§ 1. Различие верховного и подчиненного управления.

Задачу особенной части курса составляет выяснение существенных особенностей разнородных актов государственного властования, их юридической формы и их взаимного соотношения, а также состава и устройства органов их осуществляющих. Для выполнения этой задачи необходимо прежде всего разобраться в пестром разнообразии отдельных актов властования, установив их общую классификацию на основных, главных группах.

Как бы широко и твердо ни была в государствах установлена законность, никогда всё акты его властования не могли быть сведены к простому исполнению существующих законов. Только формы властования могли быть всецело определены законом, содержание актов властования всегда и по необходимости остается в значительной части свободным, непредусмотренным и наперед законом.

Это ясствует, прежде всего, из необходимости изменения самого законодательства, сообразно постепенному развитию государственной жизни, обусловливающему осложнения и изменения определяемых законами отношений. Меняющиеся запросы общественной жизни требуют перемены в законодательстве, требуют новых законов, более приспособленных к изменившемуся складу общественных отношений. Но законодательные перемены могут быть в своем содержании определены законом. Действующий закон может предусматривать форму, порядок издания нового, отменяющего его закона, но никак не может предопределить, в чем он должен заключаться. Поэтому издание новых законов представляется всегда и по необходимости свободным по своему содержанию актами властований.

Но издание новых законов в отмену старых еще не исчерпывается сферой свободного по содержанию своего властований. Из отдельных моральных государственного властвования не ведут допускать определения их содержания наперед общими правилами закона. Многие из них определяются почти исключительно конкретными условиями каждого отдельного случая их практического примечания. Таковы, в особенности, акты властований в области международных отношений, где решение дела зависит не от постановления законодательства отдельного государства, а от соотношения могущества въездов владычества; установление плана государственного хозяйства, установление вспомогательных производствах силь страны и настроениям торговому рынка, а также действия вооруженной силой, когда судьба дела ставится прямо в зависимость от фактического превосходства сил.

И в других актах внутриправительного управления государством дело не исчерпывается одними пассивными исполнением законов. По остроумному замечанию Лоренца Штеина, самостоятельность правительственной власти всегда равна самостоятельности законов, с которыми государство приходится иметь дело. Правительство привязано осуществления власти правильно и в каждом конкретном случае. Оно не может выполнить своей задачи всеми возможными способами, пассивными подчинением закону. Оно должно руководиться в своей деятельности не только предписаниями закона, а непосредственно политическими и культурными задачами государства. Непредусмотренные законодательством новые запросы общественной жизни нередко требуют настоятельно содержаний актов властований, и
государство подрывало бы свой собственный авторитет, оставаясь в отношении к ним безответными.

Таким образом, наряду с актами властования, явлються простым исполнением величайшего закона, всегда и необходиимо совершается также акты властования, вносимые собою в государственную жизнь ничто новое. В актах первого рода появляются, так сказать, охранительная и в своем содержании подчиненная закону функция властования. В актах второго рода—функция творческая, свободная, подчиненная закону только в своих формах.

Вследствие такой неопределенности, такой свободы содержания этих творческих актов властования и компетенции органов, привлеченных их осуществлению, определяется совершенно иными началами, нежели компетенция органов, выполняющих акты охранительной функции. Компетенция этих органов определяется только отрицательно, т. е. это выделено из сферу охранительной функции властования; они получаются, так сказать, общее полномочие властовать, без ближайшего определения предметов властования. Всякая потребность государственной жизни, не регулированная законом, т. е. самостоятельно входящих в их компетенцию. Напротив, акты охранительной функции властования по самому существу своему замыкаются пределами указанных законом предметов.

В виду этого можно назвать властования творческое верховное, охранительное—подчиненное

Наше Основное Законов, подводя всё разнообразие актов государственного властования под понятие управления, различают управление двоякого рода: верховное и подчиненное.

"Власть управления,"—читаем в ст. 80,—во всем ее пространстве принадлежит Государю. В управлении верховном власть его действует непосредственно; в дозволе же управлении подчиненного определенная степень власти вытекает от него местам и лицам, действующим его именем и по его повелению. "Предметы управления подчиненного", развивает то же начало следующиея ст. 81, "образу его действия, степень и пределы власти, оном созвращаемой во всех во всех установленаниях, какъ высших государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ поддомовыхъ, определяются подробно въ учрежденияхъ и уставахъ сихъ учреждений"

1) [ст. 80 и 81 прежнихъ Основныхъ Законовъ соответствуютъ ст. 10 новьхъ Основныхъ Законовъ, распубличированныхъ въ собр. узак. отъ 28 апреля 1906 г. Статья эта редактирована так: "Власть управления во всемъ
Под статьями этими в цитате приведены §§ 206, 208, 209, 210, 222, 230, 251. Учрежден. мин. 1811 г. июня 25 (по действующему изданию 1) ст. 152, 154, 155, 156, 163, 172, 173), определяющее существо власти министров и отношение их к государственному совету и к прочим государственным установлениям в порядке исполнительном, и, следовательно, не совпадающее с содержанием этих статей Осн. Зак. Различие верховного и подчиненного управлений было в действительности впервые определено в Наказах Екатерины Великой: "Власти средние, подчиненные и зависящие от верховной, составляют существо правления. Государь есть источник всей государственной и гражданской власти. Законы, основание державы составляюще, предполагают малые протоки, спирь правительства, через которые изливается власть государства" (ст. 18—20).

Это начало, высказанное в Наказах, было воспринято и развито нашей литературой государственного права. С косвенным вниманием остановились на разъяснении различий верховного и подчиненного управления граф Сперанский и проф. Градовский.

"Власть верховная,—говорит Сперанский в своих Беседах о законах,—действует или законами, или повелениями; в первом отношении она законодательствуеет (règner); во втором она правит (governer). В правильной монархии ни законодательство без правления, ни правление без законодательства быть не могут. Править есть 1) прилагать общие законы к делам и определенным случаям; 2) когда случай не объясняется общим законом или по чрезвычайности его, или же потому, что закон его не предвидел или достаточно не определил, а между тем он есть поставлен, тогда править есть разрешать случаи сего рода отдельно по общему разуму закона, по правдам и справедливости. Первый вид направления, приложенное общих законов к делам, вбирается обыкновенно установлениями; но вбирается всегда с большем или меньшим ограничением и с предоставлением в некоторых случаях несредственному действию верховной власти. Посему установления управляются делами (administrent), а власть верховная пра—

1) [1892 года].
вить установлениями, и сверх того она править тем родом дель, кон она себя непосредственно предоставила. Второй вид правления, разрешение случая чрезвычайных или законом неопределенных, не выдерживается установлениями, но порядком, особенно для сего предназначением, восходить к непосредственно верховной власти усмотрению*  

Но устанавливаемое тут различие правления и управления не проведено в Основных Законах, различающих только верховное и подчиненное управление, и верховное управление, очевидно, обнимает собою безраздельно всю сферу непосредственного действия верховной власти, так как Основное Законно знает одну только власть верховного управления, не противополагая ей вовсе особой власти законодательной. А то, что у Сперанского называется собственное правлением, в Общем Наказе министерствам, ст. 152, называется «верховной исполнительной властью».

Градовской кладет то же начало в основу своей классификации русских государственных установлений: „По степени власти всё установления империя разделяются на установления управления верховного и управления подчиненного. В управлении верховном власть государя действует непосредственно, в делах же управления подчиненного определяемая степень власти выдается меж тем и лицам, действующим от его имени и по его повелению. Поэтому наши установления могут быть разделяны на два разряда: один из них участвует вместе с мо

1) Сборник Р. И. О., т. XXX, стр. 390.
на законъ власты каждаго управления является самостоятельной въ предѣлахъ, ему указанныхъ.

Тутъ совершенно верно опредѣляется различіе установленій верховного управления, лишенныхъ собственной самостоятельной власти и только содѣйствующихъ осуществлению власти монарха, и установленій подчиненного управления, надѣлённыхъ въ силу закона опредѣленной долею самостоятельной власти. Но въ подробностяхъ эта группировка требуетъ нѣкоторыхъ оговорокъ и поправокъ.

Во-первыхъ, безусловно лишенны самостоятельной власти только государственныя совѣтъ и совѣтъ министровъ. Комитетъ министровъ по нѣкоторымъ дѣламъ, какъ увидимъ ниже, надѣленъ самостоятельной рѣшительной властью.

Во-вторыхъ, кроме государственного совѣта, совѣта и комитета министровъ, въ установленіяхъ верховного управления должны быть также отнесены: Императорская главная квартира, Собственная его Императорскаго Величества канцелярія, канцелярія по принятію просьб, министерство Императорскаго Двора, а они имѣютъ нѣкоторую самостоятельную власть, и больше всѣхъ ихъ министерство Двора и въ составѣ его Кабинетъ и Главное управление уѣздовъ, вѣдающіе многими мѣстностями въ Европейской Россіи, и Сибири, Кавказѣ и Польской окраинѣ. Кроме того и министры не только начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ съ самостоятельной властью, но и непосредственные совѣтники монарха.

Вѣдомство же учрежденій Императрицы Маріи подчинено теперь непосредственной власти Вѣдомствующей Императрицы. Правда, въ этихъ установленіяхъ только три первыхъ установленія всѣе не пользуются самостоятельной властью. Министръ Двора и главноуправленій вѣдомствъ Императрицы Маріи, а также подчиненныя имъ начальства имѣютъ значительную рѣшительную власть. Но тѣмъ не менѣе всѣ они также непосредственно содѣйствуютъ монарху въ осуществлении Его власти.

Ко всему этому слѣдуетъ добавить указаніе на формальный признакъ принадлежности установленій къ подчиненному и къ верховному управлію, заключающійся въ ихъ подчиненіи или неподчиненіи Сенату. Все подчиненное управление состоитъ подъ высшимъ надзоромъ Сената. Напротивъ, установленія верховного управления не подлежатъ такому надзору, на нихъ нельзя принорять жалобы въ Сенатъ (Учр. Прав. Сен., ст. 1—9).

Основные Законы, противополагая верховному управлію управліе подчиненное, имѣютъ въ виду, конечно, только госу-
дарственное устройство России—неограниченную монархию, где вся власть верховного управления сосредоточивается исключительно в руках монарха, и в этой сфере на ряду с ним могут существовать лишь содействующие ему органы, а не независимые самостоятельною властью. Эта особенность устройства верховного управления имел место только в неограниченных монархиях.

В конституционных монархиях и в республиках власть верховного управления не принадлежит всему органу, а распределяется между несколькими органами, так что и в сфере верховного управления действуют несколько наделенных самостоятельной властью и друг друга поддерживающих органов, каковы палаты и монарх, или президент республики.

Это различие устройства верховного управления, с предоставлением всей власти одному органу, окруженному лишь содействующими ему и лишанными всей самостоятельной власти установлениями или, напротив, с разделилением власти верховного управления между несколькими независимыми друг от друга органами, без сомнения, очень существенно и важно. Но нельзя, однако, отсюда заключать, как это делает Градовский, чтобы самое различие верховного и подчиненного управления составляло "отличительную особенность русского государственнога права, как права неограниченной монархии", чтобы "в государствах конституционных этого основания для различия управления" не было. Напротив, различие верховного и подчиненного управления имеет совершенно общее значение для всех государств, независимо от различия их устройства. В каждом государстве, будет ли это монархия или республика, властвование проявляется не только в исполнении требований существующих законов, но также в издании новых законов и в отмене старых и в разрешении вопросов, неопределенныхных вперед законом. Это свободное, неопределное в своем содержании раньше изданным законом, осуществление власти обусловлено не особенностью организован власти, а особенностю данной власти и потому не зависит от той или другой формы управления.

Надо, однако, оговориться, что это различие верховного управле-

1) [Несмотря на учреждение Государственной Думы и Государственного Совета, ограничивающих власть Монарха, новые Основные Законы сохранили понятие верховного и подчиненного управления. См. ст. 10, приведенное в вышеперечисленных на стр. 3, а также ст. 11, 18 и 24 Осн. Зак., см. зак. т. 1, ч. 1, изд. 1906 г.].
2) Начала, т. II, изд. 2, стр. 168
вление и управление подчиненнаго, какъ свободной и подзаконной дѣятельности власти, не слѣдуетъ представлять себѣ абсолютнымъ. Верховная власть никогда не въ состояніи съ такою полнотой и подробностью регулировать напередь дѣятельность подчиненныхъ органовъ, чтобы она могла свестись къ простому насадному исполненію предписаній верховной власти. Кое-что всегда остается не вполнѣ опредѣленнымъ и предоставляется усмотрѣнію самихъ подчиненныхъ органовъ. Поэтому въкоторой долѣй свободной власти пользуются и подчиненные органы, и въ подчиненномъ управлѣніи не все напередь опредѣлено закономъ. Эта свободная, не нормируемая закономъ власть подчиненныхъ органовъ и даетъ содержаніе понятію дискрѣционной власти. Но въ подчиненномъ управлѣніи дискрѣционная власть исключена, подзаконная—общее правило. Въ управлѣніи же верховномъ всѣ проявленія власти имѣютъ дискрѣционный характеръ.

§ 2. Законодательство и правительство.

Въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ народъ, непосредственно или чрезъ представителей, участвуетъ въ верховномъ управлѣніи, оно рѣзко дѣлится надвоѳ: на собственно управлѣніе, осуществляемое однимъ правительствомъ, и законодательство, осуществляемое съ содѣйствіемъ народа. Именованіе совмѣстной дѣятельности правительства и народа законодательствомъ есть именованіе a fortiori, такъ какъ изданіе законовъ главный, наимѣнѣе важный предметъ этой дѣятельности. По однимъ изданіемъ законовъ она нигдѣ не ограничивается, а распространяется и на другіе предметы: составленіе бюджета, изданіе важнѣйшихъ актовъ управления. По содержанію своему въ материальномъ смыслѣ такое акты не законы, такъ какъ ими не устанавливается юридическихъ нормъ. Но они исходятъ тѣмъ же порядкомъ и имѣютъ ту же форму, какъ и законы, и въ формальномъ смыслѣ также имѣются законы.

