 ст. 10 Полож. о выб. въ Думу). Къ перечисленнымъ условіямъ выбытія члена Думы

изъ ея состава законъ 6 іюля 1908 г. присоединилъ еще одно: если членъ Государственной Думы не посѣтитъ ни одного ея собранія въ продолженіе цѣлаго года безъ отпуска (Учр. Гос. Думы, ст. 18 и 19). Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ выбываютъ по тѣмъ же поводамъ, за исключеніемъ, однако, случая поступленія на дѣйствительную военную службу (она, какъ извѣстно, совмѣстима со званіемъ члена Совѣта) и случая назначенія по гражданской службѣ на должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія (тогда членъ Совѣта долженъ лишь отказаться отъ суточнаго довольствія). Приведенное выше правило закона 1908 г. членовъ Совѣта не касается.

Что касается временнаго устраненія члена отъ участія въ собраніяхъ Думы или Совѣта, то оно имѣетъ мѣсто въ случаѣ: 1) привлеченія его къ слѣдствію или суду по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе избирательныхъ правъ или отрѣшеніе отъ должности, и 2) объявленія несостоятельнымъ должникомъ—впредь до опредѣленія свойства несостоятельности (Учр. Гос. Думы, ст. 20).

Какъ видно изъ изложеннаго, поводы, по которымъ членъ палаты выбываетъ изъ ея состава или временно устраняется отъ участія въ ея засѣданіяхъ, весьма широки: достаточно, напр., ея члену утратить цензъ,—и онъ уже рискуетъ потерей своихъ полномочій. Между тѣмъ иногда потеря ценза является совершенно естественнымъ и даже необходимымъ послѣдствіемъ самаго принятія на себя депутатомъ этихъ полномочій. Ужели членъ Государственной Думы, переѣзжая для занятій въ Думѣ изъ провинціи въ Петроградъ, долженъ непремѣнно сохранять за собою ту квартиру, которая послужила основаніемъ его ценза? И какъ удержать за собою депутатское званіе избранному въ члены Думы чиновнику, у котораго цензомъ было получаемое имъ содержаніе по службѣ, когда онъ по закону долженъ оставить занимаемую имъ должность?

Найти надлежащую границу для примѣненія постановленій о выбытіи и временномъ устраненіи членовъ Думы законъ предоставляетъ самой Думѣ: это служитъ извѣстнымъ коррективомъ ст. 18—20 и, вмѣстѣ съ тѣмъ, выходомъ изъ отмѣченныхъ недоразумѣній. «Членъ Государственной Думы признается выбывшимъ изъ ея состава (ст. 18 и 19), равно какъ временно устра-

няется отъ участія въ ея засѣданіяхъ (ст. 20) по постановленію Думы» (ст. 21). Эту статью нельзя толковать, какъ одно время было предположено министромъ юстиціи, въ томъ смыслѣ, будто въ случаѣ предложенія правительства примѣнить ст. 18—20 къ данному члену Дума не въ правѣ входить въ разсмотрѣніе дѣла по существу, а должна просто зарегистровать фактъ выбытія или временнаго устраненія этого члена. Всякое постановленіе Дума принимаетъ по большинству голосовъ: принудить же ея членовъ голосовать непремѣнно въ пользу исключенія, конечно, нельзя.

§ 24. Организація парламента.

Характерной чертой въ организаціи парламента является періодичность, прерывность его дѣятельности. Періодъ отъ однихъ выборовъ до другихъ составляетъ легислатуру. Въ теченіе каждой легислатуры палаты созываются на отдѣльныя сессіи. По требованію конституцій, сессіи обѣихъ палатъ начинаются и закрываются одновременно. Обыкновенно конституціи требуютъ ежегоднаго созыва парламента. Опредѣленіе времени созыва въ большинствѣ монархій предоставляется королю, въ республикахъ время созыва указывается самой конституціей. Такъ, во Франціи палата депутатовъ и сенатъ собираются ежегодно во второй вторникъ января мѣсяца, если только они не будутъ созваны раньше президентомъ республики. Въ Норвегіи стортингъ собирается также въ указанный конституціей день каждаго года. Нѣкоторыя законодательства устанавливаютъ минимальную и максимальную продолжительность сессіи: такъ, въ Бельгіи палаты должны засѣдать каждый годъ не менѣе 40 дней, во Франціи—не менѣе пяти мѣсяцевъ; въ Даніи ригсдагъ не можетъ засѣдать, безъ согласія короля, дольше двухъ мѣсяцевъ; въ Греціи каждая сессія палаты должна продолжаться не менѣе трехъ и не дольше шести мѣсяцевъ. Кромѣ обычной сессіи, созываемой разъ въ годъ, въ случаѣ надобности, могутъ быть созываемы сессіи чрезвычайныя: въ монархіяхъ ихъ созывъ обыкновенно зависитъ отъ усмотрѣнія короля, въ республикахъ—отъ требованія извѣстной части членовъ палаты.

Въ Россіи, согласно Основнымъ Законамъ 23 апрѣля 1906 г.,

«Государственный Совѣтъ и Государственная Дума ежегодно созываются указами Государя Императора» (ст. 98). Указами Государя опредѣляется также и «продолжительность ежегодныхъ занятій» палатъ (ст. 99). Требованія одновременного созыва обѣихъ палатъ въ нашемъ законодательствѣ не имѣется: благодаря этому Государственный Совѣтъ можетъ продолжать свои занятія по разсмотрѣнію поступившихъ изъ Думы законопроектовъ и тогда, когда дѣятельность послѣдней временно прервана. Съ приведенными статьями Основныхъ Законовъ вполнѣ согласуется возможность созыва палатъ не только на обычную ежегодную сессію, но и на чрезвычайныя сессіи: правда, возмѣщенія путевыхъ издержекъ для депутатовъ на этотъ случай не предусмотрѣно.

Съ прерывностью занятій палатъ обыкновенно связываются такія послѣдствія: для возобновленія дѣятельности палатъ на новый періодъ необходимъ новый актъ ихъ созыва; бюро палаты и составъ ея отдѣловъ и комиссій должны быть обновлены новымъ избраніемъ; наконецъ, всѣ дѣла, находившіяся въ стадіи разсмотрѣнія одною изъ палатъ, должны быть подвергнуты разсмотрѣнію заново съ начальнаго момента. Означенныя послѣдствія придаютъ періодической дѣятельности палатъ свойство дисконтинуитета. Дисконтинуитетъ, такимъ образомъ, есть такая раздѣльность отдѣльныхъ періодовъ въ занятіяхъ палатъ, которая дѣлаетъ необходимымъ новый созывъ палаты, новое конституированіе ея бюро и комиссій и возобновленіе вновь ея дѣятельности, незаконченной въ предыдущій періодъ.

Дисконтинуитетъ можетъ быть связанъ или съ періодомъ каждой сессіи или съ періодомъ цѣлой легислатуры. Начала раздѣльности сессій издавна держится Англія. Напротивъ, Франція все болѣе склоняется,—по крайней мѣрѣ, въ вопросѣ о возобновленіи неоконченныхъ дѣлъ,—къ началу раздѣльности однѣхъ лишь легислатуръ. И даже болѣе того: французская парламентская практика допускаетъ преемственность работъ не только отдѣльныхъ сессій, но и цѣлыхъ легислатуръ. Признается, напр., что сенатъ можетъ разсматривать законопроектъ, принятый палатой депутатовъ въ одну изъ предшествующихъ легислатуръ.

Отсутствіе необходимости ежегодно начинать незаконченныя

въ предыдущую сессію дѣла сызнова должно давать палатѣ извѣстную экономію силъ и времени. Однако, эту выгоду преемственности работъ отдѣльныхъ сессій не слѣдуетъ преувеличивать. Парламентская работа слишкомъ тѣсно связана съ политическими условіями и настроеніями текущаго момента, чтобы можно было допускать преемственность работъ нѣсколькихъ сессій, а тѣмъ болѣе цѣлыхъ легислатуръ.

Русское законодательство признаетъ отчасти начало раздѣльности сессій и отчасти начало раздѣльности однѣхъ только легислатуръ.

Дисконтинуитетъ сессій проявляется въ созывѣ палатъ и отчасти въ конституированіи ихъ бюро. Согласно Основнымъ Законамъ, сроки для перерыва занятій Думы и Совѣта въ теченіе года опредѣляются указами Государя Императора (ст. 99). Срокъ полномочій предсѣдателя Думы и его товарищей, а равно предсѣдателя и вице-предсѣдателя Совѣта, годичный. Личный составъ отдѣловъ, согласно Наказу Думы, возобновляется въ началѣ каждой сессіи; на каждую сессію или на годъ избираются и постоянныя комиссіи Думы. По Наказу Государственнаго Совѣта, постоянныя комиссіи образуются въ составѣ членовъ, избираемыхъ «на всю сессію» Совѣта.

На цѣлый законодательный періодъ конституируется секретаріатъ Думы: секретарь Государственной Думы и его товарищи избираются Думою на пять лѣтъ (Учр. Думы, ст. 24). Съ новою легислатурою, а не съ началомъ каждой новой сессіи, связывается, повидимому, и необходимость для завершенія незаконченныхъ въ предыдущій періодъ дѣлъ начинать ихъ разсмотрѣніе сызнова. Хотя по этому поводу и нѣтъ опредѣленныхъ указаній, однако практика обѣихъ палатъ—и Думы и Совѣта—категорически и безусловно отвергаетъ въ интересующемъ насъ отношеніи начало раздѣльности сессіи (ср. Гессенъ, Право, 1911, стр. 1009). Но поскольку дѣло касается преемственности работъ цѣлыхъ легислатуръ, взгляды Думы и Совѣта у насъ существенно расходятся: въ противоположность Государственной Думѣ, признающей раздѣльность легислатуръ, Государственный Совѣтъ находитъ возможнымъ разсматривать законопроекты, принятые Думою прежняго (3-го) созыва и, слѣдовательно, допускаетъ начало преемственности работъ двухъ послѣдовательныхъ легислатуръ.

Изучая свойство прерывности въ дѣятельности палатъ, слѣдуетъ остановиться на различіи между пріостановкою и закрытіемъ сессіи. Пріостановка не нарушаетъ единства сессіи: возобновленіе занятій послѣ ихъ пріостановки составляетъ продолженіе той же сессіи. Напротивъ, съ момента закрытія (или пророгаціи) сессія прекращается; дальнѣйшее возобновленіе занятій будетъ началомъ новой сессіи.

Опредѣляя сроки перерыва занятій палатъ въ теченіе года, Высочайшій указъ можетъ декретировать какъ пріостановку сессіи, такъ и ея закрытіе. Что касается самой палаты, то она, повидимому, въ правѣ пріостановить сессію, но не въ правѣ ее закрыть.

Высочайшіе указы о пріостановкѣ сессіи и объ ея закрытіи у насъ редактируются совершенно тождественно,ничѣмъ одинъ отъ другого не отличаясь. Обычная ихъ форма: На основаніи ст. 99 Осн. Гос. Зак. повелѣваемъ занятія Государственной Думы прервать такого-то числа, назначивъ срокомъ ихъ возобновленія такое-то число. Въ виду такого тождества опредѣленіе того, чѣмъ является каждый данный случай перерыва занятій палатъ— пріостановкой или закрытіемъ сессіи, крайне затруднительно. Обыкновенно принято считать за закрытіе сессіи перерывъ занятій передъ лѣтними каникулами; по возобновленіи занятій осенью открывается новая сессія. Что же касается всѣхъ прочихъ перерывовъ занятій въ теченіе года, то на нихъ смотрятъ какъ на случаи простой пріостановки сессіи. Но, конечно, пока указы о закрытіи и пріостановкѣ сессіи будутъ составляться въ тождественныхъ выраженіяхъ, вопросъ объ отличіи этихъ моментовъ на практикѣ всегда останется открытымъ для юридическихъ недоразумѣній и произвольныхъ толкованій.

Между тѣмъ умѣнье отличить in concreto пріостановку сессіи отъ ея закрытія важно для разрѣшенія цѣлаго ряда вопросовъ государственнаго права. Извѣстно, напр., что законопроекты, предначертанные по почину одной изъ палатъ и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе вновь въ теченіе той же сессіи. Далѣе, въ зависимости отъ предварительнаго разрѣшенія палаты находится лишеніе свободы ея члена по суду во время ея сессіи. Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ пользуются суточнымъ довольн-

ствіемъ въ теченіе сессіи. Отсюда слѣдуетъ, что послѣ пріостановки нельзя вернуться къ обсужденію законопроекта, на который Государь только-что наложилъ свое вето. Во время пріостановки нельзя, по общему правилу, подвергнуть члена палаты личному задержанію. Въ теченіе пріостановки выборные члены Совѣта продолжаютъ получать суточныя деньги. Совершенно противоположныя послѣдствія влечетъ въ этихъ случаяхъ закрытіе сессіи. Отсюда ясно, насколько необходимо установленіе точнаго критерія для разграниченія на дѣлѣ пріостановки сессіи и ея закрытія.

Досрочное прекращеніе цѣлой легислатуры называется роспускомъ парламента. Роспускъ состоитъ въ досрочномъ прекращеніи полномочій выборныхъ членовъ палатъ. Въ монархіяхъ (за исключеніемъ Норвегіи) право роспуска принадлежитъ королю. Въ Германіи рейхстагъ распускается постановленіемъ союзнаго совѣта, утвержденнымъ императоромъ. Во Франціи право роспуска палаты депутатовъ принадлежитъ президенту республики, который можетъ, однако, осуществить его не иначе, какъ съ согласія сената. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи предложеніе о роспускѣ можетъ быть внесено опредѣленнымъ числомъ гражданъ на референдумъ. Сѣверо - Американскіе Соединенные Штаты совсѣмъ игнорируютъ право роспуска. Отъ роспуска, совершаемаго по усмотрѣнію короля или подлежащихъ органовъ, слѣдуетъ отличать обязательный роспускъ, предписываемый самой конституціей на тотъ случай, когда палаты примутъ рѣшеніе о ея пересмотрѣ. Такимъ путемъ запрашивается общественное мнѣніе о желательности предположеннаго пересмотра конституціи. Такого рода обязательный роспускъ установленъ въ конституціяхъ бельгійской, датской, союзной швейцарской и нѣк. др.