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

Такимъ образомъ, различіе законодательства и правительства, законодательныхъ и правительственныхъ актовъ и въ конституціонныхъ государствахъ не можетъ быть отождествлено съ различіемъ установления юридическихъ нормъ и частныхъ актовъ непосредственнаго властвованія надъ конкретными отношеніями.
Различие тутъ въ дѣйствительности чисто формальное. Каждый актъ власти, состоящийся такъ называемымъ законодательнымъ порядкомъ, т.-е. съ участіемъ народа, хотя бы и не представлялъ собою установления юридической нормы, закона въ материальномъ смыслѣ, получаетъ формально безусловную силу законодательного акта, и наоборотъ, акты правительства, хотя бы и устанавливающіе юридическія нормы, не получаютъ такой силы, будучи обязательны лишь подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ законамъ.

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

Въ старой литературѣ государствовало иное воззрѣніе, придававшее различію законодательства и правительства не формальное, а матеріальное значеніе. Функцию законодательства ограничивали однимъ установленіемъ юридическія нормъ; функцию правительства—только ихъ исполненіемъ.

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

Но всего опредѣленнѣе и послѣдовательнѣе это воззрѣніе выразилось въ ученіи Руссо. Свое объясненіе понятія правительства (gouvernement) онъ начинаетъ съ указанія необходимости для каждаго свободнаго дѣйствіи двухъ условій: моральнаго, т.-е. воли, опредѣляющей дѣйствіе, и физическаго, т.-е. силы его исполнительной. Когда я вамъ къ такому-либо предмету, надо, во-первыхъ, чтобы я хотелъ идти, и, во-вторыхъ, чтобы мои ноги могли веселить туда. Когда параллелки хочется, когда здоровый не хочетъ—оба все равно остаются на мѣстѣ. Политическія тѣла имѣютъ тѣхъ же двигателей, и въ нихъ различаютъ силу и волю: послѣднюю подъ именемъ законодательной власти, первую подъ именемъ власти исполнительной. Пятно не дѣлается и не должно дѣлаться безъ ихъ взаимодѣйствія. Соотношеніе законодательства и правительства въ государствѣ такое же, какъ душа и тѣла въ человѣкѣ 3).

1) Смотри подробности обѣ этихъ въ моемъ спеціальномъ наслѣдованіи: Указъ и законъ, стр. 22—36.
2) Esprit des loix, t. XI, ch. 6.
3) Contrat social, t. III, ch. 1.
При этом существенной принадлежностью законов является общность в двойном смысле. Закон есть выражение общей воли народа и вместе с тем устанавливает только общие правила.

Господство этого воззрения оказалось и на конституциях конца прошлого и начала настоящего столетий. Однако, на деле оказалось невозможным безусловное разъяснение функций установления общих правил и применения их в частных случаях. Деятельность правительства не могла быть свинута в одно только исполнение законов; деятельность законодательного учреждения возможно было ограничить только изданием законов. А ближайшее изучение английского государственного строя показало, что в Англии нёть того разъяснения властей, какое думал там найти Монтескье. Английский парламент не ограничивает своей деятельности только изданием законов. Парламент рассматривает также государственный бюджет, который он содержанию не есть закон, не есть общее правило для постоянного руководства в однородных случаях, а представляет собою план государственного хозяйства на один только определенный бюджетный период, на один год. Парламент видит так называемые частные билли, т.е. частные постановления по делам о национализации, экспроприации, концессиях, предоставлении корпоративных прав и т. п. Парламент, посредством запросов министрам, осуществляет контроль над всем текущим управлением. Парламент, законодатель, обвиняет и даже судит сам министров. С другой стороны, парламентовое не стремится ограничить деятельность правительства одним только применением парламентских статутов в частных случаях, а, напротив, сам прямо все шире и шире упоминает правительство на издано общих правил в развитии и дополнении законодательства. И то же самое повторяется во всех конституционных государствах. Всёд парламент, кроме собственно законов в материальном смысле, издает законодательные акты самого разнообразного содержания. Всёд правительство, кроме исполнения законов, самостоятельно осуществляет задачи государственного управления, вовсе не регулированных законом, и само устанавливает в форме указов (décret, ordonnance, Verordnung) общих правила, в том числе и юридических норм.

Решительное большинство современных конституций даёт

1) Там же, I. II, ch 6.
чisto формальное определение законодательства, не указывая его содержания и ограничиваясь постановлением, что оно осуществляется не иначе, как с участием народного представительства 1). Вместе с тем законодательную форму он требует и для актов, вовсе не содержащих в себе установления юридических норм. Так законодательный акт требуется для большей натурализации в каждом отдельном случае 2), для определения численного состава армии на каждый год 3), для допущения в страну иностранных военных отрядов 4), для мобилизации гражданской милиции 5).

И в этих государствах, конституции которых дают перечень предметов, обязательно подлежащих законодательной регулировке, как в Швеции и Баварии, не исключается тем возможность примеnения законодательной формы к регулировке и других предметов. Объяснён законодательный порядок только для указанных в конституции предметов: факультативно он может применяться и для регулирования других вопросов. При этом, если раз он состоялось по какому бы то ни было предмету законодательное постановление, оно уже не может быть отменено или изменено иначе как законодательным порядком 6).

Следовательно, и в этих государствах содержание законодательных актов не представляет точно определенным.

Мы должны, таким образом, признать, что между законодательством и правительством существует в конституционных государствах только формальное различие. Все постановляемое правительством с участием народного представительства составляет законодательный акт, все постановляемое односторонне властью правительства—акт правительственного.

Конечно, можно сказать, что участие народного представительства требуется вообще лишь в наиболее важных актах.

1) Вельгойская, 28; Голландская, 104; Итальянская, 3; Датская, 2; Сербская, 4; Греческая, 22; Прусская, 62; Вюртемберг-Готская, 104; Саксонская, 68; Вюртембергская, 88; Шварцбург-Рудольштадтская, 21; 1; Валдеская, 6; Рейсмусская, 54; Шаумбург-Липпе, 30; Луксембургская, 46; Венгерский закон, 1791 г.; Олденбургская, 136; Гессенская, 72; Баварская, 18; Португальская, 13; Норвежская, 49; Французский закон 25 февр. 1875 г.; Мексиканская, 51; Аргентинская, 30; Румынская, 22.

2) Вельгойская, 5; Голландская, 6; Луксембургская, 10.

3) Вельгойская, 119; Луксембургская, 98; Итальянская, 75; Румынская, 120.

4) Вельгойская, 121; Голландская, 183; Румынская, 122; Греческая, 99.

5) Вельгойская, 123.

властвования, требующих особой обдуманности и большого авторитета в народѣ. Но самое различное болѣе и менѣе важныхъ актовъ властования—различие совершенно неопределенное, относительное, опредѣляемое въ каждомъ государствѣ разнообразными и измѣнчивыми историческими и бытовыми условиами. Поэтому на различіи важного и неважнаго невозможно основать сколько-нибудь точного опредѣленія сферы законодательства.

Напротивъ, формальное различіе законодательства и правительства определенно и имѣетъ большое практическое значеніе. Законодательная форма есть высшая форма проявленія государственной власти; ея обязательная сила ничѣмъ не ограничена. Она стоятъ выше всѣхъ другихъ актовъ властованія, служитъ ихъ основой и мѣрой, сама же не имѣеть ни внѣшей основы, ни внутреннаго мѣрила своей силы, свободно распространяя свои дѣйствія на все фактически возможное.

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

§ 8. Законодательство и управліе въ Россіи.

Итакъ, современная конституціонная теорія различаетъ законодательство и управліе только по формѣ въ зависимости отъ того, къѣмъ называются данные акты: отъ одного ли правительства, или отъ правительства совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. Если такъ, то примѣнительно ли различіе законодательства и управлія въ Россіи, представляющейся неограниченную монархію, не имѣющей народнаго представительства?

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

Собьтъ целью не замѣтить весьма ясно выраженного стремлений провести и у насъ различіе проявленія верховной власти въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ управления. Слѣдуетъ ли признавать это стремленіе неосуществимымъ? Мнѣ думается, что нѣтъ.

Тотъ выводъ, къ какому пришла западная литература по вопросу о различіи законодательства и управления, сводится въ сущности къ тому, что различіе это не материальное, а формальное, что законодательные и правительственные акты различаются не по содержанію, а только по формѣ. Что же касается опредѣленія самой формы законодательныхъ актовъ, то это уже частная подробность, не относящаяся къ существу вопроса. Такъ какъ западные писатели имѣютъ дѣло исключительно съ конституционными государствами, гдѣ законодательная власть осуществляетъ себя иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства, то весьма естественно, что они и выставляютъ такое учащеніе, какъ признакъ законодательныхъ актовъ. Но заключать отсюда, чтобы соучастіе народнаго представительства было бы единственно возможной отличительной формой законодательства, отнюдь нельзя. Это было бы все равно, какъ если бы кто, при вышеприведенномъ дѣлѣ съ конституціонной монархіей съ присущими ей формами, сталъ бы отрицать возможность обособленія законодательства въ республикахъ, потому что нѣтъ монарха, который бы утверждалъ законы, или въ непосредственныхъ демократіяхъ, потому что тамъ нѣтъ представительства. Каждому государственному строю свойственны свои особенности. Но понятіе законодательства не обусловлено какой-нибудь определенной конкретной формой. Понятіе законодательства предлагаетъ только обособленіе въ общей сфере верховнаго управления особой группы актовъ власти, имѣющихъ одну определенную форму, придающую имъ высшую, безусловную силу, дѣлающую ихъ послѣднимъ проявленіемъ государственной власти и мѣрой всего остального актовъ государственного властвованія. Такое обособленіе возможно и безъ ограниченія власти монарха, потому что и неограниченная власть монарха можетъ проявляться въ различныхъ формахъ, изъ которыхъ однѣмъ можетъ быть присвоено вѣчное значеніе, большая сила, другимъ—внѣшнее значеніе, меньшая сила. Мало того: для обязательной силы вѣчной и неограниченной монарха требуются нѣкоторыя формулы условія. Да иначе и не можетъ быть нѣть такого государства.

Такой порядокъ, при которомъ бы въ каждомъ случайъ выраженное пожеланіе монарха уже признавалось создающимъ обязательнымъ
формы, был бы стётсепенъ и невыносимъ прежде всего для самого же монарха. Хорошо иметь много золота, но если все, къ чему прикасается человѣк, станет превращаться въ золото, то онъ умретъ съ голода. Хорошо обладать властью, но если каждое сказанное слово превращается въ обязательное велѣніе, то такой избоякъ власти не можетъ не гнѣсти и самого властелина. Самъ властитель не можетъ поэтому не чувствовать потребности опредѣлить условія и формы, при наличии которыхъ сказанное имъ должно получать обязательную силу для того, чтобы оно могъ сознательно осуществлять свою власть. Къ этому присоединяется еще естественная забота власти о томъ, чтобы велѣнія его при передачѣ не искалились, а для этого необходимо установить опредѣлённые формальные принятія подлинности передаваемой подчиненными органами воли власти.

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

Несмотря на широкую распространенность такого взгляда, его нельзя признать правильнымъ. Нельзя, въ самомъ дѣлѣ, согласиться съ тѣмъ, чтобы акты одного и того же органа власти не могли имѣть различную силу, быть не въ одинаковой степени обязательными. Напротивъ, можно указать множество примѣровъ того, что акты одного и того же учрежденія присоединяется существенно различное значеніе. Такъ, одинъ и тотъ же судъ можетъ постановлять и окончательными разрѣшенія, не подлежащія обжалованію, и такіе, которые допускаютъ обжалованіе, разрѣшенія опредѣленія и частными. Такъ, административныя акты органовъ подчиненного управлія могутъ быть и привлѣніями дисперсіонной власти, и власти, регулированной закономъ. И это различіе значенія актовъ одного и того же органа можетъ имѣть мѣсто въ примѣненіи въ дѣятельности не только подзаконныхъ органовъ, но и органовъ верховаго управления. Такъ, различіе основныхъ и обыкновенныхъ законовъ не предполагаетъ вовсе взаиміе ихъ различными органами. Напротивъ, эти категории законовъ различны и такъ, гдѣ всѣ законы, и основные, и обыкновенны, взаимны однимъ и тѣмъ же законодательнымъ учрежденіемъ. Необходимо только установление для нихъ различныхъ формъ. Такъ, въ Великіи, Голландіи, Голландіи измѣненіе конституціи совершается тѣмъ же парламентомъ, который издаетъ и обыкновенные законы, требуется только, чтобы послѣ возбужденія вопроса
объ измнений конституции были производимы новые выборы. Во Франции и Пруссии не требуется и этого. Во Франции вся особенность изданій конституційныхъ законовъ сводится въ тому, что предложеніе объ измненіяхъ конституции голосуется въ соединенномъ засѣданіи сената и палата депутатовъ. Въ Пруссіи требуется только двукратное обсужденіе законопроекта въ каждой палатѣ земскаго, такъ, чтобы одно обсужденіе за другимъ слѣдовало не раньше какъ черезъ 21 день. Слѣдовательно, учредительная и собственная законодательная власть принадлежат одному и тому же учрежденію. Тѣмъ не менѣе во всѣхъ этихъ государствахъ, безъ всякаго сомнѣнія, существует различіе конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ въ силу различія порядка ихъ изданія.