Верхнія палаты подлежатъ роспуску лишь въ той мѣрѣ, поскольку онѣ состоятъ изъ членовъ по выборамъ. Впрочемъ, изъ верхнихъ палатъ съ выборнымъ составомъ французскій сенатъ совсѣмъ не подлежитъ роспуску.

У насъ Государственная Дума можетъ быть до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ распущена указомъ Государя Императора (Осн. Зак., ст. 105). Что касается Государственнаго Совѣта, то по указу Государя составъ его членовъ по

выборамъ, до истеченія срока ихъ полномочій, можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ (ст. 104).

На случай роспуска палатъ въ иностранныхъ конституціяхъ обыкновенно предусматривается обязанность короля либо президента назначить въ ближайшее время новые выборы и созвать палаты въ новомъ составѣ. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ опредѣляются и самые сроки назначенія выборовъ и созыва палатъ: такъ, въ Германіи въ случаѣ роспуска рейхстага избиратели должны быть созваны въ теченіе 60 дней, а новый рейхстагъ—не позже 90 дней послѣ роспуска. Во Франціи избиратели должны быть созваны также въ двухмѣсячный срокъ, но палаты уже черезъ 10 дней по окончаніи выборовъ.

Въ Россіи «новые выборы въ Думу и время ея созыва» назначаются тѣмъ же указомъ, которымъ Государственная Дума распущена. Также и новые выборы членовъ Государственнаго Совѣта назначаются тѣмъ указомъ, по которому составъ членовъ Совѣта по выборамъ замѣненъ новымъ составомъ (Осн. Зак., ст. 105 и 104). Опредѣленіе времени выборовъ и срока созыва палатъ остается, такимъ образомъ, актомъ усмотрѣнія Монарха. Но, во всякомъ случаѣ, и послѣ роспуска сохраняетъ свое дѣйствіе постановленіе Основныхъ Законовъ о томъ, что Совѣтъ и Дума созываются Высочайшими указами ежегодно (ст. 98).

§ 25. Компетенція парламента.

Главнымъ предметомъ вѣдомства палатъ является изданіе законовъ въ матеріальномъ значеніи этого слова, т. е. юридическихъ нормъ. Силою новаго закона можетъ быть отмѣняемъ или измѣняемъ любой изъ прежнихъ законовъ,—все равно будетъ ли это обыкновенный или основной (конституціонный) законъ. Дѣятельность палатъ по измѣненію конституціи носитъ обыкновенно лишь ту особенность, что она подчинена болѣе строгому, сдерживающему законодательное рвеніе, порядку. Такъ, во Франціи палаты для пересмотра конституціи должны соединяться въ національное собраніе; предварительно рѣшеніе о необходимости пересмотра должна вынести каждая палата отдѣльно. Согласно ст. 8 французской конституціи, предложенія о пересмотрѣ конституціи ни въ коемъ случаѣ не могутъ по-

сягать на республиканскій образъ правленія. Въ Бельгіи, Даніи и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ палаты, заявившія о необходимости пересмотра конституціи, подлежатъ обязательному роспуску; на пересмотръ уполномочиваются лишь вновь созванныя послѣ этого палаты. При этомъ, въ Бельгіи измѣненіе конституціи можетъ вотироваться только при кворумѣ въ $^2/_3$ членовъ и большинствомъ $^2/_3$ голосовъ. Въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки и въ Австраліи вопросъ о пересмотрѣ конституціи сперва разрѣшается законодательнымъ собраніемъ и затѣмъ ставится на референдумъ. Напротивъ, въ Англіи такой категоріи законовъ, которые были бы выдѣлены изъ прочихъ въ особый актъ въ качествѣ основныхъ законовъ и подчинены какому-либо усложненному порядку въ отношеніи своего измѣненія либо отмѣны, совсѣмъ не имѣется. Въ Италіи и Испаніи хотя и существуютъ особые акты, именуемые «основнымъ статутомъ» или конституціей, однако какого-либо исключительнаго порядка для ихъ измѣненія также не установлено.

Тѣ конституціи, пересмотръ которыхъ подчиненъ особому порядку, обыкновенно называются «неподвижными», а тѣ, которыя могутъ быть измѣняемы парламентомъ такъ же, какъ и обыкновенные законы,—«гибкими».

Кромѣ изданія законовъ въ матеріальномъ значеніи этого слова, въ компетенцію палатъ входитъ осуществленіе первостепенныхъ задачъ государственнаго управленія. Палаты разсматриваютъ бюджетъ,—смѣту государственныхъ доходовъ и расходовъ на данный періодъ, утверждаютъ государственные займы, постановляютъ о проведеніи желѣзной дороги, о прорытіи канала, о продажѣ части государственныхъ имуществъ и т. д. Во многихъ государствахъ палаты принимаютъ участіе въ торговыхъ и иныхъ договорахъ съ иностранными державами, при чемъ однѣ конституціи въ зависимость отъ палатъ ставятъ лишь приведеніе въ исполненіе договора, заключаемаго по усмотрѣнію монарха, другія—самое заключеніе договора. Во Франціи президентъ республики не можетъ объявить войны безъ предварительнаго согласія обѣихъ палатъ (фактически это постановленіе можетъ быть обойдено объявленіемъ вмѣсто «войны» экспедиціи).

Въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ, во Франціи, Италіи

и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ на палатахъ лежатъ и судебныя функціи: нижняя палата въ правѣ предавать суду, а верхняя—судить министровъ по обвиненіямъ въ преступленіяхъ по службѣ.

Кромѣ указанныхъ функцій, во Франціи на палаты возлагается особая задача: избраніе президента республики. Для выборовъ президента палаты соединяются въ національное собраніе. (Въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ избирается путемъ косвенныхъ выборовъ самимъ населеніемъ штатовъ).

Въ кругъ вѣдомства Государственной Думы входитъ изданіе законовъ въ матеріальномъ смыслѣ и осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія.

Первая изъ двухъ названныхъ категорій дѣлъ распространяется на «предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны» (Учр. Гос. Думы, ст. 31 п. 1). Это полномочіе нашихъ законодательныхъ учрежденій одинаково относится какъ къ обыкновеннымъ, такъ и къ Основнымъ Государственнымъ Законамъ. За исключеніемъ того правила, что починъ пересмотра Основныхъ Законовъ принадлежитъ только Государю Императору, никакихъ другихъ особенностей въ порядкѣ измѣненія этихъ послѣднихъ русское законодательство не устанавливаетъ.

Кромѣ актовъ, именуемыхъ собственно «законами», къ предметамъ вѣдѣнія Думы принадлежитъ также изданіе «штатовъ». Такъ называются расписанія числа, служебнаго ранга и окладовъ содержанія должностныхъ лицъ, образующихъ личный составъ государственныхъ учрежденій. Въ виду своего нормативнаго характера штаты составляютъ разновидность законовъ въ матеріальномъ смыслѣ.

Дальнѣйшія дѣла, подлежащія вѣдѣнію нашихъ законодательныхъ учрежденій, относятся, съ матеріальной точки зрѣнія, къ области управленія.

Кругъ этихъ дѣлъ, предусматриваемыхъ пп. 2—7 ст. 31 Учр. Гос. Думы, слагается изъ слѣдующихъ группъ.

1. Вѣдѣнію Думы подлежитъ государственная роспись доходовъ и расходовъ и денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя. Вмѣстѣ съ тѣмъ палаты разрѣшаютъ государственные займы (ст. 118 Осн. Зак.), разсматриваютъ от-

четъ Государственнаго контроля по исполненію государственной росписи и разрѣшаютъ нѣкоторыя дѣла мѣстнаго финансоваго хозяйства (прим. къ ст. 31 Учр. Думы).

Бюджетныя права палатъ существенно ограничены правилами о порядкѣ разсмотрѣнія росписи 8 марта 1906 г. и ст. 114—118 Осн. Зак. На основаніи этихъ законодательныхъ актовъ цѣлый рядъ важныхъ финансовыхъ задачъ разрѣшается въ порядкѣ управленія. Въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е. непосредственно Государемъ, открываются чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на приготовленія къ войнѣ; разрѣшаются государственные займы для покрытія этихъ особыхъ расходовъ, а равно и для покрытія всѣхъ вообще государственныхъ расходовъ (въ предѣлахъ потребностей послѣдняго бюджета) въ случаѣ, если роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода; наконецъ, опредѣляются время и условія совершенія государственныхъ займовъ,—все равно были ли эти послѣдніе разрѣшены въ законодательномъ или административномъ порядкѣ (Осн. Зак., ст. 117 и 118). Съ своей стороны, Совѣтъ Министровъ въ правѣ открыть кредитъ на производство неотложнаго расхода, когда по краткости времени, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ, нѣтъ возможности испросить на него разрѣшеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи (ст. 17 Прав.). По постановленіямъ Совѣта Министровъ кредиты открываются также и въ томъ случаѣ, если бюджетъ не утвержденъ къ началу смѣтнаго періода: при этомъ Совѣтъ ограниченъ условіемъ постепеннаго открытія кредитовъ—ежемѣсячно не свыше $^1/_{12}$ части расходовъ по послѣдней утвержденной росписи (ст. 116 Осн. Зак.). Власть Думы ограничена и въ сферѣ финансоваго контроля: на разсмотрѣніе Думы не поступаютъ отчеты объ операціяхъ государственныхъ кредитныхъ установленій; эти отчеты подлежатъ вѣдѣнію административнаго учрежденія—Второго Департамента Государственнаго Совѣта (п. п. 2—5 ст. 69 Учр. Гос. Сов.).

2. Далѣе, къ компетенціи Думы относятся дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія. Нѣкоторыя дѣла этого рода, въ видѣ исключенія, подлежатъ вѣдѣнію Второго Департамента

Государственнаго Совѣта (дѣла о продажѣ въ Сибири казенныхъ земель частнымъ лицамъ для устройства сельскохозяйственнаго или промышленнаго предпріятія; дѣла объ отводѣ земельныхъ отъ казны участковъ сельскимъ начальнымъ училищамъ и др., ср. п. п. 8 и 9 ст. 69 Учр. Гос. Сов.).

3. Вѣдѣнію Думы подлежатъ дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ. Но дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ безъ субсидіи изъ казны и дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей вѣдаетъ Второй Департаментъ Государственнаго Совѣта и другія административныя учрежденія (п. 6 ст. 69).

4. Государственная Дума вѣдаетъ дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ. Когда же требуется одно дозволеніе компаніи, дѣло объ утвержденіи ея устава относится къ предметамъ вѣдомства Совѣта Министровъ (п. 1 ст. 7 Учр. Сов. Мин.).

5. Наконецъ, вѣдѣнію Думы подлежатъ «дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ». Такимъ образомъ, любое административное дѣло можетъ быть по волѣ Государя внесено въ Думу и разрѣшено въ законодательномъ порядкѣ.

Всѣ перечисленныя дѣла являются, по ст. 31 Учр. Гос. Думы, предметами вѣдѣнія Думы. Въ Учрежденіи Государственнаго Совѣта особой статьи, которая опредѣляла бы его компетенцію, нѣтъ. Но такъ какъ, согласно Основнымъ Законамъ, «Государственный Совѣтъ и Государственная Дума пользуются равными въ дѣлахъ законодательства правами» (ст. 106), то слѣдуетъ признать кругъ вѣдомства Думы и Совѣта тождественнымъ.

§ 26. Центральный и мѣстные парламенты.

По своему историческому происхожденію парламентъ былъ извѣстнымъ противовѣсомъ власти монарха. Вслѣдствіе этого при единомъ монархѣ создавался единый парламентъ. Въ новѣйшее время, когда парламентъ все болѣе пріобрѣтаетъ само-

довлѣющее значеніе въ политическомъ укладѣ, возникаетъ потребность въ образованіи, на ряду съ центральнымъ парламентомъ, особыхъ мѣстныхъ, или областныхъ парламентовъ. Чтобы отвѣчать идеѣ самоуправленія, лежащей въ основѣ парламента, законодательныя учрежденія должны быть приспособлены для удовлетворенія не только общихъ интересовъ страны, но также и особенныхъ, ближайшихъ нуждъ отдѣльныхъ ея частей. Область, пріобрѣтающая свой парламентъ, становится автономной областью. Автономія, въ смыслѣ права мѣстнаго населенія имѣть свой особый парламентъ, представляетъ собою наиболѣе развитую форму самоуправленія. Примѣромъ автономныхъ областей могутъ служить англійскія колоніи въ Сѣверной Америкѣ (Канада), въ южной Африкѣ и въ Австраліи. Въ 1914 г. свой парламентъ получила Ирландія. Изъ автономныхъ областей состоитъ вся Австрія: каждая австрійская провинція имѣетъ свой сеймъ, однако съ весьма ограниченной законодательной компетенціей.

Въ американскихъ государствахъ, а въ Европѣ—въ Швейцаріи и въ Германской Имперіи, образованіе мѣстныхъ парламентовъ, на ряду съ центральнымъ, обязано федеративному строю этихъ государствъ. Подъ федераціей, или союзнымъ государствомъ, разумѣется сложная система взаимнаго соподчиненія людей, при которой верховенство союза сочетается съ самостоятельностью отдѣльныхъ членовъ этого союза. Въ союзномъ государствѣ компетенція центральнаго и мѣстныхъ парламентовъ разграничивается конституціями всей федераціи и отдѣльныхъ ея членовъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки законодательными учрежденіями являются, съ одной стороны, конгрессъ штатовъ, состоящій изъ сената и палаты представителей, и, съ другой, законодательныя собранія отдѣльныхъ штатовъ. Компетенція конгресса является довольно ограниченной сравнительно съ кругомъ вѣдомства палатъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ вѣдѣніи конгресса находится монетная система страны, почта, внѣшняя и междуштатная торговля, военное дѣло и нѣк. др. задачи. Что же касается полномочій, предоставленныхъ отдѣльнымъ штатамъ, то, по словамъ Вильсона, перечислить ихъ значило бы перечислить всѣ категоріи общественныхъ отношеній, изложить всѣ основанія права и порядка.

Но, во всякомъ случаѣ, какъ федеральная конституція, такъ и федеральные законы вообще, имѣютъ преимущественное значеніе передъ законами отдѣльныхъ штатовъ: судьи въ каждомъ штатѣ должны подчиняться, по постановленію конституціи штатовъ, федеральнымъ закономъ, хотя бы мѣстные конституціонные или обыкновенные законы имъ и противорѣчили (ст. VI).