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

Обособленіе законопроектовъ и Высочайшихъ указовъ не только возможно и въ абсолютной монархіи, но составляетъ и въ ней, какъ и вездѣ, необходімое условіе нормального развитія государственной дѣятельности. Абсолютный монархъ еще менѣе, тѣмъ предстательное собраніе, можетъ ограничить свою дѣятельность устанавливаемъ однохъ только общихъ руководящихъ началъ, предстаивъ разрѣшеніе всѣхъ конкретныхъ вопросовъ, выдвигаемыхъ текущей государственной жизнью, органами подчиненного управления. Какъ глава государства, какъ живое олицетвореніе государственной власти, монархъ, все равно конституціонный или абсолютный, самъъ своимъ положеніемъ призванъ къ непосредственному руководству государственнымъ управлениемъ. Вопросы внутренней и внешней политики разрѣшаются именно монархомъ. Выборы и мѣнія министровъ, они, естественно, даетъ имъ и ближайшія указания относительно способа и характера ихъ дѣятельности. Эти указанія опредѣляются иммѣющими условіями текущей общественной жизни, сообразуются, главнымъ образомъ, съ
запросами данной минуты. Между тем для нормального развития государственной деятельности очень важно, чтобы она определялась устойчивыми общими началами, чтобы преходящей потребности данной минуты, как бы она ни была настоятельна, не приносились в жертву этим общим началам. Вот почему у неограниченного монарха, одинаково призванного своей властью и установлять общие руководящие начала государственной деятельности, и определять отношение к выдвигаемым жизнью частным конкретным вопросам, не может не явиться потребность в возможно строгом разграничении актов, должностных их, имеющих общее руководящее значение, от относящихся только к преходящим условиям минуты. Для этого необходимо приводить тем и другим актам, законодательным и правительственным, строго определяющим и легко различимых форм. Никаких человеческих способностей не хватить на то, чтобы, постоянно имев в виду с множеством разнообразных конкретных случаях, вставаясь с неотложными, постоянными запросами минуты, соблюсти в разрешении всего этого шестого разнообразия дель сколько-нибудь послабляющее осуществление разъ принятых в руководство общих начал; если начала эти не будут выражены в особой отличающей их законодательной форме, если всякое частное отступление от них не будет, так сказать, подчеркиваться необходимостью обнародовать его в той же внезапной форме, в какой установлена и сама эта начала. Если такого внезапного различия форм законодательных и собственно правительственных актов не будет установлено, на каждом шагу окажется опасность недостаточно обдуманных и даже совершенно бессознательных отступлений. Каждому отдельному человеку, в его частной деятельности, не легко выдержать послабляющее проведение разъ принятых принципов под давлением окружающей среды, столкновений с противоречивыми интересами, других людей, затруднений, порождаемых практик, условиями деятельности. А в государственном управлении, в силу чрезвычайной сложности условий и разнообразия задач деятельности, эта трудность соблюсти послабляющуюся сказывается еще сильнее. Между тем, непослабляющаяся, отсутствующая система в государственном управлении еще большее зло, чем в частной деятельности; послабление безсистемности тут еще гибельнее, благодаря отсутствию естественного, объединяющего стимула, каким в частной деятельности служит непосредственный личный интерес.

Таким образом, в неограниченной монархии не меньше,
чтобы при какой-либо другой форме правления, даёт себя чувствовать потребность обособления из всей общей сферы верховного управления особого разряда актов верховной власти, имеющих особую, отличительную форму, придающую высшую, безусловную силу законодательному акту. Такое обособление возможно и без ограничений власти монарха, потому что и абсолютный монарх может проявлять свою волю в различных формах, и в которых одних может быть присвоено высшее значение, другим — низшее. Неограниченный монарх и был даже меньше побуждений отказаться от строгого соблюдения этих форм, чем монарх конституционный. Раз власть монарха в делах законодательных ограничена сочленением народного представительства, для монарха может представляться весьма соблазнительным расширить как можно больше область применимости своих односторонних велений, в которых он не связан согласием парламента. Конституционный монарх не всегда может быть учрежден в согласии парламента на задуманные им меры или постановления. Он может встъпить оппозицию принятию и таих меры, которые он считае безусловно необходимыми. В совершенно иных условиях дѣятельности поставлен абсолютный монарх. И въ законодательствѣ, и въ управлѣніи онъ одинаково неограничен, одинаково полновластенъ. Поэтому у него не может быть никакого интереса не соблюдать инъ самимъ устанавливаемымъ формамъ законодательныхъ актовъ. И соблюдая эти формы, онъ остается такъ же свободенъ, какъ и дѣйствуя въ порядке управления. Только у отдѣльныхъ совѣтниковъ монарха, стремящихся подчинить его всѣло своему одностороннему и исключительному влиянію, можетъ явиться интересъ устранить примѣненіе болѣе сложныхъ формъ объщенія законодательныхъ актовъ,—формъ, обусловливающихъ участіе болѣе широкаго круга совѣтниковъ. Но самому монарху строгое соблюдение разъ установленныхъ формъ законодательства не можетъ представляться стрѣмленіемъ. Его власть будетъ проявляться тѣмъ свободнѣе, тѣмъ полнѣе, всестороннѣе, обдуманѣе будетъ предварительное обсужденіе его предначертаній. Высшество многихъ и по возможности независимыхъ совѣтниковъ, монархъ въ своемъ рѣшении будетъ тѣмъ легче стать выше односторонняго влиянія указк, партийныхъ или сверхъвластныхъ стремлений того или другого отдѣльного совѣтника. Свѣщенія формъ законодательства и управления могутъ требовать лично интересы приближенныхъ къ монарху лицъ, оберегающихъ свое влияніе на него, но сама по себѣ неограниченность власти монарха отнюдь не предпо-
лагается такого смущения, как непременной своей принадлежности.

Для обособления руководящих начал от частных решений по отдельным вопросам текущей государственной жизни, нет непременной надобности в разделении властей законодательной и правительственной. Нужна только строго определенная особая форма законодательных актов. Таким образом, мы должны признать практически осуществимым выражающееся в нашем законодательстве стремление отделить законодательные акты от других актов верховного управления.

В чем же выражается у нас различие актов верховной власти в порядке законодательства и в порядке управления? Ответ на это, и притом неодноконный, дают две статьи Основных Законов — 50 и 54 1). Ст. 50 постановляет, что „вся предварительная законодательство рассматривается в правительственном совете“ 2), а ст. 54 3), что „новый закон постановляется не иначе, как за собственноручным Высочайшим подписанием“ 4). Следовательно, одна из них требует для закона участия государственного совета, другая — Высочайшей подписи. Первая помимо в ряду статей, определяющих порядок составления законов; вторая — под общей рубрикой: „о форме законов и их оснащении их“ 5). Статьи эти поставлены совершенно отдельно, и одна на другую не ссылаются. Как же надо понимать их соотношение? Что именно следует считать отличительным признаком законодательных актов?

Градовский, основываясь на том, что статьей 55, 66 и 77 4) Осн. Зак. установлены особые ограничения силы объявляемых

1) [по изд. 1892 года].
2) [По социально-основных законов, распущенном в собр. узам. 28 апреля 1906 г. Государя Императора осуществляет законодательную власть в единении с государственным совещательм и государственной думой. Поэтому никакой новый закон не может постановлять без одобрения государственного совета и государственной думы и воспринимать силу без утверждения Государя Императора. Ст. 7 и 86 т. 1 ч. 1 ст. основн. госуд. зак. изд. 1906 г.].
3) [Согласно ст. 9 новых основ. зак.: „Государь Император утверждает законом и бесси Его утверждения никакой закон не может иметь своего совещания“. См. также ст. 86: „Законоположения изданны за собственоручною подписью ими утверждением Императорского величества, с изъяснением в них, что они постепенно содействовали с одобрения государственного совета и государственной думы. Собственоручное утверждение отдельных законоположений выражается словами: „быть по сему“. Ст. 64 Учр. Госуд. Собр.].
4) [Содержание статей 55, 66 и 77 основн. зак. изд. 1892 г. в новых основных законах не воспроизведено].
указовъ, что, въ частности, объявляемымъ указомъ не можетъ быть отмѣнѣнъ законъ, за Высочайшимъ подписаниемъ изданной (ст. 66), а только даются дополненія и изложенія закона, которыя устанавливается только образомъ его исполненія или же опредѣляется истинный его разумъ (ст. 55), считается отличительнымъ призна- комъ законодательныхъ актовъ—Высочайшую подпись. Словес- ния же Высочайшія повелѣнія признавать, въ противоположность законамъ, административными распоряженіями монарха.

Едва ли, однако, возможно принять это воззрѣніе. Прежде всего ст. 66 Осн. Зак. въ дѣйствительности ограничивается силу не всѣхъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, а только объявляемыхъ указовъ. А это не одно и то же. Въ составленномъ въ 1815 году Систематическому сводѣ существующихъ законовъ, т. I, Вступленіе, § 30, объявляемые указы опредѣляются какъ тѣ словесныя повелѣнія, которыя объявляются сенату министрами, сенаторами, генералъ-адютантами и т. п. Если бы Государь лично объявилъ сенату свою волю, это не было бы "объявлен- нымъ указомъ". Неприложимо это названіе и къ мнѣніямъ госуд- дарственного совѣта, положеніямъ комитета министровъ, военнаго совѣта, опекунаскаго совѣта, хотя утвержденіе ихъ иногда можетъ быть дано и словесно. Въ дѣйствующемъ Сводѣ Законовъ нѣть такого прямого опредѣленія термина "объявляемый указъ". Но на дѣлѣ они и теперь сохраняютъ то же значеніе. Правѣніемъ къ ст. 55 Осн. Зак., въ объявлении Высочайшихъ указовъ упоми- номочиваются не учрежденія, а только отдѣльныя лица: предсѣдателя госуд. совѣта и его департаментовъ, министры, командующій императрицей квартирой, начальники штабовъ, сенаторы, члены синдик, синдикій оберъ-прокуроръ, государственный съ- кретарь, статскій-секретарь, генераль-адютанты и всѣ лица, упоминомоченнаго на то государствъ. Въ Собрании Уложеній словесно утвержденія мнѣнія и положенія печатаются не подъ рубри- кой "объявленныхъ указовъ", а подъ одной рубрикой съ соб- ственноугольно утвержденными мнѣніями и положеніями. Поэтому ограничения, выраженные въ ст. 66, примѣнными только къ одной опредѣленной формѣ словесныхъ повелѣній, объявляемыхъ указамъ, и даже, вѣрнѣе сказать, ограничения эти относятся соб- ственно къ формѣ изложенія словесныхъ повелѣній въ видѣ объявляемыхъ указовъ, а не въ самому повелѣнію. Въ этомъ убѣдительно размотрѣніе того, въ какому результата приводятъ пред- ставленіе сената о несогласіи объявляемаго указа съ подписаннымъ. Предположеніе, что на представленіе сената послѣдуетъ подпис- санное подтвержденіе прежде объявленаго указа. Сиганнуется,
съ какого момента считать его действующим: съ момента первоначального объявления или съ момента подтверждения? Ст. 59, 60 и 61 Осн. Зак. 
1), определяющая действие закона по времени, говорить собственным только о законах, а не вообще об угозах. Но имъ нельзя не дать распространительнаго толкования, считающихъ примыкающими къ опредѣленію действия во времени всѣхъ вообще Высочайшихъ указовъ. Во-первыхъ, потому что другиѣе правила о двоякіи указовъ во времени законодательства нане не содержать. Во-вторыхъ, въ источникахъ, на которыхъ эти статьи основаны, говорится вообще объ указахъ. Если же статьи эти примыкающи и къ объявляемымъ указамъ, то, согласно ст. 61, п. 1 Осн. Зак., постановляющей, что „подобствование закона прежняго имѣть обратную силу“, такой подтверждентъ письменно, но первоначально только объявленный указ долж.end считаться действующимъ не со времени подтверждения, а со времени первоначального объявленія. Понятно, что этимъ совершенно подрывается тотъ значеніе ст. 66 Осн. Зак. 
2), какое ея думаетъ придать Градовскій. Если подтверждение имѣетъ огромную силу, то очевидно, что и словесно можетъ быть установленъ законъ, но только, въ случаѣ его противорѣчія подпи-помъ указу, ему можно не вѣрить до письменного подтвердениа.

Всѣ ограничения, установленныя у насъ въ сихъ объявляемыхъ указахъ, имѣютъ своимъ основаниемъ простую маленькую достоверность этой формы извѣщенія Высочайшей воли. Въ указѣ Екатерины I 5 авг. 1726 г., установлѣвшемъ ограничения силы объявляемыхъ указовъ, прямо выразены этотъ мотивъ: „если кто будетъ писать или словесно объявлять нашимъ именемъ указы, о выдачѣ сверхъ штата денегъ и тому подобное, что регламенты и правамъ противно и что вновь постановить и опредѣлить либо чрезъ регламенты и указы чинами перемѣнять и такими объявленіемъ словеснымъ или письменнымъ безъ подписания нашего собственного руки или всего нашего Верховаго тайного совѣта отнюдь не вѣрить“ (П. С. З., № 4945). Собственная подпись императрицы тутъ ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ членовъ верховаго совѣта именно потому, что все дѣло сводилось къ обещанію возможное большей достовѣрности изложенія Высочайшей воли. Такимъ и раньше, при Петрѣ I Высочайшая подпись ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ сенаторовъ (П. С. З.,

1) [См. ст. 91, 93 и 89 ст. новыхъ основныхъ законовъ].
2) [См. въ сноску 4-ю на 18-й страницѣ].
№ 3273), и позднее при Анна Иоанновна—съ подписью трех кабинет-министров (II. С. З., № 6745). Такъ и въ настоящее время именной указъ за Высочайшим подписанием требуется, но общему правилу, лишь когда не последует утверждение мнѣния большинства государственного совѣта (учреж. государств. совѣта, ст. 119) 1).

Такъ какъ ограниченія силы объявляемыхъ указовъ обусловлены только недостаточной достовѣрностью изложенія въ нихъ Высочайшей воли, то ограниченія эти должны были потерять свое значеніе—съ установлениемъ для обсужденія законодательныхъ вопросовъ особаго органа и точно опредѣленнаго порядка. И действительно, съ учрежденіемъ государственнаго совѣта въ 1810 г. сила объявляемыхъ указовъ не сужается уже болѣе, а расширяется. Эта перемѣна сказалась очень опредѣленно въ постановленіяхъ самого Александра I. Въ первоначальномъ учрежденіи министерства 1802 года (II. С. З., № 20406) изданіе словесныхъ указовъ вовсе не допускается. Ст. X постановляетъ, что „по исслѣдованіи доклада министра, ежени Государь признаетъ предлагаемыя министромъ средства за полезныя и увидитъ, что они не требуютъ ни отмѣны существующихъ законовъ, ни введенія или учрежденія новыхъ, то, утверждя собственноручно сей докладъ министра, возвращаетъ его въ немъ для учиненія по ономъ (sic) исполненія“. По дѣлу оберъ-камергера князя Голицына московскому губернскому правленію въ 1806 г. былъ объявленъ даже вѣдомость за то, что „не только неправильно истолковали, но и прияли объявленный бывшимъ министромъ юстиціи указъ въ семъ неправильномъ смыслѣ къ исполненію, въ отмѣну общихъ законовъ, за подписаниемъ нашимъ изданнаго“ (II. С. З., № 22134). Напротивъ, изданымъ послѣ образованія государственнаго совѣта учрежденіемъ министерства 1811 года (II. С. З., № 24686) значеніе объявляемыхъ указовъ замѣтно усиленно. Прежніе законы, ограничивавшія силу объявляемыхъ указовъ, предписывали въ случаѣ противорѣченія объявляемыхъ указовъ подписаннымъ, объявленныхъ указовъ „не принимать“ и „въ дѣйствіе не производить“ 2). Не требовалось вовсе о нихъ представлять на чьемъ либо усмотрѣніе и разрѣшеніе. Объявленный указъ, нарушающій предѣлы примѣнности такихъ указовъ, признавался ipso facto лишенинымъ силы. Статья 259 (теперь 190)

---

1) [Оъ преобразованіемъ государственнаго совѣта въ 1906 г., ст. 119 надъ, учр. госуд. сов. 1892 г. потеряла значеніе].
2) Смотря II. С. З., №№ 4945, 6745, 8835, 11389.
учрежд., мин. вместо того устанавливает такой порядок. Подчинение начальства не могут уже более, как это было прежде, сами признать объявленный указ не имеющим силы: они должны представлять о том самому министру и затем сенату. И прежде нами законодательство знако подобное право представления, но только в отношении к письменным указам сената (генеральный регламент), или распоряжениям губернатора (Учреждение для управления губернией, ст. 103), когда в подлинности их не могло быть сомнений.

Независимо от всего этого и рассмотрение самих статей 54, 55 и 66 Осн. Зак. 1), говорящих об объявляемых указах и их отношения к подписавшим, убеждает, что законодатель не отождествляет понятие закона с подписанным указом, законодательного порядка с письменным уведомлением Высочайшей воли. Ст. 54 требует подписи только для "нового" закона, а ст. 55 прямо допускает издание "дополнений" к законам в форме объявляемых указов. Ст. 66 говорит о "законе за собственноручным Высочайшим подписанием изданного" и тем самым предполагает возможность существования закона и в иной изданной. Точно так же ст. 53, перечисляя формы, каких может принимать закон, относить к ним и мнение государственного совета, который, однако, никогда не издаются за Высочайшим подписанием. И на практике издание законов в форм подписанных Государем именных указов и манифестов величайшей редкостью 2). Форма манифеста обязательна по закону только для возвещения о возвращении на престол новою государя (Осн. Зак., стр. 32 3), о рождении, браке и кончине великих князей, княгинь и княжон (Учрежд. Имп. фам., ст. 95 4) и 143 5) и для созыва ратников определения второго разряда. Форма именных указов чаще всего применяется для Высочайших повелений по частным случаям, как по делам объ-экспроприации, объ учреждение запорожских имений, о созыве чинов запаса и т. п., и для них эта форма безусловно обяза-

1) [См. поноси 3 и 4 на стр. 18].
2) [Ост. новое 3 и 4 на стр. 18].
3) [Ст. 54 новых основ. зак. (т. 1, ч. 1 св. зак., изд. 1906 г.).
4) [Там же, стр. 139].
5) [Ст. 187].
тельна. Собственно же для законовъ эти формы примѣняются гораздо рѣже. За настояще царствованіе не было еще ни одного закона, изданнаго въ формѣ манифеста 4). Именнѣе указы были, но рѣдко, и притомъ преимущественно въ такихъ случаяхъ, когда сполна замѣняется новымъ казанско-побудъ обширное законоположеніе, напр., при изданіи новаго земскаго положенія, или когда законъ издается не обычнымъ законодательнымъ путемъ, напр., новымъ правиломъ о наградахъ 1892 года, не бывшимъ на обсужденіе государственного совѣта, или, наконецъ, когда постановленіе имѣетъ особое политическое значеніе, какъ, напр., нѣкоторыя распоряженія, назначимся Прибалтийскаго края 5). Съ другой стороны, и ст. 66 6) не допускаетъ примѣненія объявляемыхъ указовъ преимущественно въ такімъ постановленіи, который вовсе не имѣетъ законодательнаго значенія и не относится ни къ нась, ни къ другихъ государствахъ въ компетенціи законодательныхъ учрежденій. Объявляемый указъ, согласно этой статьѣ, не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишѣніи жизни, чести, имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взносовъ и объ отпуску денежнаго суммы свыше тѣхъ, какъ особами постановленіями ограничены; о возведеніи въ дворянство въ порядкѣ, для производства въ чины установленного; о лишеніи дворянства; объ опредѣленіи въ взысканіяхъ должности и объ увольненіи отъ нихъ, на основаніи учрежденія 7). Изъ всѣхъ этихъ такихъ обязаній только установление и уничтоженіе налоговъ да сложеніе недоимокъ разрѣшаются у нась законодательными порядками при участіи государственного совѣта. Проф. Таганцевъ толкуетъ слова ст. 66 „въ дѣлахъ о лишѣніи жизни, чести, имущества“ такъ, будто они относятся и къ уголовнымъ законамъ 8). Однако, не говоря уже о томъ, что законъ, установляющий имущественное наказаніе, никто не назоветъ „дѣломъ о лишеніи имущества“, основной источникъ этой статьи, указъ 3 іюля 1762 года (II. С. З., № 11592), редактированъ такъ,

4) [6 августа 1805 г. болшъ былъ Высоч. маніфестъ объ учрежденіи государственной думы, 20 февраля 1806 г. объ измѣненіи учрежденія государственного совѣта и о пересмотрѣ учрежденія государственной думы].

5) [10 апреля 1905 г. изданъ былъ Императорій Высочайшій указъ объ имущественной отвѣтственности сельскихъ обществъ и сенокосовъ, крестьяне коихъ принимали участіе въ безпорядкахъ; 17 апреля—объ упраздненіи началъ крѣстьянской и преступной и строгой въ корпоративности; 1 мая—объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограничительныхъ постановленій, действующихъ въ западныхъ губерніяхъ, и многіе другие].

6) [См. виноку 4-ю на стр. 18].

7) Таганцевъ, Лексія, I. стр. 128.
что может быть отнесён именно к разрешению конкретных дел, а не к установлению абстрактных правил.

Ссылка Градовского к подтверждению своего возражения на ст. 76 1) Ост. Зак. объясняется опечаткой в тексте этой статьи в издании 1857 года, где она напечатана так: „Если бы предписание министра, содержащему в себе объявление Высочайшего повеления, открывалась закон или учреждение, за собственноручным Высочайшим подписанием изданные, тогда начальство, ему подчиненное, не читал исполнения, представляет о сем министру. Если же и за одним предписанием предписание будет подтверждено в той же силе, то начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрешение“. Статья эта основана в целом и исключительно на § 255 Учёд. мин. 1811 года (26886). Но тамъ поставлено не множество изданные, а единственное среднего вида издание. Во такомъ видѣ статья была напечатана въ двух первых изданий 1832 и 1842 годов Основных Законовъ и во всѣх изданияхъ 1832, 1842, 1857 и 1892 годовъ учреждения министерствъ (въ изданияхъ 1892 г. ст. 190). Очевидно, такова именно подлинная редакція статьи, а реквизировать собственоручной Высочайшей подписи отнесён не къ закону, а только къ учреждению, означающему въ учреждений министерства не законодательные акты, а правительственное 2).

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

---

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

2) Эта терминология была установлена Сибирскимъ, и ея держались въ правительственныхъ сферахъ и во время составления сводовъ, какъ это видно изъ журналовъ комитета 6 дек. 1836 г. Въ засѣданіи 4 янв. 1837 года комитетъ „призналъ разность между законами, учреждениями и уставами въ томъ, что закономъ опредѣляются права, обязанности и вообще отношеніе порождаемыхъ государствъ къ правительствству и другъ къ другу, учреждениями—правъ, образованіе и курсъ дѣйствій какого-либо места, правительствомъ установленого или утверждаемаго, уставомъ же—формы и порядокъ сихъ дѣйствий, понимать, что министры не должнъ имѣть права ни дополнить, ни объяснять законовъ, но что въ учрежденіяхъ и уставахъ министры могутъ дополнять себѣ объясненій, даже и дополненій*. Сб. И. Русск. Ист. Общ., т. LXXXIV, стр. 26. Въ Учр. Мин. и теперь сохраняются противоположенія закона и учреждения, ст. 160, 164, 167, 168, 170, 174, 191, 203.
въ его запискѣ, представленной въ маѣ 1862 года въ совѣтъ министровъ.

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

Въ составленной въ исполненіе этого записки графъ Корфъ исходитъ изъ того основного положенія, что, какъ въ всѣхъ государствахъ, такъ и у насъ понятіе о различіи законовъ отъ постановленій едва ли можетъ установиться и получить надлежащую прочность нѣсколько, какъ на почвѣ практической, т.е. когда самое изданіе законовъ будетъ совершаться и особенными, важнымъ значеніемъ ихъ свойственнымъ порядкомъ, чрезъ законодательное учрежденіе, и съ обрядами, рѣзко отличающимися ихъ отъ указовъ и распоряженій другого рода, такъ, чтобы не представлялось никакихъ затрудненій въ опредѣленіи того, какое именно есть законъ и какое пѣть. Мыслъ объ особомъ порядке утвержденія и особыхъ формахъ для тѣхъ повелѣній верховной власти, которыя должны быть выражены законами, въ чуждѣ нашей законодательству и ясно и положительно выражена въ Основныхъ Законахъ, именно, въ ст. 50, 54, 55; но дѣйствіе этихъ Основныхъ Законовъ значительнѣе ослаблено часто утверждаемыми у насъ въ дѣловой практикѣ обицами, частой же и силой другихъ, несогласныхъ съ ними постановленій. Тогда какъ, по учрежденія государственного совѣта, въ вѣдомству этого законодательного учрежденія, кромѣ предметовъ, требующихъ новаго закона, устава или учрежденія, отнесены мѣры и распоряженія, лишь въ уставленномъ исполненію законовъ приемлемы, многія дѣла, въ собственномъ смыслѣ законодательныя, восходятъ къ Высочайшей власти чрезъ другія установленія и часто получаютъ разрѣшеніе въ формѣ, которая въ Основныхъ Законахъ предписана для дополненій и вѣдоменій закона, устанавливающихъ токмо обрѣзъ его исполненія. Мѣры законодательныя нерѣдко содержатся въ изустныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ сенату министрами и другими уполномоченными къ тому лицами. Наконецъ, въ разныхъ положеніяхъ, навяззахъ, инструкціяхъ и т.п., которыя, по содержанію, принадлежать вообще къ категоріи административныхъ постановленій и получаютъ утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ или по непосредственнымъ всеподданѣйшимъ
докладам министров, встречаются статьи, ограничивающие, измения, а иногда и вовсе отмечающие действия закона. Для исполнения Высочайшей воли, изложенной в журнале совета министров 30 октября 1858 г., первым необходимым условием было бы прекратить это смущение и запутанность и возвратиться в разум Основных Законов. На этом основании надлежало бы предписать к безусловному исполнению, как непреложным на будущее время, следующего правила: 1) Что вперед законы должны почитаться только тёх законоположений, которые будут утверждены Высочайшею властью, по предварительном рассмотрении в назначенном для того учреждении, т.-е. в государственном совете. Если Государь Император, по действию Самодержавной Власти, усмотрит надобность по какому-либо важному предмету объявить народу вою свою непосредственно, без вмешательства мнений его учреждений, то такое изъявление Высочайшей воли признается законом, когда оно изложено в манифест или указе, изданных за собственноручным подписанием имени Его Императорского Величества и с приложением большей государственной печати. 2) Что изданное из порядком законы могут быть отмечаемы, издаваемы и ограничиваемы в своем действии не иначе, как посредством издаваемых таким же порядком законов. 3) Что всё прочее, не подходящее под эту категорию указы и повеления через каких бы установление и наказания не о чем не получили свое разрешение, относится к разряду постановлений или распоряжений административных, которые должны иметь предметом развиивать и повелительно законы и определять меры в точном и усилном их выполнении. Что же касается до Высочайших повелений, издаваемых в порядке административном, то таковые должны быть исправляемы министрами только по предметам управления, а не для отмечаемых ими и изменениями существующих законов или же для надзиа законов новых. Посему необходимо установить следующая правила: 1) во всех составляемых положениях, уставах, наказах, инструкциях и т. п. министры должны отделять правила, которые иметь быть предметом закона, от тёх, кое могут относиться к кругу административных распоряжений, и, давая последним ход через комиссию министров или иншим порядком, как будет указано, о первых должны входить с представлением в государственный совет, и 2) если бы министры, по какому-либо случаю, непосредственно или через другое лицо, или через комитет министров получили Высочайшие повеления, отмечаемые или изменивающее действие впоследствии
дотохь законы, то онъ долженъ принимать оное къ исполнению, какъ выражение Высочайшей воли, чтобы было сдѣлано пред-
ставление Его Императорскому Величеству въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона. 
Кромѣ того, графъ Корфъ находилъ возможнымъ предоставить сенату, чтобы онъ при полученіи для распубликованія поста-
новленій правительства, въ административномъ порядкѣ издан-
ныхъ, если усмотрѣть несогласіе ихъ съ законами, не приступать къ обнародованію, но давать надлежащія указанія министрамъ о 
представленіи ихъ на Высочайшее разрѣщеніе и утвержденіе въ 
законодательномъ порядкѣ. 
Записка графа (тогда барона) Корфа въ цѣломъ, безъ со-
мѣнія, представляется замѣчательнымъ документомъ. Въ ней съ 
полной опредѣленностью поставлены вопросы о практической необ-
ходимости строго го формальнаго разграничения между закономъ 
и указомъ, и указаніи действительно практическаго гарантіи под-
чиненія указовъ законамъ. Но съ приводимымъ въ этой запискѣ 
возврѣшеніемъ на устанавливаемое Основными Законами формальное 
понятіе закона все-таки нельзя согласиться. 
Возможности признать отличительнымъ признакомъ закона въ 
формальномъ смыслѣ альтернативно или участіе государственного 
совѣта, или изложеніе Высочайшей воли въ видѣ именного указа 
противорѣчитъ прежде всего ст. 50 Осн. Зак. 1), прямо и без-
условно постановляя, что не нѣкоторая только, а именно 
всѣ предначертанія законоп. рассматриваются въ государствен-
номъ совѣтѣ. Затѣмъ, въ законодательствѣ нашемъ нѣть ни гдѣ 
никакихъ указаний на такое альтернативное соотношеніе участія 
государственного совѣта и формы именного указа на то, чтобы 
одно изъ этихъ условій замѣнилось другимъ. Напротивъ, въ за-
конахъ нашихъ прямо предполагается въ опредѣленныхъ слу-
чаевъ необходимость соединенія обоихъ этихъ условій. Ст. 119 
учрежд. госуд. сов. 2) постановляеть, что „если по дѣламъ, тре-
бующимъ собственоручнаго Высочайшаго утвержденія, при про-
исшествіи въ совѣтѣ разногласій, Государь Императоръ изволить 
принять заключеніе меньшаго числа голосовъ, или, по предмету 
того же рода, единогласно, или съ разногласіемъ въ совѣтѣ рѣ-
шенномъ, постановить особую резолюцію, то исполненіе совер-
шается именнымъ указомъ“. Слѣдовательно, форма именного указа 
не предназначается вовсе для возмѣщенія требуемаго ст. 50