Федеративное устройство Соединенныхъ Штатовъ послужило образцомъ для другихъ американскихъ государствъ: для Мексики, Аргентины, Бразиліи.

Въ Швейцаріи парламентская дѣятельность распредѣляется между союзнымъ собраніемъ, состоящимъ изъ національнаго совѣта и совѣта кантоновъ, и однопалатными законодательными собраніями отдѣльныхъ кантоновъ. Въ нѣкоторыхъ уединенныхъ кантонахъ (Ури, Унтервальденъ, Гларусъ и Аппенцель) законодательнымъ учрежденіемъ является не собраніе выборныхъ, но мірской сходъ въ составѣ всѣхъ полноправныхъ гражданъ кантона. Полномочія союзнаго собранія весьма обширны: на немъ лежитъ обезпеченіе внѣшней и внутренней безопасности страны; онъ не только издаетъ законы объ организаціи и порядкѣ выборовъ федеральныхъ властей, но и выбираетъ членовъ союзнаго совѣта, пользующагося высшей распорядительной и исполнительной властью въ странѣ, а также членовъ союзнаго суда и главноуправляющаго федеральной арміей. Союзное собраніе въ правѣ регламентировать работу на фабрикахъ, издавать законы о производствѣ и продажѣ спиртныхъ напитковъ и т. д. Впрочемъ, и на долю кантональныхъ законодательныхъ учрежденій выпадаютъ большія задачи: кромѣ изданія законовъ по подлежащимъ предметамъ, на нихъ лежитъ избраніе многихъ чиновниковъ административнаго вѣдомства и весьма детальный контроль надъ административной дѣятельностью кантона.

Въ Германіи къ имперскому законодательству относятся слѣдующіе предметы: натурализація и передвиженіе, таможенное и торговое дѣло, монетная система, а также система мѣръ и вѣсовъ, банковое дѣло, желѣзныя дороги, почта и телеграфъ, вся область гражданскаго и уголовнаго права и судопроизводства, имперская армія и флотъ, медицинская помощь, право печати, собраній и обществъ, и нѣк. др. Такимъ образомъ, кругъ

имперскаго законодательства очерченъ весьма широко. Однако и въ кругъ областного законодательства входятъ весьма существенныя отрасли: устройство мѣстнаго управленія, охрана внутренней безопасности, народное образованіе, общественное призрѣніе и т. д. Имперское законодательство осуществляется рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ, мѣстное—ландтагами. Рейхстагъ отвѣчаетъ типу нижнихъ палатъ, что же касается союзнаго совѣта, то онъ лишь отчасти соотвѣтствуетъ типу верхней палаты: союзный совѣтъ состоитъ изъ уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ членовъ союза. Согласно постановленію имперской конституціи, имперскимъ законамъ должно быть отдаваемо предпочтеніе передъ областными.

У насъ вѣдомство Государственной Думы и Государственнаго Совѣта распространяется, по правилу, на все обширное государство Россійское. Лишь въ Финляндіи на ряду съ имперскими законодательными палатами функціонируетъ также и особый областной парламентъ—Финляндскій Сеймъ.

Современную свою организацію Финляндскій Сеймъ получилъ въ 1906 г. Онъ образуетъ одну палату въ составѣ двухсотъ депутатовъ, избираемыхъ посредствомъ прямыхъ и пропорціональныхъ выборовъ на три года. Активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ пользуются лица обоего пола, начиная съ 24-лѣтняго возраста. Государю принадлежитъ право роспуска Сейма. Принятые Сеймомъ законопроекты повергаются, при представленіи Сейма, на Высочайшее благовоззрѣніе для утвержденія и изданія закона.

Согласно ст. 2 Осн. Зак., Великое Княжество Финляндское управляется особыми установленіями, на основаніи особаго законодательства, «во внутреннихъ своихъ дѣлахъ». «Составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго»,—какъ это выражено въ той же ст. 2, Финляндія подчинена и общему, имперскому законодательству—въ дѣлахъ общегосударственнаго значенія.

Предметы, требующіе изданія такихъ актовъ имперскаго законодательства, которые распространялись бы на Финляндію, были опредѣлены ближайшимъ образомъ лишь недавно, закономъ 17 іюня 1910 г. Этотъ законъ носитъ названіе «Правилъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ и поста-

новленій общегосударственнаго значенія». Исходнымъ положеніемъ этихъ правилъ является слѣдующее начало, выработанное примѣнительно къ ст. 2 Осн. Зак.: законы и постановленія, дѣйствіе коихъ распространяется на Великое Княжество Финляндское, издаются

1) въ порядкѣ, установленномъ общимъ законодательствомъ, если они относятся не къ однимъ только внутреннимъ дѣламъ этого края, и

2) въ порядкѣ, установленномъ особымъ законодательствомъ, если они относятся къ однимъ только внутреннимъ дѣламъ этого края (ст. 1 Прав.).

Предметы общаго законодательства правила 17 іюня опредѣляютъ чрезвычайно широко. Они относятъ къ этимъ предметамъ изданіе законовъ и постановленій, опредѣляющихъ: 1) участіе Финляндіи въ государственныхъ расходахъ, 2) отбываніе населеніемъ Финляндіи воинской повинности, 3) права въ Финляндіи русскихъ подданныхъ, 4) употребленіе въ Финляндіи русскаго государственнаго языка, 5) основныя начала управленія Финляндіи особыми установленіями на основаніи особаго законодательства, 6) права, обязанности и порядокъ дѣйствій въ Финляндіи имперскихъ учрежденій и властей, 7) исполненіе въ Финляндіи приговоровъ, рѣшеній и постановленій судебныхъ мѣстъ и требованій властей другихъ частей Имперіи, а также совершенныхъ въ нихъ договоровъ и актовъ, 8) установленіе въ государственныхъ интересахъ изъятій изъ финляндскихъ уголовныхъ и судопроизводственныхъ законовъ, 9) обезпеченіе государственныхъ интересовъ въ дѣлѣ установленія программъ преподаванія и надзора за нимъ, 10) правила о публичныхъ собраніяхъ, обществахъ и союзахъ, 11) права и условія дѣятельности въ Финляндіи обществъ и компаній, учрежденныхъ въ другихъ мѣстностяхъ имперіи или за границею, 12) законодательство о печати въ Финляндіи и привозъ въ нее произведеній печати изъ-за границы, 13) таможенную часть, 14) охрану торговыхъ и промышленныхъ знаковъ и привилегій и правъ литературной и художественной собственности, 15) денежную систему, 16) почту, телефоны, воздухоплаваніе и тому подобные способы сношеній въ Финляндіи, 17) желѣзныя дороги и иные пути сообщенія въ Финляндіи въ ихъ отношеніяхъ къ

оборонѣ государства, къ сообщеніямъ съ прочими частями Имперіи и къ сообщеніямъ международнымъ; желѣзнодорожный телеграфъ, 18) мореплаваніе, лоцманскую и маячную часть въ Финляндіи, 19) права иностранцевъ въ Финляндіи (ст. 2 Прав.).

Измѣненіе и дополненіе приведеннаго перечня производится въ общемъ законодательномъ порядкѣ единственно по почину Государя. Равнымъ образомъ и по всѣмъ предметамъ законодательства, указаннымъ въ этомъ перечнѣ, починъ принадлежитъ единственно Государю. Такимъ образомъ, изложенному перечню присвоивается такое же правовое значеніе, какъ и Основнымъ Государственнымъ Законамъ (ст. 3 и 4).

Законодательныя предположенія по предметамъ, указаннымъ въ перечнѣ, а равно по вопросу о его измѣненіи и дополненіи, вырабатываются подлежащими министрами и предварительно внесенія въ Совѣтъ Министровъ передаются на заключеніе Финляндскаго Сената. Если заключеніе къ назначенному сроку не будетъ доставлено, дѣло получаетъ дальнѣйшее движеніе безъ него. Въ свою очередь, Совѣтъ Министровъ передаетъ законопроекты по тѣмъ же предметамъ до внесенія ихъ въ Думу на заключеніе Финляндскаго Сейма. Эта передача обязательна, если законопроектъ касается вѣдѣнія Сейма или затрогиваетъ прошедшіе черезъ Сеймъ мѣстные финляндскіе законы; въ прочихъ случаяхъ она—факультативна. Законопроекты, по которымъ заключеніе Сейма не было спрошено Совѣтомъ Министровъ, могутъ быть передаваемы на заключеніе Сейма самой Государственной Думой. Заключенія Сейма постановляются въ теченіе той сессіи, на разсмотрѣніе которой они поступили, если передача законопроекта состоялась не позже, какъ за два мѣсяца до закрытія сессіи; въ противномъ случаѣ въ теченіе ближайшей сессіи. Если въ означенный срокъ заключеніе Сейма не послѣдуетъ, то законопроектъ получаетъ дальнѣйшее движеніе безъ него.

Имперскому закону присвоивается преимущественное значеніе передъ мѣстнымъ финляндскимъ закономъ. Изданные въ общемъ порядкѣ законы и постановленія сами собою отмѣняютъ всѣ несогласныя съ ними правила финляндскихъ законовъ и постановленій, изданныхъ въ особомъ порядкѣ, и примѣняются

несмотря ни на какія противныя правила этихъ мѣстныхъ узаконеній. Съ другой стороны, законы и постановленія, изданные въ особомъ порядкѣ, не могутъ ни отмѣнять, ни измѣнять или дополнять, ни пріостановливать, ни разъяснять законовъ и постановленій, изданныхъ въ общемъ порядкѣ (ст. 10 и 11 Прав.).

§ 27. Парламентъ и правительство.

Чтобы опредѣлить, какъ складываются взаимоотношенія между парламентомъ и правительствомъ, предварительно слѣдуетъ ознакомиться съ общими началами административной организаціи современныхъ государствъ.

Административныя учрежденія, функціонирующія въ странѣ, образуютъ сложную систему. Въ основѣ этой системы лежатъ, главнымъ образомъ, дѣленія учрежденій на высшія и низшія, правительственныя и общественныя, центральныя и мѣстныя.

Различіе между высшими и низшими административными учрежденіями основывается на началѣ административной іерархіи,—послѣдовательнаго подчиненія одного другому административныхъ мѣстъ и лицъ. Каждое административное учрежденіе, при системѣ административной іерархіи, есть высшее въ отношеніи подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ и низшее въ отношеніи того учрежденія, которому оно само подчинено. Въ силу административной іерархіи, высшее учрежденіе въ правѣ назначать должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ низшихъ учрежденій, осуществлять надзоръ за подчиненными мѣстами и лицами, измѣнять и отмѣнять ихъ рѣшенія и направлять ихъ дѣятельность путемъ циркулярныхъ и частныхъ указаній.

Административная іерархія возникла въ Европѣ въ ту пору, когда правительственная власть еще сосредоточивалась въ рукахъ короля, и должностныя лица были не болѣе, какъ его личными помощниками и замѣстителями. По мѣрѣ того, какъ задачи государственнаго управленія усложнялись и, вмѣстѣ съ тѣмъ, умножалось число королевскихъ служителей, укрѣплялась іерархія, какъ средство связать ихъ въ порядкѣ строгаго подчиненія съ королемъ. Въ правовомъ государствѣ административная іерархія все болѣе утрачиваетъ свое значеніе. Въ основу дѣя-

тельности должностныхъ лицъ кладется законъ, а способомъ охраненія законности дѣлается административная юстиція. Для подчиненія администраціи силѣ закона нѣтъ надобности сохранять іерархію. Правда, въ государствахъ континента Европы все еще сохраняется въ большей или меньшей степени порядокъ, унаслѣдованный отъ эпохи абсолютизма. Но въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ Америки административная іерархія почти совершенно отсутствуетъ.

Правительственное учрежденіе составляется изъ должностныхъ лицъ по назначенію короля или высшихъ административныхъ учрежденій, общественное—изъ выборныхъ отъ мѣстнаго населенія или отъ опредѣленной общественной группы (напр., сословной или профессіональной). Черезъ общественныя учрежденія ближайшимъ образомъ осуществляется начало самоуправленія. Дѣйствительное осуществленіе начала самоуправленія въ государственной дѣятельности зависитъ отъ цѣлой совокупности юридическихъ гарантій, могущихъ обезпечить большую или меньшую самостоятельность самоуправляющейся общественной группѣ. Наименѣе дѣйствительнымъ способомъ обезпеченія независимости мѣстнаго управленія служитъ соблюденіе требованія, чтобы мѣстное самоуправленіе велось мѣстными людьми, хотя бы эти мѣстные люди назначались короной, а не избирались населеніемъ. Гораздо болѣе прочной гарантіей является выборное начало въ самоуправленіи. Избраніе своихъ должностныхъ лицъ самою заинтересованною группою ближайшимъ образомъ обезпечиваетъ самостоятельность ея учрежденій по отношенію къ коронной администраціи и ихъ тѣснѣйшую связь съ данною общественною группою. Однако, чтобы выборное начало могло достигнуть своей цѣли, необходимы и дальнѣйшія, связанныя съ нимъ гарантіи. Право избранія должностныхъ лицъ обезпечиваетъ самостоятельность общественной группѣ лишь при томъ условіи, если выборному открыта извѣстная возможность сообразоваться въ своей служебной дѣятельности съ соціальными интересами своей группы. Выборное начало неизбѣжно утратитъ свое гарантирующее значеніе, если избранные будутъ введены въ систему той же административной іерархіи, какъ и коронные чиновники, и связаны, подобно имъ, всевозможными инструкціями и указа-

ніями со стороны высшихъ правительственныхъ учрежденій. Такимъ образомъ, выборное начало, при послѣдовательномъ своемъ осуществленіи въ самоуправленіи, соединяется съ ослабленіемъ зависимости общественныхъ учрежденій отъ правительственныхъ. Высокою гарантіей самостоятельности группы является степень власти ея учрежденій, и особенно ихъ право вырабатывать, болѣе или менѣе независимо отъ учрежденій правительственныхъ, юридическія нормы, опредѣляющія ихъ дѣятельность по осуществленію функцій государственнаго управленія. Высшаго развитія самоуправленіе, какъ извѣстно, достигаетъ въ томъ случаѣ, когда оно соединяется въ той или иной мѣрѣ съ правомъ законодательства (областная автономія).