1) [Изд. 1892 г. Сн. выносу 2 на стр. 18].
2) [Изд. 1892 г.].
Осн. Зак. для законодательных актов предварительного обсуждения в государственном совете, а при известных условиях принимается и к выражению Высочайшей воли, состоящейся по предварительному обсуждением дела в совете.

Да и в том, что говорится в самой записке графа Корфа, можно заметить вовсе не признание недостаточности одной лишь формы именного указа для признания акту силы закона. В нее предполагается признание законами все именные указы, а лишь такие, которые будут изданы с приложением большой государственной печати. Но по существующим правилам объ употреблении большой государственной печати, она прилагается только на манифестах, а не к именным указам, а в практике именные указы издаются без приложения такой печати. Поэтому, если и признать, согласно г. мнению графа Корфа, что именные указы, изданные с приложением большой печати, суть законы, действительно издаваемых именными указами без большой печати это низкого отношения иметь не может.

Затем, граф Корф говорит, будто законы в форме именных указов издаются, если Государь Император усмотрит надобность объявить народу свою волю непосредственно. Между тем, в действительности именные указы никогда не содержат непосредственного обращения в народу, а обращены всегда к определенному месту или лицу.

Наконец, нельзя не заметить, что и граф Корф обыкновенными нормальными порядком издан закон, считает издание по предварительному обсуждению в государственном совете, а издание их без участия совета представляет собой возможным лишь в особых, исключительных случаях, когда "Государь Император по действию Самодержавной Власти усмотрит надобность объявить всю свою без выслушания мнений сего учреждения". Очевидно, и по мысли графа Корфа именные указы, состоявшиеся без участия совета, не столько законы, сколько чрезвычайные указы, совершенно подходящие к тому, что прусская и австрийская конституции называют государственными указами силою закона. Для суда они имеют ту же обязательную силу, как и законы, но все-таки это указы, лишь временно, вследствие особых исключительных условий, получающих силу закона.

1) Прилож. I к Осн. Зак., § 14.
2) Исключение из этого состояли прежде Высочайшие указы, изданные по Царству Польскому. В них верховная власть действительно обращалась непосредственно к своим вассалам.
Итак, в то время, когда была составлена записка, возражения Корфа на различие закона и укза не представлялись вполне согласными с постановлениями о том наше законоотделитель. Но не изменилось ли это с течением поры? Не установлено ли пояснительный законотделитель именно такое различие закона и укза, на какое указывал граф Корф?

Къ сомнѣніямъ такого рода можетъ подать поводъ М. Г. С. 5 ноября 1886 г. 1) о порядкѣ составленія новаго изданія Свода Законовъ. Въ немъ сказано, между прочимъ, что "въ Сводѣ Законовъ, кроме законовъ и Высочайшихъ повелѣній за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаниемъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣніи государственнаго совѣта, подлежатъ внесенію Высочайшаго повелѣнія, состоявшемъ въ порядкѣ управления". Такъ вотъ, не слѣдуетъ ли понимать заключенные въ названномъ словѣ такъ, что имъ дается опредѣленіе формальныхъ признаковъ закона въ отличіи отъ Высочайшихъ повелѣній, состоящихъ въ порядкѣ управления 2), и что поэтому нельзя необходимо принадлежностью закона считать предварительное обсужденіе проекта въ государственномъ совѣтѣ, такъ какъ къ законамъ тутъ отнесены не одни мнѣнія государственного совѣта.

Однако, въ дѣйствительности для такого пониманія нѣть основаній. Противъ него говорить, во-первыхъ, уже самая цѣль данного постановленія. Для опредѣленія содержанія Свода Законовъ не могла лѣтиться надобность опредѣлять понятіе закона въ формальномъ смыслѣ, такъ какъ само собой разумѣется, что въ Сводѣ Законовъ включаются не всѣ законы въ формальномъ смыслѣ, а только тѣ, которыя вмѣстѣ съ тѣмъ суть и законы въ матеріальномъ смыслѣ, которыми устанавливаются юридическія нормы. Включенію въ Сводъ, конечно, не подлежатъ имѣнныя указаны объ экспроприаціи, объ опредѣленіи ежегоднаго числа ново-бранцевъ и т. п., а точно такъ же и мнѣнія государственного совѣта по государственной росписи, но вносимый въ совѣтъ судебнымъ дѣламъ. Сводъ Законовъ есть сборникъ законовъ въ матеріальномъ, а не въ формальномъ смыслѣ. Дѣйствительный смыслъ разбираемаго постановленія, очевидно, тотъ, что въ Сводѣ

1) П. С. З. № 3261.
2) Намѣстъ на такое пониманіе можно найти у Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserrthums Russland. 1889. S. 146. Въ dem neuesten Gesetz ber die Redaktion des Reichsgesetzuches vom 5 November 1885 werden als Gesetz bezeichnet die eigenhändig unterzeichneten Allerhochsten Befehle und die Allerhochst bestigten Reichsrathsgutachten.
должны быть вносимы все установляющие юридически нормы Высочайшим повелений, все равно, состоятся ли они в порядке законодательном (законах) или в порядке управления. Так как, согласно ст. 50 Осн. Зак. 1), "все предназначение законовъ рассматривается в государственном собрании", а согласно ст. 115—125 учр. гос. сов. 2), Высочайшая воля по деламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ, излагается какъ въ видѣ манифестовъ и указовъ за собственноручнымъ подписаниемъ, такъ и въ формѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній совѣта, то слова, включенная въ казначействѣ, очевидно, поясняютъ только, что законами должно считать всякое изложеніе Высочайшей воли по деламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ, будетъ ли оно выражено за Высочайшей подписью или въ формѣ Высочайше утвержденного мнѣнія совѣта.

Такъ именно понимать постановленія закона 5 ноября 1885 г., и кодификаціонный отдѣлъ, не придавая имъ такого значения, будто бы ими всѣкое Высочайше повелѣніе за собственноручнымъ подписаниемъ признавалось его тѣмъ закономъ. Иначе въ новомъ изданіи Основныхъ Законовъ не могло бы оставаться безъ измѣненія примѣчаніе къ ст. 53 3), прямо относящее рескрипты, издаваемые всегда за Высочайшей подписью, не въ законѣ, а въ Высочайшемъ повелѣніяхъ въ порядке управления.

Невозможность усматривать въ законѣ 5 ноября 1885 г. определеніе понятій закона въ формальнымъ смыслѣ подтверждается и содержаніемъ того представленія главноуправляющаго кодификаціоннымъ отдѣломъ, которыемъ вызвано изданіе этого закона. Въ представленіи главноуправляющаго отдѣломъ прямо и положительно отвергалось всякое различіе въ силѣ Высочайшихъ повелѣній въ зависимости отъ различія ихъ формъ. "Всѣ Высочайшія повелѣнія, говорилось тамъ, въ какой бы формѣ ни состоялись, имѣютъ обязательную силу параллель съ законами (т. I Осн. Зак., ст. 52) и подлежать исполненію со стороны всѣхъ и каждого, какъ законъ 4). Между тѣмъ, самое понятіе

1) [Изд. 1892 г. См. выноску 2 на стр. 18].
2) [Изд. 1892 г.].
3) [Изд. 1892 г.].
4) [Изд. 1892 г.].
5) Ссылка на ст. 53 Осн. Зак. представляется здѣсь едва ли умѣстной! Статья эта ничего не говоритъ объ обязательной силѣ Высочайшихъ повелѣній, а только оѣмъ видѣ законовъ; примѣчаніе же къ ней приводится Высочайше приказа, подходящей, безъ сомнѣнія, подъ общее понятіе Высочайшихъ повелѣній, противополагая ихъ законамъ, и тѣмъ рѣшительно дѣлаетъ невозможнымъ утверждать на основаніи этой самой статьи 53, будто бы всѣмъ Высочайшимъ повелѣніямъ присвоивалась законовѣдческая сила.
закона въ формальномъ смыслѣ необходимо предполагается, что законодательной формой обусловливаются особый сила тѣхъ актовъ власти, которымъ она придаетъ.

Соображение, приведенное въ опровержение воззрѣній Градовскаго и графа Корфа, уже доказываютъ самой собою невозможность признать, чтобы закономъ у насъ были лишь тѣ акты Верховной Власти, которые удовлетворяютъ одновременно по условію ст. 50 и условію ст. 54, т.-е. которые были предварительно обсужденіи государственнымъ совѣтомъ и изданы за Высочайшею подписью. Исполненное обсужденіе вѣстуетъ, что Высочайшая подпись не составляетъ необходимой принадлежности закона. Но во всемъ этомъ можно еще присоединить, что и сопоставленіе ст. 50, 54, 55 1) Осн. Зак. убѣждаетъ въ невозможности считать Высочайшую подпись необходимой принадлежностью каждого закона. Между тѣмъ какъ участіе государственного совѣта требуется ст. 50 для всѣхъ предназначеній закона, ст. 54 требуетъ подписи только для новыхъ законовъ, а ст. 55 прямо допускаетъ издание дополненій къ существующимъ законамъ и безъ Высочайшей подписи. Свѣдѣственно законодательство требуетъ Высочайшей подписи лишь для боѳ вѣрныхъ законодательныхъ актовъ, представляющихъ собою вновь составляемыя полныя организацій законоусловленія. Отдѣльные же законодательныя акты, представляющія собою частныя дополненія и поправки, Высочайшей подписи не требуютъ. Съ тѣмъ толкованіемъ вполнѣ согласна и установившаяся практика, также какъ и действительно только боѳ вѣрные организацій законоусловленія препровождаются въ сенатъ для обнародованія при именныхъ указахъ.

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

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

1) [Изд. 1892 г.].
2) [Изд. 1892 г. См. вып. на стр. 18].
сложились в XVIII в., когда не было вовсе различий указан и закона. Ограничение этих имён целиком не установление различий высшей и низшей форм выражений Высочайшей воли, а безусловное достоверности их передачи, и потому не разъ постановлялось вовсе не допускать ни в каких делах неподписанных указов, что было бы невозможно, если бы в основе лежало стремление создать этим путём различие закона и указа. Впервые практическое разграничение закона от простых указов Верховной Власти устанавливается у насъ только с учреждениемъ в 1810 г. государственного совета. Очевидно, участіе совѣта и должно служить отличительнымъ признакомъ закона.

Во-вторыхъ, и анализъ действующихъ нынѣ постановлений Основныхъ Законовъ приводить к тому же результату. Ст. 50, опредѣляя порядокъ составленія законовъ, указываетъ, какъ необходимую принадлежность всѣхъ законовъ, предварительное разсмотрѣніе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Ст. 53, 54, 55 *) опредѣляютъ затѣмъ вѣчную форму издания законовъ. Ст. 53 *) даютъ общий перечень всѣхъ разнообразныхъ формъ, въ которыхъ издаются у насъ законы. А ст. 54 и 55 указываютъ затѣмъ различіе вѣчной формы новыхъ законовъ и дополнений къ нимъ, требуя Высочайшей подписи только для новыхъ законовъ. Ст. 73 *) , опредѣляюща порядокъ отмѣны законовъ въ началѣ, какъ общее основное правило, примѣненное во всѣхъ законамъ, постановленіе, что отмѣна законовъ совершается тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ для составленія законовъ, т.-е. опредѣленъ въ ст. 49—52 4), такъ какъ только онъ, а не ст. 54, помѣщены подъ рубрикой „о составленіи законовъ“. Затѣмъ, въ конце ст. 73 относительно тѣхъ законовъ, которые изданы въ формѣ имѣнного указа, устанавливается специальное правило, что они и отмѣнены могутъ быть только въ такой же формѣ.

Такому толкованию какъ бы противорѣчитъ ст. 115 5) Учрежден. госуд. совѣтъ: „вся предметы, содержащіе въ себѣ законы, уставы или учрежденія, излагаются въ видѣ манифестовъ, указовъ и пр.”. А ст. 116 6) еще присоединяетъ къ тому, „положенія по прочимъ дѣламъ излагаются въ видѣ мнѣній“. Слѣ-
довательно, этими статьями как бы выделяются из общей совокупности дель, подлежащих введение государственного сове́тa, законы, и для них требуется форма манифеста, указо́в и пр. В форме же мнозий государственного сове́тa назо́жение законо́в как бы не допускается. Но этим статьям нельзя придавать решающего значения. Во-первых, они прямо противоречат ст. 53. Осн. Зак., прямо предусматривающей возможность издания законов в форме мнозий государственного сове́тa. Чтобы согласить их между собой, надо предположить, что ст. 115 учр. госуд. сове́тa понимает подъ законом нечто совсёмное иное, чём Основные Законы. Но в законодательстве нашем нигдё нельзя найти какого-либо указания на то, что такое "закон" в смысле ст. 115 учр. госуд. сове́тa. Уже поэтому статья эта должна быть признана лишённой всякого определенного содержания. Она предписывает излагать законы в особой форме, но, при отсутствии какого-либо иного на это определения, законом в смысле ст. 115 приходится признать всякое постановление, которое Государю Импературу благоугодно будет облечь в такую форму. Бездостоянность ст. 115 еще усиливается тем, что, как бы требуя для закона особой, отличной от мнозий государственного сове́тa формы, она, однако, не даёт точного определения этой формы. Законы, согласно ст. 115, носятся в форме "манифеста, указовъ и проч.", следовательно, и во всякой другой форме.

Ст. 115 въ настоящей ея редакции въ первоначальномъ образованіи государственного сове́тa не было. Тогда всякое новое постановление, самостоятельное или служащее дополнениемъ къ прежнимъ, бывшее на обсуждении сове́тa, издавалось не иначе, какъ въ форме манифеста. Действующей теперь правила, по которому дополнения законовъ носятся въ видѣ мнозий государственного сове́тa, установлены Высочайше утвержденной запиской предсѣдателя сове́тa отъ 12 іюня 1827 г. 1). Таким образомъ, если и можно придать какое-нибудь содержание ст. 115 и 116 учр. госуд. сов., то только въ смыслѣ повторенія ст. 54 и 55 Осн. Зак. о томъ, что Высочайшая подпись требуется только для новаго закона, а не для дополненій прежнихъ законовъ.

Другимъ аргументомъ противъ выставляемаго мнѣою опредѣленія закона по русскому праву выставляютъ ссылки на два примѣчанія къ ст. 50 Осн. Зак. и вторую часть ст. 165 Учред.
министерств 1). Основываясь на этих именно постановлениях, Градовский 2), Алексеев 3), Сокольский 4), Эйхельман утверждаю, что законодательная комиссия государственного совета не исключительная, что с ним в этом отношении конкурируют военный совет, адмиралтейский совет и доклад отдельных министров 5).

Что касается, прежде всего, примечаний к ст. 50 Осн. Зак., то первое из них постановляет, что "дополнений и пояснений законов и меры совершенствования законодательства, касающихся только до военного ведомства и не имящих связи с прочими частями управления, или относящихся исключительно до части искусственной или технической, представляются на Высочайшее благосмотрение непосредственно от военного совета". Второе примечание устанавливает то же самое правило, но более определенно, для морского ведомства. Тут же воспроизведена ст. 10 Походения об управленцем морским ведомством 18 июня 1867 года 6), постановляющая, что "проекты новых законов и штатов" вносятся "законодательным порядком" в государственный совет, а "проекты постановлений по технической и строевой части" представляются на Высочайшее утверждение прямо из адмиралтейства-совета.

Таким образом, только первое из этих примечаний, относящееся к военному ведомству, допускает обсуждение проектов "дополнений и пояснений законов" не в государственном совете, а в военном совете. Примечание второе, относящееся к морскому ведомству, напротив, прямо противополагает "проекты новых законов", требующих разсмотрения их в законодательном порядке, т. е. в государственном совете, и

1) [Изд. 1892 г.]
2) Начала, III, стр. 212.
3) Алексеевъ, Русское государство, стр. 286.
4) Сокольский, Учебник, 274.
5) [Изъ статьи 35 основных законов изд. 1892 г., гласящей: "Законы издаются въ виду усовершенствования, учреждений, грамоты, положений, наказов, инструкций, мануфактур, учреждений, мии и государственного совета и докладов, удостоенных высочайшего утверждения"; высочайшее утвержденными ми и государственного совета 6 июня 1905 г. объ устранении отступлений въ порядке издаения законов (обр. узак. № 112 ст. 999) повелительно было исключить указание на "доклады, удостоенные высочайшего утверждения".
6) Это Пояснение заимствовано другимъ въ 1885 г., но за его ст. 10 сохранена сила действующего закона специальнымъ о томъ постановлениемъ п. VIII М. Г. С. 3 июня 1885 г. П. С. 3., т. V 1885 г. № 103.
"проекты постановлений по технической и строевой части". Следовательно, это второе примечание к ст. 50 не противоречит, а, напротив, подтверждает исключительную законодательную компетенцию государственного совета.

Первое примечание на первый взгляд кажет бы и в самом деле, дае основание полагать его в смысле ограничения законодательной компетенции государственного совета. Однако, прежде всего нельзя не заметить, что Градовский, усмотря в предоставлении военному совetu обсуждение "дополнений и изъяснений законов" ограничение законодательной компетенции государственного совета, вкладывает в некоторое противоречие с самим собой. Выставленное им определение закона, как подписанного указом, основано, как мы видели, на сооставлении ст. 54 и 55 Осн. Зак. 1). А между тем, статья 55 прямо допускает "дополнения и изъяснения законов" объявляемыми указами. Очевидно, "дополнения и изъяснения законов", о которых говорят ст. 55, Градовский не считает "законами". Каким же образом могут оказаться законами т.е. "дополнения и изъяснения" в примечании к ст. 50 1) Осн. Законов?

Но и независимо от этого, ближайшее рассмотрение первого примечания к ст. 50 убеждает, что содержание его тожде- ственно с содержанием второго примечания, и только терминологией в нем несколько точна. Примечанием этим допускается представление на Высочайшее благосмотрение лишь таких "дополнений и изъяснений законов", которые заслуживают как военного ведомства или относятся только до части технической. Но первый признак закона есть его общебюджетность. Постановление, обязательное только для служащих или в частности для военно-служащих, не есть закон, а служебная инструкция. Поэтому взгляд на ведомстве государственного совета таких дополнений и изъяснений законов не составляет новое ограничение его законодательной компетенции. Точно так же и постановление, относящее только до части технической и, следовательно, не содержащее в себе юридических норм, не могут быть признаны законами в материальном смысле. Если же они и выдаются не законодательным порядком, то не могут быть признаны ни в законе смысле законом.

Понимание второй части ст. 165 1) Учрежден. министерств в том смысле, будто бы его допускается издание законов помимо государственного совета по непосредственному личному докладу

1) [Изл. 1892 г.].
министров, основано также на очевидном недоразумении. Вторая часть ст. 165 явились впервые только в издании 1857 года и основана на необнародованном Высочайшем повелении 23 января 1851 года, постановляющем в 3 пункте, что "в представлениях в нескольких министров новых положений на Высочайшее усмотрение соблюдается установленный законом порядок, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благосударству Государя Императора повелено будет представить дѣло прямо Его Величеству". Чтобы понять настоящий смысл этого постановления, надо иметь в виду, что в 1851 году министры имѣли еще право вносить в государственный совѣт законопроекты, испрашивая на то предварительно Высочайшаго разрѣшенія. Слѣдовательно, согласно существовавшему тогда законному порядку, законопроект представлялся Государю уже по обсужденіи его в государственном совѣтѣ. И вот Высочайшее повелѣніе 23 января 1851 г. устанавливает для особенных случаев извѣстіе изъ этого порядка. Что именно таковое было смыслъ Выс. повел. 1851 г., что оно относилось только къ испросению предварительнаго согласованія на внесеніе законопроекта въ государственный совѣтъ, видно изъ ст. 161 1) Учр. мин., ссылающейся на второй пунктъ этого повелѣнія въ обоснованіи правила о непредставлѣніи Государю Императору законопроектовъ помимо совѣта. Позднѣе, 15 мая 1857 г., уже послѣ составленія третьаго издания Свода Законовъ, это частное извѣстіе превращено въ общее правило: всѣ вообще законопроекты предписано вносить министрамъ въ государственный совѣтъ не иначе, какъ предварительно испросивъ на то Высочайшее разрѣшеніе. Это новое правило составило теперь ст. 162 2) Учр. мин. Имѣ, очевидно, поглощается и замѣняется частное правило, изложенное въ ст. 165, и если оба эти постановленія кодификацііовый отдѣлъ сохранить бы, какъ совмѣстно дѣйствующія, то это, очевидно, былъ бы редакціінный недосмотр.

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

1) [Изд. 1892 г.].
Кромѣ этих доводовъ, основанныхъ на толкованіи постановленій законодательства, выставленному мнѣ определенію закона могутъ быть, пожалуй, противопоставлены еще соображенія иного рода. Скажу, можетъ быть, что признаніе законами только актовъ, изданныхъ при участіи государственнаго совѣта, противорѣчилъ установившейся практикѣ, такъ какъ юридическія нормы заурядъ установливаются Высочайшею Властью и безъ участія государственнаго совѣта, а что наше законодательство при этомъ не придаетъ вообще юридическимъ нормамъ, установленнымъ по предварительному обсужденію государственного совѣта, большей силы, чѣмъ нормамъ, установленнымъ другимъ порядкомъ. Но эти соображенія не могутъ имѣть въ данномъ случаѣ рѣшавшаго значенія, особенно ссыла на установленіе юридическія нормы и безъ участія государственнаго совѣта. Это фактъ безспорный, но онъ не можетъ служить опроверженіемъ того положенія, что отличительнымъ признаемъ закона въ формальномъ смыслѣ служить участіе государственного совѣта. Какъ мы уже знаемъ, нѣть государства, гдѣ бы юридическія нормы установливались только законодательными актами, гдѣ бь не выдавались и юридическіе указы, гдѣ бы всякий законъ въ материальномъ смыслѣ былъ непремѣнно закономъ и въ формальномъ смыслѣ. И въ конституціонныхъ государствахъ юридическія нормы устанавливаемъ не только законами, но и указами. И у насъ юридическія нормы очень часто устанавливаются безъ участія государственнаго совѣта, но въ такомъ случаѣ формально это не законъ, а указъ.

Формальное различіе указовъ и законовъ только тогда можетъ имѣть праактическое значеніе, если съ нимъ соединяется и соответствующее различіе въ силѣ. Но возможно ли въ абсолютной монархіи установить дѣйствительная гарантии согласія указовъ главы государства съ законами? Именно этотъ вопросъ возобуждаетъ наибольшія сомнѣнія, едва ли, однако, основательны.

Абсолютный монархъ, именно въ силу неограниченности его власти, не можетъ имѣть никакого интереса не соблюдать, имъ самымъ установленныхъ и ни въ чемъ не стѣсняющихъ полномочія его власти, законодательныхъ формъ. Поэтому, какъ это совершенно справедливо указывалъ въ своей Запискѣ графъ Корфъ, если въ формѣ указа, въ порядке управления, состоитъ Высочайшее повелѣніе, въ чемъ-либо измѣняющее существующія законы, министры должны принимать оное въ исполненіе, какъ выраженіе Высочайшей воли, чтобы было сдѣлано представленіе
Его Императорскому Величеству въ законодательномъ порядке объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона".

И въ нашей практикѣ можно дѣйствительно указать примѣры подобнаго образа дѣйствія министровъ. Въ конце 1891 г. по поводу ходатайства одного лица иностраннаго происхождения о предоставлении ему именоваться титуломъ, принадлежащимъ его предкамъ въ ихъ отечествѣ, Государю Императору благоговѣнно было указано на нецелесообразность давать различные почётные титулы иностраннаго происхожденія русскимъ подданнымъ. Между тѣмъ, согласно ст. 3 приложения къ ст. 56 Зак. Сост., за русскими дворянами признавалось право на утвержденіе въ принадлежащихъ имъ или ихъ предкамъ иностраннныхъ почётныхъ титулахъ. Поэтому, во исполненіе Высочайшей воли, министръ юстиціи волясь съ соответствующимъ представлениемъ въ государственный совѣтъ, въ результатѣ чего и состоялось Высочайше утвержденное мѣніе совѣта 1 марта 1893 года, постановляющее, что вперед отписки русскими подданными почётныхъ титуловъ, данныхъ отъ иностраннныхъ государствъ, не допускается, за исключеніемъ единственнаго случая, когда сие разрѣшено будетъ по Монаршему милосердію".

Сложность и обширность законодательныхъ постановленій дѣлаетъ иногда очень труднымъ сразу замѣтить противорѣчіе съ ними вновь изданныхъ указовъ и потому можетъ случиться, что противорѣчіе это будетъ замѣчено только тогда, когда указъ будетъ объявленъ сенату для обнародованія. Записка графа Корфа предусматриваетъ и этотъ случай. Въ ней предполагалось "предоставлять сенату, чтобы онъ, при полученіи для публикованія постановленій правительства, въ административномъ порядке изданныхъ, если усмотрѣть несогласіе ихъ съ законами, не приступать къ обнародованію, но давать подлежащія указанія министрамъ о представлении ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядке".