По степени осуществленія въ административной организаціи начала самоуправленія, можно различать два основныхъ ея типа: англо-американскій и континентальный. Въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ на началахъ самоуправленія организуется все мѣстное управленіе: роль правительственныхъ учрежденій, обыкновенно, исчерпывается въ отношеніи мѣстнаго управленія одною лишь функціей надзора. Напротивъ, во Франціи, въ Пруссіи, въ большинствѣ другихъ государствъ европейскаго континента и, въ частности, у насъ въ Россіи административная организація представляетъ извѣстный компромиссъ между системою правительственныхъ и общественныхъ учрежденій. Государственное управленіе распредѣляется между ставленниками правительственной власти и учрежденіями, состоящими изъ избранныхъ отъ мѣстнаго населенія лицъ и, при этомъ, дѣятельность органовъ самоуправленія протекаетъ не только подъ надзоромъ, но и подъ властнымъ руководительствомъ правительственныхъ учрежденій.

Что касается, наконецъ, различія центральныхъ и мѣстныхъ административныхъ учрежденій, то оно опредѣляется территоріальнымъ пространствомъ ихъ дѣятельности. Центральныя учрежденія простираютъ свою дѣятельность на всю государственную территорію; мѣстныя—дѣйствуютъ на пространствѣ опредѣленнаго территоріальнаго района.

Дѣленіе по пространству дѣйствій находится въ тѣсной связи съ дѣленіемъ административныхъ учрежденій по степени власти: центральныя учрежденія являются въ то же время и

высшими; на нихъ возлагается задача руководства мѣстными учрежденіями. Но могутъ быть и мѣстныя учрежденія, по степени власти не уступающія центральнымъ: таковы намѣстничества.

По пространству дѣйствій общественныя учрежденія бываютъ, обыкновенно, мѣстными, тогда какъ правительственныя—центральными или мѣстными.

Тотъ административный строй, при которомъ государственное управленіе сосредоточивается, по преимуществу, въ центральныхъ учрежденіяхъ, называется централизованнымъ. Началу централизаціи противопоставляются начала деконцентраціи и децентрализаціи. При деконцентраціи власть управленія въ большей или меньшей степени перемѣщается въ мѣстныя правительственныя учрежденія, при децентрализаціи—въ общественныя учрежденія. Примѣромъ деконцентрированныхъ учрежденій у насъ могутъ служить должности намѣстника, генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ. На континентѣ Европы централизація въ свое время, въ условіяхъ полицейскаго государства, содѣйствовала укрѣпленію королевской власти и ея суверенитета. По мѣрѣ того, какъ руководящимъ началомъ для управленія въ конституціонномъ государствѣ становится законъ, централизація теряетъ свое значеніе, какъ и административная іерархія. Начало децентрализаціи въ управленіи наиболѣе послѣдовательно осуществляется въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ, въ странахъ съ широко развитою системою мѣстнаго самоуправленія.

Функціи центральнаго управленія въ современныхъ государствахъ осуществляются, главнымъ образомъ, министерствами при участіи монарха, а въ республикахъ президента республики. Министерства принадлежатъ къ типу бюрократическихъ учрежденій. Такъ называются учрежденія, въ которыхъ разработываютъ дѣло и подготовляютъ его для разрѣшенія одни должностныя лица, а самое рѣшеніе постановляетъ другое лицо. Министръ постановляетъ рѣшенія по дѣламъ единолично; но самая разработка и подготовка дѣла къ рѣшенію лежитъ на директорахъ департамента, на совѣтахъ министра и на другихъ единоличныхъ и коллегіальныхъ учрежденіяхъ. Каждое министерство обыкновенно завѣдуетъ опредѣленною частью государственнаго управленія.

Въ Россіи десять министерствъ: 1) министерство внутреннихъ дѣлъ, 2) народнаго просвѣщенія, 3) финансовъ, 4) торговли и промышленности, 5) путей сообщенія, 6) юстиціи, 7) иностранныхъ дѣлъ, 8) военное, 9) морское и 10) Императорскаго Двора. Кромѣ того, приравниваются къ министерствамъ главное управленіе землеустройтсва и земледѣлія и отчасти главное управленіе государственнаго коннозаводства, а также государственный контроль.

Дѣятельность отдѣльныхъ министерствъ объединяетъ кабинетъ или совѣтъ министровъ. У насъ Совѣтъ Министровъ первоначально возникъ въ 1861 году, какъ совѣщательное учрежденіе при Государѣ, не имѣющее собственной власти. Совѣтъ Министровъ составлялся подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. У Совѣта Министровъ не было опредѣленной компетенціи: дѣла вносились въ него не иначе, какъ по особому каждый разъ Высочайшему повелѣнію. Вообще, Совѣтъ Министровъ не былъ самостоятельнымъ и постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ, но скорѣе являлся факультативною формою личнаго совѣта Государя съ министрами,—особою формою всеподданнѣйшаго доклада министра въ присутствіи другихъ министровъ.

Настоящее свое устройство Совѣтъ Министровъ получилъ въ 1905 году. Реформа была произведена указомъ 19 октября 1905 года о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій. Въ основу преобразованія положена та мысль, что «всѣ Министерства и Главныя Управленія составляютъ единое управленіе». Совѣтъ Министровъ долженъ служить къ укрѣпленію единства въ дѣлахъ высшаго государственнаго управленія и законодательнаго почина. Посему, никакая, имѣющая общее значеніе, мѣра управленія не можетъ быть принята главными начальниками вѣдомствъ помимо Совѣта Министровъ (Учр. Сов. Мин., ст. 15). На обсужденіе Совѣта Министровъ поступаютъ предположенія начальниковъ вѣдомствъ о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія (ст. 17). Предположенія начальниковъ вѣдомствъ, равно какъ особыхъ совѣщаній, комитетовъ и комиссій, по предметамъ законодательства, не могутъ быть вносимы въ Государственную Думу безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ Министровъ (ст. 14). Но дѣла, относящіяся до вѣдомства Двора,

государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ Министровъ лишь тогда, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ это необходимымъ, или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ (ст. 16).

Совѣтъ Министровъ состоитъ изъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями. Въ этомъ послѣднемъ качествѣ въ немъ участвуютъ государственный контролеръ, главноуправляющій землеустройствомъ и земледѣліемъ и оберъ-прокуроръ Св. Синода. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ (напр., главноуправляющій государственнымъ коннозаводствомъ) участвуютъ въ Совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ состоитъ одинъ изъ министровъ, по назначенію Государя, или особое, призванное къ тому монаршимъ довѣріемъ, лицо.

Вопросъ о взаимоотношеніяхъ между парламентомъ и правительствомъ является ближайшимъ образомъ вопросомъ объ отношеніи между парламентомъ и органами центральнаго управленія. Наблюдается два основныхъ типа этихъ взаимоотношеній. Министры могутъ оставаться въ большей или меньшей степени независимыми отъ парламента или, напротивъ, они могутъ быть подчинены парламенту. Первый изъ означенныхъ типовъ взаимоотношеній между парламентомъ и правительствомъ извѣстенъ подъ именемъ дуалистической системы, второй—парламентарной системы. При системѣ дуалистической министры въ своемъ пребываніи у власти и въ своей политической дѣятельности зависятъ отъ монарха или, какъ это имѣетъ мѣсто въ Соединенныхъ Штатахъ, отъ президента республики. Взаимоотношеніе между парламентомъ и правительствомъ при названной системѣ характеризуется извѣстнымъ дуализмомъ власти: парламентъ и правительство находятся между собою въ постоянной борьбѣ и только путемъ различныхъ компромиссовъ между ними устанавливается нѣкоторое равновѣсіе въ политической жизни. При парламентарной системѣ кабинетъ составляется изъ лицъ, пользующихся довѣріемъ парламентскаго большинства. Утративъ это довѣріе, министерство выходитъ въ отставку. Такимъ образомъ, въ своей политической дѣятельности министерство сообразуется съ направленіемъ господствующаго большинства

въ парламентѣ. Въ виду той солидарности парламента и правительства, которая устанавливается при парламентарной системѣ, эту систему можно было бы, въ противоположность дуалистической, назвать унитарной.

Парламентаризмъ нигдѣ не вводился съ какого-нибудь опредѣленнаго момента категорическимъ требованіемъ конституціи. Онъ устанавливался постепенно самой практикой политическаго быта, какъ результатъ сознанія необходимости найти выходъ изъ постоянныхъ конфликтовъ между парламентомъ и правительствомъ и создать на почвѣ ихъ взаимной солидарности устойчивое основаніе публично-правоваго порядка[1]). Въ настоящее время парламентаризмъ установился въ Англіи и ея колоніяхъ, во Франціи, Бельгіи, Нидерландахъ, Италіи, Венгріи, Швеціи, Норвегіи, Даніи и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ. Дуалистическая система на континентѣ Европы удерживается въ Пруссіи, въ Германской имперіи и въ Австріи. Особое положеніе занимаетъ Швейцарія. Высшая распорядительная власть въ Швейцаріи осуществляется союзнымъ совѣтомъ, изъ семи членовъ, избираемыхъ на три года самимъ парламентомъ (союзнымъ собраніемъ) изъ числа всѣхъ швейцарскихъ гражданъ, пользующихся политическими правами. При строго демократической организаціи, лежащей одинаково въ основѣ и парламента и правительства, между союзнымъ совѣтомъ и палатами почти отсутствуютъ какіе бы то ни было конфликты, ибо для этого нѣтъ побудительныхъ причинъ. Въ Швейцаріи господство общественнаго самоопредѣленія проведено въ правительственной дѣятельности глубже и полнѣе, чѣмъ во всякомъ другомъ конституціонномъ государствѣ[2]).

Какъ показываетъ минувшая практика, въ Россіи въ отношеніяхъ между Государственною Думою и министрами съ большою опредѣленностью проявлялась дуалистическая система.

Въ какой бы, однако, системѣ ни выражались взаимоотношенія парламента и правительства, первый во всякомъ конституціонномъ государствѣ пользуется правомъ контроля надъ пра-

---

[1]) О сущности парламентаризма статья *С. А. Котляревскаго* въ Юрид. Вѣстникѣ за 1913 г. № 2.

[2]) *А. А. Алексѣевъ*, Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ. Харьк. 1910, стр. 305.

вительственною дѣятельностью. Этотъ контроль обыкновенно осуществляется въ формѣ вопросовъ и интерпелляцій. Подъ вопросомъ разумѣется обращеніе члена палаты, въ засѣданіи послѣдней, къ министру за свѣдѣніями или разъясненіями по тому или другому дѣлу. Во Франціи вопросъ ставится министру лишь въ томъ случаѣ, если послѣдній, будучи предувѣдомленъ о содержаніи вопроса, выразитъ свое согласіе на него отвѣтить. Вопросъ можетъ повести къ діалогу между спрашивающимъ и министромъ, но общихъ преній не открываетъ. За объясненіями, данными на вопросъ министромъ, никакого вотума палаты не слѣдуетъ.

Гораздо большее значеніе, чѣмъ простой вопросъ, для контроля палатъ надъ административною дѣятельностью имѣетъ интерпелляція. Интерпелляція, или запросъ, состоитъ не столько въ истребованіи отъ министра объясненій, сколько въ обсужденіи и выраженіи взгляда палаты на тотъ или другой актъ или на общее направленіе дѣятельности министра или всего кабинета министровъ. Запросъ предъявляется независимо отъ согласія или несогласія министра представить по нему свои объясненія. Послѣдствіемъ общихъ преній по запросу является опредѣленный вотумъ палаты. Въ государствахъ парламентарныхъ этимъ вотумомъ можетъ быть выражено недовѣріе министру или всему кабинету, влекущее за собою ихъ выходъ въ отставку.

Основаніемъ запроса можетъ быть какъ незаконность, такъ равно и политическая нецѣлесообразность дѣйствій правительства: ихъ несоотвѣтствіе со взглядами большинства палаты.

Помимо вопросовъ и интерпелляцій, практика вырабатываетъ и другіе способы контроля палатъ надъ администраціей: укажемъ на парламентскія анкеты или разслѣдованія, на установленіе извѣстнаго взаимодѣйствія между парламентскими комиссіями и правительствомъ, на предварительное освѣдомленіе правительствомъ палатъ о своихъ указахъ. Такъ, въ Англіи указы должны быть «положены на столъ» палаты: они вступаютъ въ силу лишь при томъ условіи, если, пролежавъ на столѣ опредѣленный срокъ, не вызовутъ противъ себя возраженій со стороны палаты.

Государственной Думѣ и Государственному Совѣту предоставляется обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ

отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ мѣстъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незаконом҃рными (Осн. Зак., ст. 108, Учр. Гос. Думы, ст. 33). Право запросовъ у насъ, такимъ образомъ, ограничено въ двоякомъ отношеніи. Оно ограничено, съ одной стороны, по кругу лицъ и установленій, о дѣйствіяхъ которыхъ можно предъявлять запросъ. Контролю законодательныхъ палатъ не подлежитъ именно дѣятельность учрежденій, не подчиненныхъ Сенату: сюда относятся административныя установленія въ составѣ Государственнаго Совѣта (департаменты, особыя присутствія и Государственная канцелярія), Синодъ и самый Сенатъ, Опекунскій Совѣтъ и всѣ учрежденія, образующія секретаріатъ и дворъ монарха. Съ другой стороны, право запросовъ ограничено по характеру дѣйствій, подлежащихъ обсужденію въ порядкѣ запроса. Съ запросами можно обращаться по поводу лишь такихъ дѣйствій, которыя представляются незаконом҃рными. Такимъ образомъ, нецѣлесообразность, политическая неумѣстность, того или иного акта управленія не можетъ служить у насъ основаніемъ для запроса.

О правѣ отдѣльныхъ членовъ палатъ предлагать министрамъ простые вопросы наше законодательство совсѣмъ не упоминаетъ. Но, по Учрежденію и Думы (ст. 40) и Совѣта (ст. 36), сама палата можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ. Эти разъясненія сообщаются министрами какъ лично, такъ и черезъ ихъ товарищей или начальниковъ отдѣльныхъ частей центральнаго управленія. Если же требуются свѣдѣнія по какимъ-либо спеціальнымъ предметамъ, то они могутъ быть предъявляемы и при содѣйствіи другихъ должностныхъ лицъ, завѣдующихъ соотвѣтствующими дѣлами. Отъ сообщенія разъясненій по предметамъ, не подлежащимъ огласкѣ по соображеніямъ государственнаго порядка, министръ въ правѣ отказаться.