Сенатъ на практикѣ и держится дѣйствительно этого порядка. Считая испрошеніе министрами по дѣламъ законодательного свойства Высочайшихъ повелѣній въ порядке управления, равносиленнымъ включенію "въ донесенія Императорскому Величеству поднесенными, обстоятельства несогласній съ настоящимъ положеніемъ дѣла", оно возвращается такія дѣла, согласно

1) Отчетъ по дѣйствиямъ государственного совѣта за время съ 1 янв. 1892 по 31 мая 1893 г. Т. I. стр. 498—496.
ст. 203 1) учрежд. сен., министрам для представления ихъ Государю Императору надлежащимъ порядкомъ.

Однако, все эти средства еще недостаточны для обозначения полного согласія указовъ съ законами. При самомъ издании и обнародованіи указа не всегда возможно напередъ съ полную опредѣленностью и точностью предусмотрѣть все практическія послѣдствія исполненія указа, всѣ вопросы, по которымъ указъ въ своемъ дѣйствительному примѣненіи можетъ прійти въ столкновеніе съ законодательными постановленіями. Поэтому необходимо установить способы согласованія высочайшихъ указовъ съ законами и въ тѣхъ случаяхъ, когда противорѣчіе между ними обнаружится лишь при самомъ примѣненіи на дѣлѣ уже изданнаго и обнародованнаго указа.

Самымъ дѣйствительнымъ къ тому средству служитъ судебнаго повѣрка законности указовъ. Но такая повѣрка предполагаетъ предоставление судамъ права толкованія. Наше же законодательство до судебной реформы судебнаго толкованія законовъ не допускало. Ст. 65 Осн. Зак. 2) предписываетъ всѣмъ безъ изкатія мѣстамъ утверждать опредѣленія свои на точныхъ словахъ закона, не перемѣняя въ нихъ безъ доклада Императорскому Величеству ни единой буквы и не допуская обманчиваго непостоянства самопроизвольныхъ толкованій 3). Сообразно съѣтіямъ и въ Учрежденіі сената, ст. 201, постановлено, что „сенатъ не призываетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыхъ не оказывается точнаго закона, но во всѣхъ случаяхъ, требующихъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія, и все дѣло вносится министромъ юстиціи въ Императорскому Величеству, чрезъ государственный совѣтъ 4).

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

---

1) [Изд. 1892 г.].
2) [Изд. 1892 г.].
3) [Ст. 201 учр. сен. по прокл. 1908 г. изложена такъ: „Сенатъ не призываетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыхъ не оказывается точнаго закона, но о всѣхъ случаяхъ (взносияхг), требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ указовъ, составляетъ проектъ рѣшенія, и все дѣло, по статьѣ 178 (посъ прокл.), вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ].
Верховной Власти. Но это право представления не дало почти никаких практических результатов. Сенат один только раз воспользовался им в 1802 году, и то безуспешно 1).

Судебное уставы Императора Александра II внесли и в этом отношении совершенно новую началя, отменив прежний запрет толкования законов и вмешиваться его судебным установлениям даже в обязанность. Статья 10 уст. гражд. суд. и 13 уст. угл. суд. воспрещают "останавливать растение дела под предложением противоречий законов". Под "законами" здесь, как и вообще в уставах судопроизводства, конечно, разумеются законы в материальном смысле, т. е. воли вообще юридических нормы независимо от формы их установления, следовательно, не только законодательные акты, но также и указы. Поэтому, если при рассмотрении дела в судебном установлении обнаружится противоречие между указом и законом, судьи не должны под этим предложением останавливать растение дела, а, согласно статьям 9 уст. гражд. суд. и 12 уст. угл. суд., должны в таком случае "основать растение на общем смысле законов".

Противоречие между двумя нормами положительного права может быть выяснено только признанием большей силы за одной из них. По общему правилу, вновь устанавливаются нормы отменяют по тому же предмету действующие старые нормы, так как закон только до тех пор сохраняет действие, до тех пор не будет отменен силою новаго закона" (Осен. Зак., ст. 72) 1).

1) Но так как, согласно ст. 73 Осен. Зак. 2), "отмена закона существующего совершается таким же порядком, каким он назначен для составления законов", то указ, как он сопоставленный не в порядке законодательном, а в порядке управления, не отменяет законов, хотя бы и раньше их изданных. Закон должен быть признан сохраняющим обязательную силу и посвящен противоречившего ему указа и, следовательно, устраняющим действие указа и его обязательную силу во всем том, в чем указ может оказаться несогласным с законом.

Таким образом, статья 10 уст. гражд. суд. и 13 уст. угл. суд., обязывающая судь "не останавливать растение дела под предложением противоречий законов", тым самым обязывают его в частности разрешать самому и возможные противоречия

1) Подробности изложены ниже, в последнем отчёте.
2) [Изд. 1892 г.].
указов не законам. Если на дпь- это не всегда так, бывает, то причину этого надо видеть в весьма распространенном сомнении, как относительно самого существования у нас различия между законом и указом, так и относительно отличительных признаков закона.

Дополнение. Последней попыткой установить формальную границу между законами и административными распоряжениями, исходящими от воли монарха, в исходе абсолютного периода нашей истории, явилось высочайше утвержденное 6 июня 1905 года высшее государственное совете, который, находя, что весь строй нашего государственного управления зависит на изображаемом в основных государственных законах (ст. 47) начале, согласно которому иерархия российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и указов, от та самодержавной власти исходящих, что это коренное начало вызывает необходимость точного определения указаний, причем наличие каких-либо волевого волевого власти воспринимается силу закона и что между тьм изложенное тьм, что есть не что иное как положительные законы, должность законов, а не что то иное как положительные акты, то положено на утверждение истинного разума законов и в изяснение и дополнение других подлежащих уяснения, постановить следующих правил: 1) издание новых законов, не исключающих и временных правил, имеющих значение закона, а также изяснение, дополнение, прерывание действий, отмена и прекращение высочайшего властью изложения истинного разума законов и означенных правил производит не иначе, как в законодательном порядке, установленном законами российскими государственными законами; 2) образец изложения законов может быть установленным высочайшим повелением, в подавляющем в порядке верховного управления; 3) в виде докладов, устойчивых высохайшего утверждения, надлежит высочайшее повеление в порядке верховного управления; 4) на обязанность правительства законов возлагается не разрывать обусловленное законодательством постановления, если порядок их издания не соответствует правилам основных государственных законов. Такое постановление возвращает правительству сенатом, в империи, и указанием, что они могут быть изданы только порядком, установленным статутом первым. — Под законодательным порядком, в котором должен быть отдан повелением, изображается, дополняться, подчиняться и даже представляться в своем действии законов, подразумевается конечно разсмотрение их в государственном совете. Но и эта попытка сосредоточить хлеб законодательства в государственном совете оказалась практически безрезультатной: в том же 1906 году издали был ряд законодательных актов, без участия государственного совета, как Высочайше утвержденное 6 августа учреждение государственной думы, положение о выборах в государственную думу, Высочайшей указ 1 октября о предварении преподавания на негде в и загонских языках в частных учебных заведениях губерни церкви польского, указ 18 октября об установлении временных правил о собраниях, указы 20 октября и 5 ноября о предотвращении права отдать протесты векселей, 13 ноября об освобождении от гербового сбора бума го на деньги о выборах в государственную думу, указы 3 ноября об уменьшении и последующий прекращении.
выкуренных платежей и о содействии крестьянского банка увеличении площади владений малоселенских крестьян, временных правил о повременных обедах 24 ноября и др. 1).

ГЛАВА II.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.

§ 4. Общие условия законодательной деятельности.

Мы видим, что противоположение законодательства и управления, как оно слагается в действительности, не может быть сведено ни к противоположению установления общих правил и принятия частных распоряжений, ни к противоположению юридических и технических правил. Акты законодательные, как и акты управления, могут содержать в себе и частность веления, и технического правила. Всякое свободное проявление власти может быть облечено в форму законодательного акта, и форма эта сама по себе не может изменить содержания заключенного в ней веления: въ частного веления сдѣлаться общим правилом или изъ технического правила — юридической нормой. Таким образом, содержание законодательных актов может быть, и действительно бывает, очень разнообразно. Тѣм не менѣе все законодательная дѣятельность государственной власти представляет известное единство, именно въ силу единства формы. Законодательные акты — всѣ возможныя вѣроятности государственної власти, они служать мѣриломъ всѣхъ другихъ актовъ властований. Законодательнымъ актомъ можетъ быть отмѣненъ всѣй вѣнъ актъ государственной власти, а самыя законодательные акты могутъ быть отмѣнны и измѣнены только законодательнымъ же путемъ.

Въ виду такого значенія законодательныхъ актовъ въ интересахъ какъ подданныхъ, такъ и самого правительства требуется, чтобы акты эти были усвоены определенная форма, дающаая возможность всегда распознавать законодательный актъ отъ другихъ актовъ власти.

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

1) Т. Б.—тъ, Законъ и сводъ законовъ при новомъ государственномъ строѣ. Журн. минист. юстиціи, 1908 г., № 2, стр. 7 и слѣд.
безусловную силу и какое только под условием непротиворечий их другим высшим актам. Все это дает необходимым установление определенной формы законодательных актов в интересах подданных.

Но и для самих органов власти не может не казаться также, насколько потребность в присвоении законодательных актов строго определенной формы. Задачи государственного управления крайне многочисленны и разнообразны, и часто под влиянием той или другой обстоятельств совершенно частный или временной интерес может получить преобразующее значение и привлечь к себе все внимание правительства, потребовать для своего осуществления особенной энергичной деятельности. При таких условиях правительству невозможно во всей своей деятельности, во всех своих распоряжениях обращать должное внимание на принятые им для себя в руководство основания начала. Поставленное лицом в лицу с настоятельными запросами данной минуты, правительство легко может увлечься ими и, само того не зная и не сознавая, отступить от общих руководящих начал. Чтобы обезопасить себя от такого самопротиворечия, правительству представляется только одно средство: устанавливать общую руководящую начало только в форме законодательных актов и признать, что всякий другой правительственный акт, не имеющий законодательной формы, безусловно противоречит установленной в законодательной форме. Другими словами, правительство может обеспечить себе самому неуклонное соблюдение в своей деятельности общих руководящих начал, только придав законодательным актам строго определенную форму, резко отличающую их от всех других актов государственной власти.

Итак, мы должны признать необходимость особой отличительной формы законодательных актов. Но этого мало. Необходимо и самый выбор такой формы. Не все равно, в чем именно будет заключаться отличительная форма законодательных актов. То обстоятельство, что законодательные акты служат высшим проявлением государственной власти, с которым должны сообразоваться все другие акты власти, обусловливает известные требования от формы, усвоиваемой законодательных актов. Форма законодательных актов должна обеспечивать им: 1) обдуманность выработки и 2) должный авторитет в глазах общества.

Обдуманность законодательных актов требует, чтобы они устанавливались руководящей начала всей государственной
даётся, так как определяются границы действия и условий обязательности вёскх других актов государственной власти. Законодательные акты служат как бы высшим формальным предложением всего, что совершается в государстве.

Непререкаемый авторитет в глазах общества необходимым законодательным актам, потому что они служат высшим проявлением государственной власти. Но государственное властвование не может опираться только на одну меры физического принуждения. В конечном итоге, всякая власть опирается на признание её обществом, и признание это должно проявляться прежде всего в признании авторитета закона. Если закон не будет иметь должного авторитета, то вместе с тем неизбежно неизбежно исчезнет уважение и ко всем другим низшим актам государственной власти.

Строгая обдуманность и непререкаемый авторитет, очевидно, не могут быть обеспечены одной лишь внёсшей формой изложения законодательных актов: для этого необходимо установление особой законодательной учреждений с подходящим составом и особой процедурой самого обсуждения законопроектов. Обдуманность и авторитет закона обусловливаются не внёсшей его формой, а тем, от кого и как он исходит.

Что касается органов законодательства, то обдуманность изданной законов не будет обеспечена, если к этому дому будут призваны лишь учреждения и лица, заведующие текущими делами управления. Находясь всегда под непосредственным давлением запасов данной минуты, они не в состоянии отнести к законодательным вопросам с должным спокойствием, обсудить их с достаточно общей точкой зрения, поставить их, так сказать, в надлежащую перспективу ко всему сложному развитию интересов, составляющих содержание государственной жизни. Поэтому в участии в законодательстве должны быть привлечены и лица, стоящие вдали от активного управления.

Затем, обдуманность предполагает непременно совместное участие многих лиц. Один никогда не будетagu в деле с такой полнотой и разносторонностью, как н'колько. У одного всегда оказывается неизбежная односторонность. Обдуманность получается тем больше, чем разнородные будут эти мнения. Чем разнороднее состав коллегии, тем больше в ней разнообразия взглядов, знаний, доводов, тем живее обмянные мыслей, тем содержательнее спора. Но все это предполагает, конечно, возможность свободного выражения убеждений и, следовательно, независимость
положения членов коллегий. Для плодотворной деятельности коллегий недостаточно еще, чтобы члены их могли обсуждать законопроекты, надо, чтобы они и действительно имели интерес приложить к этому всё свои силы. А интерес к делу всегда находится в прямом отношении к степени влияния на исход его. Поэтому учреждение, имеющее ревизительный голос, всегда представляет большие живого интереса к делу, чем ограниченное лишь голосом совещательным. Словом, для обеспечения обдуманности надо законодательное учреждение обособить от организованных управленчески и придать ему коллегиальное устройство с ревизительным голосом и с разнородным и независимым составом.