Въ томъ случаѣ, если палата большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра по поводу сдѣланнаго ему запроса, то дѣло представляется на Высочайшее благовоззрѣніе. Согласно ст. 123

Осн. Зак., «Предсѣдатель Совѣта Министровъ, Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями отвѣтствуютъ предъ Государемъ Императоромъ за общій ходъ государственнаго управленія». Также предъ Государемъ и «каждый изъ нихъ въ отдѣльности отвѣтствуетъ за свои дѣйствія и распоряженія». Дѣла объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями подлежатъ у насъ вѣдѣнію Перваго Департамента Государственнаго Совѣта. При этомъ, какъ обращеніе донесенія или жалобы въ названный Департаментъ, такъ и прекращеніе дѣла, преданіе суду или наложеніе взысканія безъ суда, согласно постановленію Департамента, зависитъ отъ Высочайшаго усмотрѣнія. Въ случаѣ преданія министра суду, дѣло о немъ вносится въ Верховный Уголовный Судъ (Учр. Гос. Сов., ст. 68 п. 4 и ст. 86—95).

Такъ называемой государственно-правовой отвѣтственности министровъ, связанной съ правомъ парламента самому предавать суду и судить министра за нарушеніе долга службы, у насъ не существуетъ. Впрочемъ, и на Западѣ этотъ институтъ не имѣетъ большого практическаго значенія. Право парламента предать суду министра фактически уступаетъ свое мѣсто все болѣе укрѣпляющейся у парламента возможности отказомъ въ своемъ довѣріи добиться отставки министра. Другими словами, парламентская пли политическая отвѣтственность на практикѣ вытѣсняетъ государственно-правовую.

§ 28. Парламентъ и судъ.

И парламентъ и судъ должны пользоваться самостоятельностью и быть независимыми одинъ отъ другого, чтобы выполнить свои высокія задачи правотворчества и распознаванія права. Но для того, чтобы начало правового верховенства могло осуществиться во всей своей полнотѣ, парламентскіе акты не должны быть изъяты изъ-подъ контроля суда. Основаніемъ для судебной провѣрки правомѣрности закона служитъ конституція,—совокупность руководящихъ началъ и правилъ, на которыхъ зиждется данная система государственнаго соподчиненія людей. Такимъ образомъ, задачею суда въ отношеніи къ парла-

ментской дѣятельности становится провѣрка конституціонности закона[1]).

Условіемъ возможности такого рода провѣрки является существованіе въ странѣ основныхъ, или конституціонныхъ законовъ, отличающихся по порядку своего пересмотра отъ обыкновенныхъ законовъ («неподвижныя конституціи»). Если въ странѣ существуетъ лишь «гибкая» конституція, ничѣмъ не отличающаяся отъ обыкновенныхъ законовъ въ порядкѣ своего изданія, измѣненія и отмѣны, то провѣрка конституціонности нарушающаго ее закона по существу будетъ невозможной. Въ странахъ гибкихъ конституцій неизбѣжно господство правила: каждый предшествующій законъ можетъ быть измѣняемъ закономъ послѣдующимъ (lex posterior derogat priori).

Неконституціонность закона будетъ формальной, или внѣшней, если порядокъ его изданія не соотвѣтствуетъ порядку, установленному конституціей. Неконституціонность закона будетъ матеріальной, или внутренней, если само его содержаніе противорѣчитъ конституціоннымъ нормамъ.

Право суда провѣрять конституціонность закона развилось въ Америкѣ. Въ Соединенныхъ Штатахъ заинтересованное лицо въ правѣ противопоставить требованію, основанному на законѣ, не соотвѣтствующемъ конституціи по своей формѣ либо по своему содержанію, возраженіе о неконституціонности этого закона. При предъявленіи такого возраженія судъ входитъ въ обсужденіе конституціонности закона. Найдя законъ неконституціоннымъ, судъ отказываетъ въ его примѣненіи. Такимъ образомъ, право американскаго суда отклонить неконституціонный законъ возникаетъ не ex officio, а по требованію заинтересованной стороны. Судъ не въ правѣ отмѣнить неконституціоннаго закона, — такое право могло бы повредить нормальнымъ отношеніямъ между парламентомъ и судомъ, но въ правѣ оставить этотъ законъ безъ примѣненія къ конкретному дѣлу. Право, а вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность, провѣрять конституціонность закона принадлежитъ въ Соединенныхъ Штатахъ всякому суду, какъ федеральному, такъ равно и судамъ отдѣльныхъ штатовъ.

---

[1]) *В. Дурденевскій,* Судебная провѣрка конституціонности закона. Вопросы права 1912, кн. XI (3).

Это право суда провѣрять конституціонность закона существуетъ также и въ англійскихъ колоніяхъ, обладающихъ неподвижными конституціями—въ Канадѣ, въ южно-африканской и австралійской федераціяхъ. Оно признается конституціями Аргентины, Бразиліи, Мексики, а въ Европѣ—конституціей 1911 г. Португаліи. Греція, Норвегія и Румынія, хотя и не имѣютъ въ своихъ конституціяхъ какихъ-либо постановленій о правѣ суда провѣрять конституціонность закона, однако слѣдуютъ практикѣ Соединенныхъ Штатовъ.

Во Франціи конституція также молчитъ по данному вопросу, что же касается практики, то она допускаетъ провѣрку лишь внѣшней конституціонности французскихъ законовъ.

Принципіальную оппозицію праву судовъ отказываться отъ примѣненія законовъ, противныхъ конституціи, представляетъ проф. Лабандъ. По его мнѣнію, не судья, а императоръ обязанъ охранять конституцію и бодрствовать надъ нею. Онъ изслѣдуетъ въ интересахъ всѣхъ имперскихъ подданныхъ, выполнены ли при изданіи закона конституціонныя условія, и даетъ результату этого изслѣдованія формально-правовое выраженіе въ видѣ промульгаціи закона. Дѣятельность судьи, провѣряющаго конституціонность закона, кажется названному германскому ученому революціонной. Германская конституція не содержитъ какихъ-либо постановленій объ этомъ правѣ суда, а сама практика не отличается по этому предмету устойчивостью.

Австрійская конституція опредѣленнымъ образомъ воспрещаетъ судамъ провѣрку конституціонности закона съ матеріальной стороны: «Суды не могутъ входить въ разсмотрѣніе дѣйствительности законовъ, правильно опубликованныхъ».

Въ нашихъ Основныхъ Законахъ къ разсматриваемому вопросу имѣютъ отношеніе слѣдующія статьи. «Общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ. Посему всѣ законы должны быть вносимы въ подлинникѣ или въ завѣренныхъ спискахъ въ Правительствующій Сенатъ» (ст. 90). «Законы обнародываются во всеобщее свѣдѣніе Правительствующимъ Сенатомъ въ установленномъ порядкѣ и прежде обнародыванія въ дѣйствіе не приводятся» (ст. 91). «Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародыванію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ Основныхъ Законовъ» (ст. 92).

Такимъ образомъ, Сенату принадлежитъ право провѣрять внѣшнюю, формальную конституціонность закона. О правѣ суда провѣрять конституціонность закона по содержанію мы не находимъ въ Основныхъ Законахъ никакихъ постановленій.

§ 29. Парламентъ и права гражданъ.

Какъ обязательная общественная миссія, направленная къ осуществленію необходимыхъ для общежитія функцій, государственная дѣятельность соединена съ неизбѣжнымъ вторженіемъ въ область личной свободы гражданъ. Однако, въ отличіе отъ условій полицейскаго государства, гдѣ индивидъ былъ всецѣло подчиненъ усмотрѣнію и произволу правящей власти, въ конституціонномъ государствѣ устанавливаются строгія границы для принудительнаго вторженія послѣдней въ область личной свободы. Правовымъ начертаніемъ этой границы устанавливается та сфера личной самодѣятельности, которая недоступна для правомѣрнаго вмѣшательства правящей власти. Въ эту сферу нормально входитъ принципъ личной неприкосновенности, ставящій личность человѣка подъ защиту закона и суда, и, съ опредѣленными законными ограниченіями, свобода передвиженія, неприкосновенность жилища, тайна корреспонденціи, свобода вѣроисповѣданія, свобода слова и, въ частности, свобода печати, свобода собраній и обществъ, свобода труда, занятій и промысловъ.

Публичное право забронировываетъ личность, главнымъ образомъ, по отношенію къ административнымъ учрежденіямъ и лишь отчасти противъ вмѣшательства парламента. Правовое обезпеченіе личности отъ возможнаго нарушенія ея самодѣятельности новымъ закономъ достигается въ большей или меньшей мѣрѣ посредствомъ конституціонныхъ гарантій личной свободы. Постановленія конституцій о недопустимости законодательнаго вмѣшательства въ опредѣленныя области личной свободы обыкновенно объединяются въ понятія декларацiи правъ.

Декларація правъ первоначально возникла въ Америкѣ. Ея идейные ростки относятся къ эпохѣ борьбы американскихъ колоній Англіи за независимость. Естественно-правовое представленіе объ изначальныхъ, прирожденныхъ правахъ индивида

должно было получить особое значеніе въ жизни англійскихъ поселенцевъ въ Америкѣ. Ученіе о томъ, что права индивида изначальны, что государство основано на договорѣ людьми, первоначально жившими какъ бы внѣ государства, въ естественномъ состояніи, въ быту поселенцевъ находитъ какъ-будто бы живое подтвержденіе. Горсти поселенцевъ, разсѣянныхъ на громадномъ пространствѣ въ уединеніи первобытныхъ лѣсовъ, начинало казаться, что она живетъ внѣ государства, въ естественномъ состояніи, и если она выйдетъ изъ этого состоянія, то сдѣлаетъ это добровольно, не принуждаемая къ тому никакою земною властью. Когда поселенцы основываютъ новое общежитіе, они дѣйствительно заключаютъ общественный договоръ, гарантирующій какъ бы изначальныя, прирожденныя права индивида.

Въ этихъ «поселенческихъ договорахъ» мы и находимъ зародышъ будущихъ декларацій правъ. Въ 1636 г. Роджеръ Вильямсъ, изгнанный изъ массачузетской колоніи за проповѣдь неограниченной вѣротерпимости, основываетъ со своими единомышленниками городъ Провиденсъ въ нынѣшнемъ Родъ-Айландѣ. Въ договорѣ, заключенномъ при основаніи этого города, колонисты обязуются повиноваться изданнымъ ими по большинству голосовъ законамъ, но только «въ дѣлахъ гражданскихъ»,— вѣра совсѣмъ не подлежитъ законодательству. Въ 1663 г. это право полной и безусловной свободы вѣроисповѣданія было подтверждено въ грамотѣ, дарованной Родъ-Айланду Карломъ II. Она обѣщаетъ, что на будущее время никто въ колоніи не долженъ терпѣть стѣсненій и не долженъ быть наказанъ или преданъ суду за отступленіе отъ общихъ убѣжденій въ дѣлахъ вѣры; напротивъ, всѣ лица и на всѣ времена должны пользоваться полной свободой совѣсти. Для насъ особенно существенны заключительныя слова грамоты 1663 г.: «наша королевская воля и желаніе таковы, чтобы все это соблюдалось не взирая ни на какой законъ, статутъ или постановленіе, изданные или имѣющіе быть изданными, или обычай и обыкновеніе земли нашей, которые противорѣчили бы вышесказанному».

Такимъ образомъ, уже въ XVII вѣкѣ создается представленіе о правѣ, присущемъ всѣмъ людямъ, которое законодатель обязанъ признавать, Впослѣдствіи идея религіозной свободы, какъ изначальнаго права человѣка, становится отправ-

нымъ пунктомъ въ обоснованіи и другихъ публичныхъ правъ индивида. Изданіе деклараций правъ въ Америкѣ связано съ отдѣленіемъ американскихъ колоній Англіи отъ своей метрополіи. Первою была декларація правъ Виргиніи 1776 г. «Представителями добраго народа Виргиніи, собравшимися въ полный, свободноизбранный конвентъ, провозглашено, какія права принадлежатъ имъ и ихъ потомству, какъ основа и первоисточникъ правительственной власти,—именно: (ст. 1) отъ природы всѣ люди одинаково свободны и независимы и обладаютъ нѣкоторыми неотъемлемыми правами, отъ которыхъ они, даже вступая въ общественное состояніе, не могутъ по какому бы то ни было договору отречься сами или лишить ихъ свое потомство; таково право на жизнь и свободу, включая возможность пріобрѣтать собственность и владѣть ею, а также стремиться къ достиженію счастья и безопасности»... Виргинская декларація правъ явилась прототипомъ для декларациіи правъ другихъ сѣверо-американскихъ штатовъ. Во всѣхъ штатахъ текстъ конституціи теперь начинается декларацією правъ; за ней слѣдуетъ, на второмъ мѣстѣ, планъ государственнаго строя. Такимъ образомъ, прежде всего устанавливаются права основателя государства, изначально свободнаго и неограниченнаго индивида, а затѣмъ уже права созданнаго имъ учрежденія—государства[1]).

Укоренившаяся въ Соединенныхъ Штатахъ возможность судебной провѣрки конституціонности закона служитъ ближайшей юридической гарантіей ненарушимости правъ личной свободы, провозглашенныхъ въ декларацияхъ, со стороны парламента какъ федеральнаго, такъ и отдѣльныхъ штатовъ.

Въ 1789 г. Декларація правъ человѣка и гражданина провозглашается въ революціонной Франціи. Подчинялось ли французское учредительное собраніе вліянію американцевъ или просто однородныя направленія политической мысли вызвали одинаковыя послѣдствія, но, во всякомъ случаѣ, французская декларація правъ повторяетъ, въ общемъ, тѣ же мысли, что и американскія декларациіи. «Представители французскаго народа, собранные въ національное собраніе, принимая во вниманіе, что невѣдѣніе, забвеніе или презрѣніе правъ человѣка суть

[1]) *Г. Еллинекъ*, Декларація правъ человѣка и гражданина, М. 1906.

единственныя причины общественныхъ бѣдствій и порчи правительствъ, рѣшили изложить въ торжественномъ объявленіи естественныя, неотчуждаемыя и священныя права человѣка... Національное собраніе признаетъ и объявляетъ, предъ лицомъ и подъ покровительствомъ Верховнаго Существа, слѣдующія права человѣка и гражданина: (ст. 1) Люди рождаются и остаются свободными и равноправными; (ст. 2) Цѣль всякаго политическаго союза есть охрана естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ человѣка. Эти права суть: свобода, собственность, безопасность и сопротивленіе гнету»...

Впослѣдствіи идея декларацiи правъ была воспринята бельгійской конституціей, швейцарской, итальянской, датской, испанской и нѣк. др. Дѣйствующая французская конституція 1875 г. не содержитъ декларацiи правъ, но, по толкованію Дюги и другихъ французскихъ юристовъ, Декларація правъ человѣка и гражданина 1789 г. молчаливо подразумѣвается въ конституціонныхъ законахъ современной Франціи. Имперская конституція Германіи какой-либо декларацiи правъ въ себѣ не заключаетъ.

Въ Англіи, при отсутствіи писанной конституціи, нѣтъ и декларацiи правъ въ американскомъ или французскомъ стилѣ. Оплотомъ для личной свободы англійскихъ гражданъ является не представленіе о прирожденныхъ правахъ индивида, недоступныхъ для законодательнаго вмѣшательства, а укрѣпившееся вѣками господство парламентскихъ законовъ и признанныхъ судомъ правовыхъ началъ. Въ Англіи еще Великая Хартія вольностей 1215 г. поставила неприкосновенность личности подъ защиту закона и суда. Петиція о правѣ 1628 г. добивается устраненія всякихъ изъятій и исключеній изъ общаго судебнаго порядка лишенія свободы, хотя бы эти изъятія дѣлались именемъ самого короля. Наконецъ, Habeas Corpus актъ 1689 г. открываетъ каждому задержанному безусловную доступность немедленной судебной провѣрки правомѣрности его ареста, въ его личномъ присутствіи на судѣ. Такимъ образомъ, въ Англіи издавна создается правовая традиція въ отношеніяхъ между правительствомъ и гражданами. Въ настоящее время требованія гражданской свободы, сформулированныя нѣсколько вѣковъ тому назадъ въ Великой Хартіи, въ петиціи о правѣ и въ актѣ

Habeas Corpus, успѣли уже войти въ плоть и кровь общественнаго правосознанія,—и само правительство, сама администрація, съ которой въ другихъ странахъ все еще не смывается историческая печать полицейскаго государства, въ Англіи смогла настолько проникнуться духомъ законности, что, дѣйствительно, уже не прибѣгаетъ къ лишенію свободы тамъ, гдѣ нѣтъ для этого основаній, строго и точно опредѣленныхъ законами страны.

Наши Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. въ главѣ «О правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ» касаются неприкосновенности личности (ст. 72 и 73) и жилища (ст. 75), свободы передвиженія (ст. 76), свободы вѣры (ст. 81), свободы слова и печати (ст. 79), правъ устройства собраній и образованія обществъ и союзовъ (ст. 78 и 80), свободнаго избранія занятій (ст. 76) и неприкосновенности собственности (ст. 77 и 76). Гарантіи, устанавливаемыя для россійскихъ гражданъ, по названнымъ предметамъ, состоятъ почти исключительно въ одномъ: въ указаніи на *законъ*, какъ на необходимое начало, регулирующее возможное вмѣшательство правящей власти въ соотвѣтственныя сферы личности. «Никто не можетъ быть задержанъ подъ стражу иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ опредѣленныхъ» (ст. 73); обыски и выемки въ жилищѣ, безъ согласія его хозяина, «допускаются не иначе, какъ въ случаяхъ и въ порядкѣ, закономъ опредѣленныхъ» (ст. 75); ограниченія въ правѣ свободно избирать мѣсто жительства и занятіе, «установлены особыми законами» (ст. 76). Условія пользованія свободою вѣры «опредѣляются закономъ» (ст. 81). Высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять ихъ путемъ печати или иными способами можно «въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ» (ст. 79). Собранія, общества и союзы допускаются «въ цѣляхъ, не противныхъ законамъ». «Закономъ опредѣляются условія, при которыхъ могутъ происходить собранія, порядокъ ихъ закрытія, а равно ограниченіе мѣстъ для собраній». «Условія образованія обществъ и союзовъ, порядокъ ихъ дѣйствій, условія и порядокъ сообщенія имъ правъ юридическаго лица, равно какъ порядокъ закрытія обществъ и союзовъ, опредѣляются закономъ» (ст. 78 и 80).

Иначе опредѣлена гарантія для собственности: «Собственность неприкосновенна. Принудительное отчужденіе недвижи-

мыхъ имуществъ, когда сіе необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, какъ за справедливое и приличное вознагражденіе» (ст. 77). Соотвѣтствующихъ *конкретныхъ гарантій* для личной неприкосновенности и другихъ видовъ личной свободы Основные Законы не устанавливаютъ. Они не предписываютъ, напр., соблюденія при личномъ задержаніи или вторженіи въ жилище опредѣленныхъ формъ, не требуютъ скорѣйшей судебной провѣрки основательности задержанія. Они не исключаютъ принципіально характерныхъ для полицейскаго государства институтовъ предварительной цензуры для произведеній печати и предварительнаго разрѣшенія для пользованія правомъ собраній и обществъ и т. д. Вслѣдствіе этого обезпеченіе правъ россійскихъ подданныхъ со стороны Основныхъ Законовъ 23 апрѣля существенно отличается отъ гарантій личной свободы гражданъ, устанавливаемыхъ иностранными конституціями (ср., напр., бельгійскую конституцію 1831 г., ст. 4—24).

§ 30. Парламентское дѣлопроизводство.

Порядокъ парламентскаго дѣлопроизводства опредѣляется частью закономъ, частью наказами, издаваемыми каждою палатою отдѣльно. Согласно Учрежденіямъ Думы (ст. 62) и Совѣта (ст. 60), наказы издаются въ развитіе правилъ Учрежденія и опредѣляютъ «подробности внутренняго распорядка» въ Думѣ и Совѣтѣ. Наказы публикуются во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Сенатъ. Въ правѣ ли Сенатъ входить при этомъ въ обсужденіе законности Наказа, этого вопроса Учрежденія Думы и Совѣта не затрогиваютъ. Самъ Сенатъ разрѣшаетъ его въ положительномъ смыслѣ, основываясь на своемъ правѣ «высшаго надзора въ порядкѣ управленія и исполненія». Остается, однако, сомнительнымъ, можно ли наказъ, издаваемый законодательнымъ учрежденіемъ, разсматривать какъ подзаконный актъ управленія? Какъ бы то ни было, Государственная Дума уклонилась отъ измѣненія своего Наказа по указаніямъ Сената,—и Наказъ остается поэтому неопубликованнымъ. Напротивъ, Государственный Совѣтъ подчинился указаніямъ Сената, и его Наказъ былъ въ 1907 г. опубликованъ Сенатомъ (Собр. Указ. Расп., 1907 отд. I, ст. 802).

Помимо наказовъ, въ установленіи порядка дѣлопроизводства большую роль играетъ сама практика палатъ: обыкновенно способъ разрѣшенія того или другого вопроса внутренняго распорядка въ одномъ конкретномъ случаѣ пріобрѣтаетъ значеніе прецедента для всѣхъ аналогичныхъ случаевъ въ будущемъ (см. Пиленко, Русскіе парламентскіе прецеденты).

Дѣятельность палатъ открывается принесеніемъ торжественнаго обѣщанія или присяги вновь избранными ея членами и повѣркою ихъ полномочій подлежащею палатою. Когда будетъ провѣрена правильность избранія для абсолютнаго большинства членовъ, Дума переходитъ къ избранію изъ своей среды предсѣдателя, двухъ его товарищей, секретаря и его товарищей. Этими выборами осуществляется т. наз. конституированіе палаты. Въ Государственномъ Совѣтѣ предсѣдатель и вице-предсѣдатель назначаются Высочайшею властью изъ членовъ Совѣта по назначенію. Секретаріатомъ же Совѣта является Государственная канцелярія.

Для обсужденія общихъ вопросовъ, возникающихъ относительно дѣятельности Думы, подъ предсѣдательствомъ ея предсѣдателя состоитъ совѣщаніе, въ составъ котораго входятъ товарищи предсѣдателя, секретарь Думы и одинъ изъ его товарищей (Учр. Гос. Думы, ст. 12).

Занятія палатъ происходятъ въ общихъ собраніяхъ, а также въ отдѣлахъ и комиссіяхъ. На отдѣлы составъ палаты раздѣляется по жребію, комиссіи же образуются посредствомъ избранія. Согласно своему Учрежденію, Государственная Дума можетъ образовывать изъ своей среды отдѣлы и комиссіи «для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ»; число отдѣловъ и комиссій, ихъ составъ, а также предметы ихъ вѣдомства, устанавливаются самою Думою (ст. 5 и 6). Наказъ Думы возлагаетъ на отдѣлы повѣрку правильности избранія членовъ Думы, избраніе комиссій и разсмотрѣніе тѣхъ или иныхъ дѣлъ, по постановленію Думы. Комиссіи образуются путемъ ихъ избранія либо въ отдѣлахъ, либо въ общемъ собраніи Думы, при чемъ Дума въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ рѣшаетъ, какимъ изъ указанныхъ способовъ должна быть образована данная комиссія. Комиссіи могутъ быть или спеціальныя, учреждаемыя для предварительнаго разсмотрѣнія опредѣленнаго

законопроекта или дѣла, или постоянныя, къ числу которыхъ принадлежитъ бюджетная и финансовая комиссіи, комиссія по исполненію государственной росписи, редакціонная комиссія, распорядительная, библіотечная и др. Государственный Совѣтъ на отдѣлы не дѣлится. Повѣрка полномочій членовъ по выборамъ возлагается Наказомъ Совѣта на комиссію по дѣламъ личнаго состава и внутренняго распорядка. Комиссіи Совѣта, образуемыя по ст. 32 Учр. Гос. Сов., бываютъ постоянныя и временныя. Кромѣ указанной комиссіи личнаго состава, въ качествѣ постоянныхъ учреждаются на всю сессію комиссіи финансовая и законодательныхъ предположеній. Временныя комиссіи образуются для опредѣленнаго дѣла до окончанія его разсмотрѣнія въ Совѣтѣ.

Комиссіи и отдѣлы конституируются сами,—т. е. сами избираютъ изъ своей среды предсѣдателя и секретаря; сверхъ того, комиссіи избираютъ докладчиковъ для составленія доклада палатѣ и представленія ей необходимыхъ словесныхъ по дѣлу объясненій.

Засѣданія общаго собранія палаты, а также ея отдѣловъ и комиссій, назначаются, открываются и закрываются ея предсѣдателями. Предсѣдатель пользуется извѣстной дискреціонною властью въ отношеніи членовъ палаты. По ст. 37 Учр. Гос. Думы, предсѣдатель останавливаетъ того изъ членовъ Думы, который уклоняется отъ соблюденія порядка или уваженія закону. Отъ предсѣдателя зависитъ объявить перерывъ засѣданія или его закрыть. Дальнѣйшія дисциплинарныя мѣры въ отношеніи члена Думы могутъ быть приняты уже по постановленію самаго собранія. Въ случаѣ нарушенія порядка членомъ Думы онъ можетъ быть удаленъ изъ засѣданій или устраненъ на опредѣленный срокъ отъ участія въ собраніяхъ Думы. Первая изъ этихъ мѣръ принимается по постановленію общаго собранія Думы либо ея отдѣла или комиссіи; вторая—не иначе, какъ по постановленію общаго собранія самой Думы (ст. 38). По Наказу Думы членъ ея можетъ быть устраненъ отъ всѣхъ занятій Думы на время отъ одного до 15 дней. Учрежденіе Государственнаго Совѣта обходитъ молчаніемъ вопросъ о дисциплинарной власти предсѣдателя и общаго собранія въ отношеніи членовъ Совѣта; этотъ пробѣлъ закона восполняется Наказомъ Совѣта примѣнительно къ Учрежденію Государственной Думы.

Для законнаго состава засѣданій Думы или Совѣта требуется присутствіе не менѣе одной трети всего числа даннаго состава членовъ Думы или Совѣта. Въ иностранныхъ государствахъ кворумъ обычно опредѣляется присутствіемъ болѣе половины всего состава палаты. Оригинальнымъ исключеніемъ является Англія, гдѣ для законности голосованій въ палатѣ общинъ, состоящей изъ 670 членовъ, требуется присутствіе 40 и въ палатѣ лордовъ, состоящей изъ пятисотъ членовъ,—30, а для законности преній даже всего только трехъ человѣкъ.

Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Думы или Совѣта не состоится за отсутствіемъ кворума, подлежавшее разсмотрѣнію дѣло, если оно признается внесшимъ его министромъ неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позже двухъ недѣль послѣ несостоявшагося засѣданія. При такомъ слушаніи дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Думы или Совѣта.

Во всѣхъ собраніяхъ Думы и Совѣта могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, однако участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами данной палаты. Но выслушаны они должны быть каждый разъ, когда о томъ заявятъ.

Засѣданія общаго собранія палаты могутъ быть публичными или закрытыми. Закрытыя засѣданія назначаются по постановленію общаго собранія палаты или по распоряженію ея предсѣдателя. По распоряженію предсѣдателя закрытыя засѣданія назначаются, между прочимъ, въ томъ случаѣ, когда министръ, предметовъ вѣдомства котораго касается подлежащее разсмотрѣнію палаты дѣло, заявитъ, что оно, по соображеніямъ государственнаго порядка, не должно подлежать оглашенію. Въ иностранныхъ государствахъ закрытыя засѣданія могутъ имѣть мѣсто по постановленію палаты или по требованію правительства. Въ палатѣ инициатива закрытія дверей обыкновенно предоставляется опредѣленному числу членовъ: такъ, во Франціи требованіе о закрытіи дверей должно быть подписано 20-ью членами въ нижней палатѣ или пятью—въ верхней. Самое рѣшеніе о закрытіи дверей принимается безъ преній. Въ практикѣ иностранныхъ парламентовъ закрытыя засѣданія весьма рѣдки.

Что касается публичныхъ засѣданій, то въ нихъ предсѣдателю палаты предоставляется разрѣшать присутствіе постороннимъ лицамъ въ числѣ не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ; въ соотвѣтствующемъ числѣ предсѣдатель допускаетъ и представителей повременной печати, во всякомъ случаѣ не болѣе одного на каждое отдѣльное изданіе. Въ публичныхъ засѣданіяхъ палатъ въ правѣ присутствовать члены другой палаты, сенаторы и особы дипломатическаго корпуса. Въ случаѣ нарушенія лицами, допущенными на засѣданіе, правильности его хода, они удаляются изъ засѣданія по распоряженію предсѣдателя.

Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія палаты составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ палаты, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ. Впрочемъ, изъ отчета о закрытомъ засѣданіи предсѣдатель или, въ подлежащихъ случаяхъ, министръ, по заявленію котораго двери засѣданія были закрыты, можетъ разрѣшить опубликованіе тѣхъ или другихъ частей.

Засѣданія отдѣловъ и комиссій непубличны: на означенныя засѣданія ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются (Учр. Гос. Думы, ст. 42, Учр. Гос. Сов., ст. 38). Въ виду этихъ статей Сенатъ и правительство считаютъ противнымъ закону допущеніе въ комиссіи даже и свѣдущихъ лицъ. Соотвѣтствующія правила наказовъ Думы и Совѣта о возможности приглашенія въ комиссіи лицъ, отъ которыхъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій, были признаны Сенатомъ неподлежащими опубликованію въ виду ихъ несогласованности съ закономъ. Въ принципѣ, однако, нельзя смѣшивать публичность засѣданій съ приглашеніемъ свѣдущихъ лицъ. Такъ, засѣданія департаментовъ Государственнаго Совѣта тоже безусловно не публичны, но, по постановленію самого закона, въ нихъ могутъ быть приглашаемы предсѣдателемъ лица, «отъ коихъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій» (Учр. Гос. Сов., ст. 76 и 74).

И въ Думу и въ Совѣтъ воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя или письменныя заявленія и просьбы (Учр. Гос. Думы, ст. 61, и Учр. Гос. Сов., ст. 6). Этими постановленіями у насъ преграждается возможность обращенія

гражданъ въ законодательныя учрежденія съ петиціями. Въ иностранныхъ государствахъ право петицій обыкновенно признается однимъ изъ основныхъ правъ гражданъ. Но это право обставлено и нѣкоторыми ограниченіями: воспрещается представлять петиціи въ палаты лично (Бельгія, Италія и др.), частныя лица не могутъ подавать коллективныхъ петицій (Италія, Пруссія и др.), петиціи принимаются только за подписью подателя и т. д.

Правила о допущеніи въ засѣданія Думы и Совѣта постороннихъ лицъ и объ охраненіи въ помѣщеніяхъ палатъ должнаго порядка составляются по соглашенію предсѣдателей Думы и Совѣта съ предсѣдателемъ Совѣта Министровъ и утверждаются Высочайшею властью. Исполнительнымъ органомъ по поддержанію порядка въ помѣщеніяхъ Думы и въ ея засѣданіяхъ является приставъ Думы и его помощники: означенныя лица назначаются, по штату, предсѣдателемъ Думы и исполняютъ его распоряженія, а также и предсѣдателей отдѣловъ и комиссій.

Изучая порядокъ производства дѣлъ въ палатахъ, остановимся на движеніи законопроектовъ и на порядкѣ предъявленія запросовъ.

1. Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями вносятъ свои законопроекты въ Думу (Учр. Гос. Думы, ст. 34). Внесенный законопроектъ можетъ быть взятъ министромъ обратно лишь до того момента, пока этотъ законопроектъ не будетъ одобренъ Думою (ст. 47). По Наказу Думы, министерскій законопроектъ первоначально разсматривается совѣщаніемъ при предсѣдателѣ Думы и докладывается Думѣ съ заключеніемъ, въ какую именно думскую комиссію слѣдуетъ его направить. Дума принимаетъ или отвергаетъ заключеніе совѣщанія безъ преній.

Сложнѣе первоначальное движеніе дѣла при возбужденіи законодательныхъ предположеній членами Думы.

Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Думы подаютъ письменное заявленіе ея предсѣдателю. Къ заявленію долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы (ст. 55).

Не позже, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія этого заявленія въ Думѣ, копія съ заявленія сообщается подлежащему министру, и онъ извѣщается о предполагаемомъ днѣ заслушанія заявленія въ Думѣ. Если затѣмъ по заслушаніи заявленія окажется, что Дума раздѣляетъ изложенныя въ немъ соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ. Въ случаѣ отказа министра отъ составленія такого законопроекта, Думою можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды (ст. 56 и 57). Такимъ образомъ, право возбужденія законодательныхъ предположеній членами Думы ограничено требованіемъ подписи подъ заявленіемъ тридцати членовъ, мѣсячнымъ срокомъ со дня извѣщенія министра до дня заслушанія заявленія въ Думѣ и правомъ министра, принявъ на себя выработку желательнаго законопроекта, дать свое направленіе, свою окраску думскому почину. Внеся въ Думу законопроектъ, предначертанный по ея иниціативѣ, министръ можетъ взять его обратно не иначе, какъ съ согласія на то Думы (ст. 47).

Послѣ того, какъ законопроектъ пройдетъ черезъ думскую комиссію, онъ подвергается обсужденію въ общихъ собраніяхъ Думы. Такъ наз. первое чтеніе законопроекта состоитъ въ общемъ разсмотрѣніи основныхъ его положеній. Второе чтеніе заключается въ постатейномъ обсужденіи проекта, съ правомъ предлагать поправки къ отдѣльнымъ статьямъ. Третье чтеніе состоитъ во вторичномъ постатейномъ обсужденіи проекта, безъ права, однако, вносить въ проектъ какія-либо поправки, кромѣ заявленныхъ раньше. Послѣ постатейнаго голосованія Дума рѣшаетъ вопросъ, принимаетъ ли она весь проектъ въ цѣломъ или нѣтъ. Принятый проектъ передается въ редакціонную комиссію; въ окончательной редакціи, выработанной комиссіей, проектъ снова докладывается Думѣ, при чемъ обсужденію подлежитъ только редакція и расположеніе отдѣльныхъ частей.

Весь этотъ порядокъ обсужденія законопроектовъ основанъ на думскомъ Наказѣ. Учрежденіе Думы ограничивается лишь слѣдующими общими правилами относительно прекращенія сужденій и принятія постановленій. Сужденія Думы по дѣлу прекращаются, если оно постановленіемъ Думы признано доста-

точно выясненнымъ (ст. 36). Постановленіемъ Думы по разсмотрѣннымъ ею дѣламъ почитается мнѣніе, принятое въ общемъ ея собраніи большинствомъ голосовъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, производится новсе голосованіе. Если и затѣмъ не получится большинства голосовъ, то голосъ предсѣдателя Думы даетъ перевѣсъ (ст. 48). Такія же правила установлены и для Государственнаго Совѣта (Учр. Сов., ст. 34 и 46).

Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и ею одобренные, передаются въ Государственный Совѣтъ (ст. 49). Кромѣ законопроектовъ, одобренныхъ Думой, въ Совѣтъ могутъ поступать лишь тѣ законопроекты, которые будутъ предначертаны по его собственному почину. При этомъ, порядокъ для возбужденія законодательныхъ предположеній въ Совѣтѣ установленъ такой же, какъ и для членовъ Думы (Учр. Гос. Сов., ст. 54—56). Законопроекты, предначертанные по почину Совѣта, вносятся въ Совѣтъ, такимъ образомъ, либо министрами либо комиссіями, образованными изъ самихъ членовъ Совѣта (ст. 29). Что касается законопроектовъ правительственной иниціативы, то вносить ихъ прямо въ Совѣтъ, минуя Думу, министры не въ правѣ. Въ иностранныхъ государствахъ министрамъ предоставляется вносить свои законопроекты въ любую изъ палатъ, по усмотрѣнію; принятый данной палатою, законопроектъ переходитъ въ другую палату.

Законопроектъ, предначертанный по почину Думы и, по ея одобреніи, поступившій въ Совѣтъ, не можетъ быть взятъ обратно министромъ, внесшимъ его въ Думу. Законопроектъ же, предначертанный по почину Совѣта, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ не иначе, какъ съ согласія на то Совѣта (ст. 45).

Разсмотрѣніе законопроектовъ въ Совѣтѣ, согласно Наказу Совѣта, состоитъ прежде всего въ обсужденіи общихъ основаній проекта. Это общее обсужденіе заканчивается постановленіемъ или объ отклоненіи всего проекта, или о передачѣ его въ одну изъ постоянныхъ либо временную комиссію, или о непосредственномъ переходѣ къ постатейному его разсмотрѣнію. По окончаніи постатейнаго обсужденія проекта въ Совѣтѣ, Государственная Канцелярія составляетъ сводъ всѣхъ его статей на точномъ основаніи постановленій Совѣта. На дальнѣйшемъ (третьемъ)

чтеніи законопроекта въ Совѣтѣ обсужденію подлежатъ только редакція и расположеніе отдѣльныхъ статей. По установленіи окончательной редакціи Совѣтъ рѣшаетъ вопросъ о принятіи или отклоненіи проекта во всей его совокупности.

Законопроекты, предначертанные по почину Совѣта и имъ одобренные, поступаютъ въ Думу (Осн. Зак., ст. 110).

Законопроекты, не принятые Думою или Совѣтомъ, признаются отклоненными (ст. 111). Впрочемъ, вносить ихъ вновь на законодательное разсмотрѣніе ничто не препятствуетъ. Нѣкоторое ограниченіе въ этомъ отношеніи установлено лишь для законопроектовъ, предначертанныхъ по почину одной изъ палатъ; въ случаѣ отклоненія Думою или Совѣтомъ означенные законопроекты могутъ быть вносимы вновь *въ теченіе той же сессіи* не иначе, какъ съ Высочайшаго на то повелѣнія (о послѣдствіяхъ Высочайшаго неутвержденія законопроекта думской или совѣтской иниціативы ср. выше, стр. 45).

Въ тѣхъ случаяхъ, когда Совѣтъ, не отклоняя одобреннаго Думою законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло для новаго его разсмотрѣнія можетъ быть, по постановленію Совѣта, либо возвращено въ Думу, либо передано въ особую (согласительную) комиссію. Такое же право предоставлено и Думѣ въ отношеніи поступившихъ къ ней изъ Совѣта законопроектовъ совѣтской иниціативы. Согласительная комиссія образуется изъ равнаго числа членовъ отъ Совѣта и Думы, по выбору каждой палаты по принадлежности. Предсѣдательствуетъ въ комиссіи одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Совѣтъ (или въ Думу, если именно она передала проектъ въ согласительную комиссію): здѣсь дѣло получаетъ дальнѣйшее движеніе «въ установленномъ порядкѣ» (Учр. Гос. Сов., ст. 49, и Думы, ст. 51). Означенныя слова закона: «въ установленномъ порядкѣ» слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что палата, передавшая дѣло въ согласительную комиссію, не связана ея заключеніемъ.

Законопроекты, поступившіе въ Думу и одобренные какъ ею, такъ и Государственнымъ Совѣтомъ, равно какъ законопроекты, предначертанные по почину Совѣта и одобренные какъ имъ, такъ и Думою, представляются Государю Императору

предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта (Осн. Зак., ст. 113). О законопроектахъ, не удостоившихся Высочайшаго утвержденія, сообщается государственнымъ секретаремъ по принадлежности. Законоположенія издаются за Собственноручною подписью или утвержденіемъ Императорскаго Величества съ поясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Собственноручное утвержденіе выражается словами: Быть по сему. Законоположенія скрѣпляются государственнымъ секретаремъ съ указаніемъ мѣста и времени ихъ утвержденія (Учр. Гос. Сов., ст. 63—65).

2. Чтобы исчерпать вопросъ о дѣлопроизводствѣ палатъ, намъ остается еще остановиться на порядкѣ предъявленія запросовъ. Заявленія о запросахъ подаются членами Думы въ письменной формѣ предсѣдателю Думы; послѣдній даетъ ходъ заявленію лишь при томъ условіи, если оно подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами. При наличности такого числа подписей заявленіе вносится на обсужденіе палаты. При этомъ, по Наказу Думы, запросы, по которымъ заявлена неотложность, докладываются въ общемъ собраніи и, въ случаѣ признанія Думою неотложности, тотчасъ же разсматриваются по существу; въ противномъ случаѣ они, какъ и всѣ прочія заявленія о запросахъ, предварительно передаются въ комиссію по запросамъ, съ заключеніемъ которой и докладываются потомъ въ Думѣ. Запросъ, принятый большинствомъ членовъ Думы, сообщается подлежащему министру. На послѣдняго законъ возлагаетъ обязанность, въ срокъ не далѣе одного мѣсяца со дня полученія запроса, либо дать Думѣ «надлежащія свѣдѣнія и разъясненія», либо извѣстить Думу о причинахъ, по коимъ онъ лишенъ возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Дума большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта (а не самой Думы!) на Высочайшее благовоззрѣніе (Учр. Гос. Думы, ст. 58—60). Такимъ образомъ, послѣдствія, къ которымъ можетъ повести признаніе Думою дѣйствій министра или подвѣдомственныхъ ему лицъ и установленій незакономѣрными, опредѣляются всецѣло по усмотрѣнію монарха.

Для Государственнаго Совѣта установленъ точно такой же

порядокъ предъявленія запросовъ, какъ и для Думы (Учр. Сов., ст. 57—59).

§ 31. Историческая роль парламента.

Какъ показываетъ историческая дѣйствительность, типъ современнаго политическаго уклада представляетъ собою не болѣе, какъ извѣстный компромиссъ между традиціями полицейской опеки и требованіями личной самостоятельности, автономіи. Въ однѣхъ странахъ этотъ компромиссъ устанавливается все болѣе въ пользу автономнаго начала, въ другихъ онъ продолжаетъ склоняться въ сторону стараго порядка. Огромный и тернистый путь отъ абсолютизма къ самоуправленію, отъ государственнаго господства къ общественному служенію, отъ суверенитета личной власти къ верховенству безличныхъ нормъ права, еще не пройденъ.

Парламентъ на этомъ пути служитъ мощнымъ опорнымъ пунктомъ. Опираясь на парламентъ, широкіе круги населенія получаютъ возможность подчинять государственную дѣятельность интересамъ общественнаго служенія. Благодаря парламенту законъ изъ личнаго требованія неограниченнаго монарха превращается въ выраженіе воли народныхъ избранниковъ.

Въ новѣйшее время парламентъ, какъ учрежденіе, встрѣчаетъ серьезную критику. Эта критика исходитъ не изъ принципіально враждебнаго ему лагеря сторонниковъ стараго порядка, но изъ среды людей, цѣликомъ стоящихъ на почвѣ конституціоннаго строя[1]). Въ критической оцѣнкѣ парламента указываютъ на то, что парламентская дѣятельность требуетъ и большого опыта и спеціальныхъ познаній, а между тѣмъ если въ парламентъ и попадаютъ въ достаточномъ числѣ знающіе дѣло люди, то лишь благодаря простой случайности. Парламентъ окружаетъ профессіональное политиканство. Господство послѣдняго особенно ярко проявляется въ Америкѣ. Въ Европѣ есть свои идеалистическія традиціи,—здѣсь больше вѣры въ партію и ея вожаковъ, какъ въ безкорыстныхъ служителей опредѣленныхъ политиче-

---

[1]) См. *Еллинекъ*, Измѣненія и преобразованія конституцій. Перс. нѣм., подъ ред. В. М. Устинова, Спб. 1907, стр. 72 и слѣд.

скихъ идеаловъ. Но, во всякомъ случаѣ, и здѣсь во имя общественныхъ интересовъ создается настоящая партійная олигархія, готовая принести партійному интересу въ жертву все, что попадается ей на пути. Въ ожесточенной, никогда не затихающей партійной борьбѣ въ парламентъ легко проникаютъ безпорядокъ, затрудняющій спокойную и планомѣрную работу, механическая и техническая обструкція и даже прямое насиліе.

Какъ показываетъ историческій опытъ, одного участія народныхъ избранниковъ въ законодательномъ творчествѣ еще недостаточно, чтобы достичь соотвѣтствія между парламентскими законами и правосознаніемъ избирателей. Парламентская исторія изобилуетъ непопулярными законами. Парламентская дѣятельность, парализуемая неподготовленностью депутатовъ и извращаемая фальшивыми махинаціями и сдѣлками соперничающихъ партій, вызываетъ къ себѣ въ населеніи не только презрительное равнодушіе, но и прямую враждебность. По свидѣтельству Еллинека, мы всрѣчаемся теперь на континентѣ «съ удивительнымъ недовѣріемъ къ парламентскимъ учрежденіямъ, добытымъ путемъ такой великой борьбы и жертвъ»[1]).

Однако, какъ ни велики тѣневыя стороны парламента, онѣ не должны затемнять принципіальнаго его значенія въ установленіи и укрѣпленіи конституціоннаго строя. Къ тому же, недостатки парламента коренятся не столько въ самомъ учрежденіи, сколько въ условіяхъ всей общественной и политической жизни: повышеніе уровня знаній въ населеніи обезпечитъ большее число подготовленныхъ къ парламентской дѣятельности депутатовъ. Соціальныя реформы, улучшающія положеніе трудящихся классовъ, сдѣлаютъ менѣе ожесточенной партійную борьбу.

Чтобы создать болѣе тѣсную связь между парламентскою дѣятельностью и правосознаніемъ гражданъ, въ новѣйшее время намѣчаются и частью уже проводятся въ нѣкоторыхъ странахъ въ жизнь глубокія реформы. Какъ уже было отмѣчено, въ качествѣ противовѣса деспотизму господствующихъ политическихъ партій выдвигается система пропорціональныхъ выборовъ. Въ видахъ подчиненія депутатовъ избирателямъ предлагается допустить императивный мандатъ и досрочное отозваніе

---

[1]) Тамъ же, стр. 61.

депутата. Для предоставленія гражданину возможности непосредственно высказаться относительно пріемлемости или непріемлемости принятыхъ палатою законопроектовъ вырабатывается институтъ плебисцита, или референдума. Вмѣстѣ съ тѣмъ складывается и другой институтъ—народной иниціативы, посредствомъ которой извѣстное количество гражданъ можетъ побудить парламентъ выработать и поставить на референдумъ законопроектъ по тому или другому опредѣленному предмету. Такой институтъ мы находимъ въ Швейцаріи.

Съ другой стороны, приближеніе закона къ населенію достигается децентрализаціей самой парламентской дѣятельности. На ряду съ центральнымъ парламентомъ образуются областные парламенты. При отсутствіи послѣднихъ волей-неволей огромную роль въ мѣстной жизни пріобрѣтаетъ указная дѣятельность административныхъ учрежденій. Подтвержденіемъ можетъ служить чрезвычайное обиліе и разнообразіе обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ у насъ губернаторами, градоначальниками, земствами и городами.

Пропорціональные выборы, референдумъ и народная иниціатива, равно какъ и децентрализація парламентской дѣятельности, ведутъ разными путями къ одной и той же цѣли: къ тому, чтобы законъ былъ болѣе правильнымъ выраженіемъ согласованной воли гражданъ. Дальнѣйшее осуществленіе этого требованія обнаруживается въ развитіи нормативной дѣятельности разнообразныхъ соединеній, въ которыхъ нынѣ неуклонно совершается великій соціально-психологическій процессъ обобществленія индивида. По мѣрѣ своего культурнаго развитія общество изъ аморфной массы все болѣе превращается въ сложный комплексъ всевозможныхъ соединеній. Всякаго рода общества и союзы образуются и на почвѣ профессіональныхъ связей и на почвѣ совмѣстнаго осуществленія свободно группирующимися людьми своихъ духовныхъ интересовъ. Въ дѣятельности этихъ соединеній зарождается на нашихъ глазахъ новый источникъ права. Правотворческая роль свободныхъ общественныхъ соединеній удачно подмѣчена Еллинекомъ: «Современное общество охвачено непрерывнымъ процессомъ самоорганизаціи. Разнообразнѣйшіе человѣческіе интересы, которымъ напрасно пытаются дать удовлетвореніе при помощи парламентовъ, объединяются

въ цѣломъ рядѣ группъ, перекрещивающихся между собою на каждомъ шагу. Право образованія союзовъ, которое по своему характеру относится къ разряду индивидуальныхъ свободъ, но которымъ государственныя власти пользуются и въ общественныхъ интересахъ, сдѣлалось могучимъ средствомъ организаціи гражданскаго общества, обреченнаго, какъ сначала казалось, на постоянную разобщенность. Въ этихъ союзахъ идея представительства находитъ себѣ гораздо болѣе правильное выраженіе, чѣмъ въ существующихъ центральныхъ парламентахъ, потому что союзные органы, въ противоположность неосуществимой идеѣ выраженія въ единомъ представительствѣ всей совокупности интересовъ цѣлаго народа, имѣютъ задачей служить только болѣе или менѣе ограниченному кругу интересовъ членовъ даннаго союза. Нѣкоторымъ изъ этихъ союзовъ уже теперь предоставлены законныя средства воздѣйствія на правительство и законодательство, какъ въ формѣ права петицій и заявленій своихъ требованій, такъ и въ формѣ обязательства высказывать въ случаѣ требованія со стороны правительства свое мнѣніе относительно проектируемыхъ законовъ и указовъ. Въ этомъ, несомнѣнно, заключаются задатки новой формы законодательства». [1]).

Не служитъ ли, однако, это постоянное стремленіе всячески приблизить официальное право, гарантируемое поддержкою властвующихъ, къ праву, рожденному въ нѣдрахъ свободныхъ общественныхъ группировокъ, тормозомъ къ осуществленію правового верховенства? Вѣдь, правовое верховенство, достиженіе котораго составляетъ коренную задачу конституціоннаго уклада, предполагаетъ господство общаго права, а групповая автономія неизбѣжно ведетъ къ разслоенію права.

По этому поводу надо замѣтить, что верховенство права достигается не столько формальнымъ единствомъ закона, сколько дѣйствительною общностью нѣкоторыхъ руководящихъ началъ въ правосознаніи населенія. Помимо закона, силою живой потребности людей къ свободному согласованію своихъ взаимныхъ интересовъ, вырабатывается новая форма публичнаго права— конвенціональныя правила. Въ основѣ конвенціональныхъ нормъ

[1]) *Еллинекъ*, цит. работа, стр. 94 и 95.

лежитъ молчаливое или явное соглашеніе извѣстной группы или массы людей относительно соблюденія условленныхъ правилъ. По словамъ Гачека, конвенціональныя правила отличаются отъ закона тѣмъ, что «они не защищаются при помощи психическаго принужденія, признаннаго государствомъ. Они знаютъ только соціальное принужденіе»[1]). Вступая въ общественную жизнь, мы всѣ подчиняемся конвенціональнымъ правиламъ. Государственное и международное право нуждаются въ нихъ, какъ въ дополненіи къ правовому порядку. Большая часть того, что мы въ настоящее время называемъ международнымъ правомъ, на самомъ дѣлѣ есть не что иное, какъ конвенціональныя правила. Англійскій государственный порядокъ, при отсутствіи писанной конституціи, въ значительной мѣрѣ покоится на конвенціональныхъ нормахъ. Взаимоотношенія между автономными колоніями Англіи и метрополіей точно также опредѣляется конвенціональными правилами. Самыя острыя и непримиримыя при современномъ капиталистическомъ хозяйствѣ отношенія между рабочими и работодателями находятъ ту или иную почву для своего согласованія при посредствѣ тѣхъ же конвенціональныхъ правилъ[2]).

Наконецъ, слѣдуетъ имѣть въ виду и то обстоятельство, что съ точки зрѣнія широко понятой и послѣдовательно осуществленной идеи правоваго верховенства современные центральные парламенты въ дѣйствительности являются для человѣчества не болѣе, какъ областными парламентами. Въ 1913 г. во французской палатѣ депутатовъ во время обсужденія военнаго законопроекта группою депутатовъ было внесено предложеніе о скорѣйшемъ открытіи дипломатическихъ переговоровъ въ цѣляхъ организаціи международнаго парламента для разрѣшенія конфликтовъ и ограниченія вооруженій. Но, какъ свидѣтельствуетъ кровавый туманъ переживаемыхъ событій, нужны глубокія потрясенія и великія жертвы, чтобы человѣчество могло хоть немного приблизиться къ идеаламъ вѣчнаго мира и мірового верховенства права.

---

[1]) *Гачекъ*, Общее государственное право, III 38 и сл.
[2]) *Duguit*, Les transformations du droit public, p. 129—144.

Важнѣйшіе источники и пособія*).

Источники.

Сводъ Законовъ Россійской Имперіи, т. I (съ Продолженіемъ 1912 г.).

Законодательные акты переходнаго времени. Изд. 3-е. Подъ ред. Н. И. Лазаревскаго.

Положеніе о выборахъ въ Государственную Думу, съ разъясненіями и указателемъ. Изд. «Законовѣдѣнія», 1912.

Л. Роговинъ, Конституція Россійской имперіи. Сборникъ законовъ, относящихся къ обновленному строю. 1913.

Современныя конституціи. Сборникъ дѣйствующихъ конституціонныхъ актовъ. Т. I—II. Пер. подъ ред. Гессена и Нольде.

Пособія.

Н. И. Лазаревскій, Русское государственное право. Т. I. Конституціонное право. Изд. 3-е. 1913.

Н. М. Коркуновъ, Русское государственное право. Т. I. Введеніе и общая часть. 1914. Т. II. Часть особенная. 1912.

В. В. Ивановскій, Учебникъ государственнаго права. 1912.

С. А. Котляревскій, Юридическія предпосылки русскихъ Основныхъ Законовъ. 1912.

Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву. 1912.

М. А. Рейснеръ, Государство. Т. I—II. 1911—1912.

---

*) Для первоначальной оріентировки въ литературѣ по государственному праву полезно обратиться къ статьямъ Б. А. Кистяковскаго и др., «Наука о государствѣ», въ Программахъ для самообразованія Комиссіи по организаціи домашняго чтенія. Науки общественно-юридическія. 1913.

В. Вильсонъ, Государство. Прошлое и настоящее конституціонныхъ учрежденій. Перев. подъ ред. Ященко. Съ приложеніемъ текста важнѣйшихъ конституцій. 1905.

А. Дайси, Основы государственнаго права Англіи. Перев. подъ ред. проф. П. Г. Виноградова. 1907.

Леонъ Дюги, Конституціонное право. Общая теорія государства. 1908.

А. Эсменъ, Основныя начала государственнаго права. Пер. подъ ред. проф. М. М. Ковалевскаго. Т. I. II. 1898—1899.

Г. Еллинекъ, Общее ученіе о государствѣ. 1908.

Ю. Гачекъ, Общее государственное право. I. Право современной монархіи. II. Право современной демократіи. III. Право современнаго государственнаго соединенія.

А. Менгеръ, Новое ученіе о государствѣ. Перев. подъ ред. Б. Кистяковскаго. 1907.

А. Л. Лоуэлль, Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы. 1905.

БИБЛІОТЕКА
[illegible]
АКАДЕМІИ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр

Предисловіе.

I. Элементы общаго ученія о государствѣ.

§ 1. Понятіе о государствѣ. Абсолютизмъ и правовое государство . 1
§ 2. Суверенитетъ 3
§ 3. Населеніе и территорія 8
§ 4. Происхожденіе государства 9
§ 5. Задачи государства 16
§ 6. Формы государства 18
§ 7. Ученія о личности государства 22
§ 8. Государственныя учрежденія. 30
§ 9. Начало законности 34
§ 10. Понятіе о наукѣ государственнаго права 37

II. Монархъ.

§ 11. Форма правленія въ Россіи. 38
§ 12. Прерогативы монарха 40
§ 13. Права монарха 43
§ 14. Престолонаслѣдіе 52
§ 15. Правительство и опека 57
§ 16. Императорская Фамилія 59

III. Парламентъ.

§ 17. Законъ въ конституціонномъ государствѣ 61
§ 18. Ученіе о народномъ представительствѣ 64
§ 19. Избирательныя системы 67
§ 20. Система выборовъ въ Государственную Думу 79
§ 21. Производство выборовъ 92
§ 22. Верхняя палата. Составъ членовъ Государственнаго Совѣта . 101
§ 23. Правовое положеніе депутатовъ 110
§ 24. Организація парламента. 118
§ 25. Компетенція парламента 123
§ 26. Центральный и мѣстные парламенты 127
§ 27. Парламентъ и правительство. 133
§ 28. Парламентъ и судъ 142
§ 29. Парламентъ и права гражданъ 145
§ 30. Парламентское дѣлопроизводство 150
§ 31. Историческая роль парламента. 160

Важнѣйшіе источники и пособія. 165