Подобающий законодательным актам авторитет требуется прежде всего, чтобы они исходили от высшего в государстве органа, окружающего в глазах общества известным ореолом величины, недоспособности, действующим на воображение. Но прочным, надежным авторитетом может пользоваться лишь то, что имееет за собой соизмерительное убеждение в разумности и справедливости. Поэтому недостаточно, чтобы законодательный акт был актом высшего органа власти, надо, чтобы он был актом такого органа, который больше всех других представляет гарантии действительного служения общему благу государства. Надо, чтобы законодательная власть была отзывчива на все нужды народной жизни, чтобы она не была чужда народу. Законодательные акты будут встречать в общественном мнении тьмя большое в себе доверие и уважение, чем блестящее законодательная власть стоит к народу, чем полнее и непосредственнее отвечаются в ней в течении общественной жизни.

Подобно устройству законодательных учреждений, и самый порядок законодательства также должен заключать в себе гарантию надлежащей обдуманности и должного авторитета. Установленные формы законодательной процедуры должны предуpretствовать возможность случайных, опрометчивых решений. С этой целью устанавливаются многократные чтения законопроектов, предварительное обсуждение их в комиссиях, повторное обсуждение в нескольких коллегиях, и предоставляется правительственной власти налагать вето на принятые законопроекты или, по крайней мере, дебат против удобрства их издания возражения и требовать нового разсмотра.
§ 5. Основные законы.

В некоторых государствах не только законодательство обособляется от правительства, но и само законодательство разделяется. Различают законы основные, или конституционные, и обликованные и, сообразно с этим, власть учредительную и собственно законодательную. Конституция ставится выше закона, так как законы имеют обязательную силу лишь под условия их непротиворечия конституции.

Основание такому раздвоению законодательства послужило господство договорной теории установления государственной организации. Разные органы власти существуют в силу особого о том соглашения граждан и пользуются властью лишь в тех условиях, какими установлены этим соглашением, последствовательность требует недопустимости изменения этими органами своего устройства и условий своей деятельности. Законодательная власть должна тогда ограничиваться установлением закона в тех условиях и пределах, какими установлены общественными договорами. Устройство самих органов законодательной власти и условий их деятельности определяются учредительной властью.

Предполагало произволное установление государственного порядка, последовательно признавали и возможность установлением соответственных форм осуществления учредительной власти по произволу искусственно задерживали слишком быстрый ход изменений государственного порядка. Сложными, малоподвижными формами изменения конституции думали обеспечить государственному порядку твердость и устойчивость.

Эта точка зрения нашла особенно яркое выражение во французских конституциях революционной эпохи, установивших очень сложные и медленные формы изменения конституции, и в конституциях Швейцарии, учредительную власть признавших только за народом непосредственно.

По первой французской конституции 1791 года, два первых после введения конституции законодательных собрания вовсе лишали права возбуждать вопросы об изменении каких-либо статей конституции. Так что для выборов депутатов был тогда установлен трехлетний срок, то есть на время первых шести лет не могло быть даже подниматься вопрос об изменении конституции. Но и после того всяческое изменение конституции было

очень затрудненно. Вопрос объ объявлений считался поставленным и подлежащим обсуждению только под условием принятия трех послѣдовательными законодательными собраниями, согласно, не ранее истечения шести лѣтъ. При этомъ, два первыхъ собрания могли обсуждать этотъ вопросъ только въ два послѣдніе мѣсяца послѣдней изъ сессій, а третье—только въ конце первой сессіи или въ началѣ второй. Если вопросъ былъ такимъ образомъ поставленъ на обсуждение, новое избранное четвертое законодательное собраніе, призванное совершить ревизию конституціи, состоялось, вместо обыкновенного 745, изъ 994 членовъ, при чемъ эти лица избраны 249 деціатовъ избирались послѣ того, какъ выборы нормального числа—745—были уже окончены. Въ это ревизионное собраніе не могли быть избраны тѣ члены третьаго собранія, которые высказались за ревизію. Собравшись, члены ревизионаго собранія должны были принести присягу, сначала всѣ вмѣстѣ: „жить свободными или умереть“, а за ними каждый въ отдѣльности: „ограничиться рѣшеніемъ лишь тѣхъ вопросовъ, касающіхъ поставленны согласіемъ постановленіемъ трехъ предшествующихъ собраній“.

Такимъ образомъ, конституція 1791 года не должна была измѣниться радикально, но крайней мѣрѣ, двѣнадцати лѣтъ. А при выработкѣ конституціи предлагали и болѣе долгіе сроки въ 20 и даже 30 лѣтъ. На двѣ же конституція эта не просуществовала въ годѣ.

Когда законодательное собраніе, созванное на основаніи состояненной конституціи, усмотрѣло опасность для конституціи со стороны партии роялистовъ, то, не дожидаясь тщѣкранаго вотироанія, онъ созывалъ учредительное собраніе подъ именемъ конвента. Новая конституція была имъ принята 24 іюня 1793 года и затѣмъ подвергнута народному голосованію. 1.801.918 голосовъ высказались за, и только 11.610 противъ. Но конституція эта никогда не была примѣняема. 19 вандеміера II года (10 октября 1793 года) конвентъ постановилъ приостановить введеніе ея въ дѣйствіе и установить, до восстановленія мира, революціонное правительство; 5 фрумблия III года (22 августа 1795 г.) конституція 93 года была замѣнена другой, также подвергнутой народному голосованію (1.037.390 за, 49.977 противъ). Эта конституція установила также очень сложную и затруднительную процедуру пересмотра конституціи. Ревизионное собраніе могло быть собрано не иначе, какъ послѣ троекратного о томъ постановленіи совѣта старшинъ, утвержденнаго совѣтомъ пяти сотъ и двѣмилего не менѣе, какъ черезъ трехлѣтніе промежутки, въ течение девяти лѣтъ. Такимъ образомъ, созванъ учредительнаго
собрания могло состояться не иначе, как через девять лет после признания необходимости пересмотра конституции. Ревизионное собрание должно было состояться из двух депутатов от каждого департамента, должным образом удовлетворяющих условиям избирательности в совете старшин и быть избранным тремя же порядком, как члены совета пятистой. Оно не могло заседать более трех месяцев. Выработанный ими проект конституции должен был быть затем представлен на одобрение народным голосованием. 18 брюмера привело к изъявлению конституции в её законных формах. Конституция VIII года 22 брюмера (13 декабря 1798 г.), возвращая исполнительную власть консулу, была, однако, представлена на утверждение народного голосования, при чем за нее высказалось 3811.007 против 1562 голосов. В этой конституции ничего не говорилось о порядке ее пересмотра. Но на практике с этой целью применялись плебисциты; плебисцит 1802 г. сделал консулство ножевенным, плебисцит 1804 г. освятил консульство импэрии.

Хартия 1814 г., подобно конституции VIII г., не определяет порядка ее пересмотра, а в введении в ней даже прямо сказано, что она составлена навсегда. В 1830 году изъявлению конституции совершенно палатой, распущенной Карлом X, но сохраняющей, в силу революции, свои полномочия. Палата парламента принимала участия в выработке проекта изъявления конституции и только присоединялась к принятому палатой изъявлению. В 1848 году временное правительство пригласило избирателей выбрать представителей для утверждительного собрания, которое и составило конституцию 14 ноября 1848 года. И эта конституция, подобно своим республиканским предшественникам, не отказалась от установления предшествующего легкому ее изъявлению. Необходимость пересмотра может быть впервые только в последнюю сессию каждого парламента; при этом требуется трое суток возврата, но уже с промежутками всего в месяц. При каждом из голосований должно участвовать не менее 500 членов, и требуется большинство 3/4 голосов. Июля 15-го 1851 г. было голосовано предложение о пересмотре конституции; голосование продолжалось пять дней. Хотя за пересмотр высказались и 750 членов 446, принятие предложения не состоялось. Конституция пала в 1852 году в силу государственного переворота. Смыкаяя ее конституция представляла ревизию конституции сената, но издаваемое с этой целью сенатское-консульство нуждалось в утверждении плебисцитом. В 1870 г. вместо этого
постановлено, что конституция может быть измнена только народом по предложению императора.

Действующая теперь конституция установлена сравнительно простой и легко осуществимой порядок конституционных изменений. Пересмотр конституции, признанный желательным обеими палатами, совершается затем обеими палатами совместно, соединившись в одно национальное собрание. При этом во всех случаях требуется лишь простое большинство голосов. Первый случай применения этих постановлений представился в 1879 году, когда заседания палат были перенесены из Версаля в Париж.

В 1884 г. законом 13 августа было добавлено постановление, что республиканская форма правления не может быть предметом предложений о ревизии, а законом 9 декабря измнена организация сената.

Действующая французская конституция легче всех предыдущих допускает измнение, и тем не менее она оказалась на дѣлѣ самой долговечной: она действует уже, также как и третья республика, болѣе четверти вѣка. Между тѣмъ до нея, съ 1791 года, въ теченіе 75 лѣтъ перемѣнились одна за другой 12 различных конституций 1).

Въ швейцарскихъ кантонах 2) народу предоставляется и право почина ревизии конституцій. Въ Граусѣ и Аппенцелѣ-Иннерт-Родентъ право это принадлежит даже каждому избирателю. Въ Граусѣ требуется ихъ 8.276, въ Аппенцелѣ—3.111. И въ Цюрихѣ каждый избиратель можетъ возвѣждать вопросъ о ревизіи конституцій, по подъ условіемъ поддержки его предложеній, по крайней мѣрѣ, одной третьей членовъ кантональнаго совѣта. Въ другихъ кантонахъ требуется для возбужденія вопроса заявленіе большаго числа избирателей, отъ 50 въ Ури (конст. § 26; общее число избирателей 4.178) и до 15.000—въ Бернѣ (общее число избирателей 112.269). Когда вопросъ такимъ образомъ возбужденъ, онъ долженъ быть обязательно предложенъ на разсмотрѣніе народнаго голосованія. Если большинство при этомъ высказывается за ревизіи, то проектъ предложеннаго измненія конституцій

1) Конституція 1791, 1793, 1796, 1799 гг., плебисцитъ 1802 г. о пожизненномъ консульствѣ, плебисцитъ 1804 г. объ установленіи императорской власти, хартія 1814 г., конституція 1815, 1830, 1848, 1852 годовъ и плебисцитъ 8 мая 1870 года, предоставленный право почина въ конституціонныхъ вопросахъ одному императору.

вырабатывается или законодательными собраниями (большим собранием), или особо избираемыми для того учредительными союзами. В некоторых кантонах это определяется прямо в конституции, в других же это зависит от того, как вызывается большинство избирателей при голосовании вопроса о том, быть или не быть ревизии. Выработанный так или иначе проект изменения конституции также подвергается народному голосованию.

Прежде всего непосредственное участие народа в инициативе и ревизии законодательных вопросов составляло отличительную особенность одних только изменений конституции. Законы обыкновение, промежуточные кантоны с непосредственными законодательствующими собраниями граждан (Ури, два Аппенцелей, Граувье, Обвалянда и Нидерланды), во всех других издавались представительными собраниями без непосредственного участия народа. Но в последнее время это различие слагалось, так как за исключением одного только Фрибурга, во всех кантонах народа получает право непосредственного участия и в обыкновенном законодательстве и притом в тех же двух формах: народного почина (Volksinitiative) и народного референдума (Referendum). Таким образом, прежде весьма резкое различие порядка издания обыкновенных и конституционных законов почти все слагалось и во Франции, и во швейцарских кантонах. Во Франции и законодательная, и учредительная власть осуществляются одинаково народным представительством, в Швейцарии и та и другая непосредственно самим народом.

Очевидно, практическая повседневная система строгого обособления учредительной и законодательной власти даёт отличительные результаты. Да этого и следовало ожидать. Обособление этих власти логически непоследовательно, в нем коренится неустранимое внутреннее противоречие. Если устройство органов и определение условий законодательства нельзя предоставить самой законодательной власти, то, последовательно рассуждал, придется то же самое признать и относительно власти учредительной. Придается, следовательно, для определения ее органов и форм установить над ней еще третье, так сказать, переучредительную власть и т. д., ad infinitum.

Точно так же и всякая попытка искусственно установляемыми формами и словами задержать изменение государственного строя должна быть признана совершенно несостоятельной. Изменение государственного строя не есть дело чьего-либо личного произвола, а производится действием изменяющихся условий общес-
ственной жизни. Новые, сильные запросы развивающегося общества всегда преодолевают противодействие имъ букву закона, и сложная, медленная форма измѣненій конституціи въ практическомъ результата только умножаютъ случаи насилиственныхъ государственныхъ переворотовъ. Государственная жизнь Англіи, вовсе не скрывающей писанной конституціи и признающей за своимъ парламентомъ полнѣй юридически неограниченную власть, почти не знала революционныхъ переворотовъ, представляя собой лучший примѣръ мирнаго, постепенного политического развитія. Напротивъ, Франція съ ея „неподатливыми“, по выражению Дайсия, конституціями до послѣдняго времени представляла почти непрерывный рядъ революцій.

Въ нашемъ сводѣ Законовъ выдѣлены особые Основныя Законы, въ двухъ раздѣлахъ, „о священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной Власти“ и „Учрежденіе о Императорской Фамиліи“. Но они не основаны цѣлюкомъ на какомъ-либо единомъ актѣ, а составлены кодификаціоннымъ путемъ изъ разнообразныхъ постановленій, числомъ 241. Въ цитатахъ Основныхъ Законовъ содержатся указанія на отдѣльныя статьи такихъ законоположеній, остальное содержаніе которыхъ отнесено къ другимъ частямъ Свода: на Учрежденіе государственнаго союза и министерствъ, на указъ 8 сентября 1802 года о правахъ Сената и т. п. Особаго порядка для изданія и измѣненія Основныхъ Законовъ не установлено. Впрочемъ ст. 3—16 Осн. Зак. поставлены въ особое положеніе: имъ присвоенъ безусловный неизмѣненность. Согласно ст. 17 Осн. Зак. „Императоръ и Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и куронованіи, обяжены свято наблюдать вышеуказаніе законы о наслѣдіи престола“. 

Кромѣ того, наслѣдникъ престола и всѣ вообще члены Императорскаго Дома при совершеннолѣтіи присоединяютъ между прочимъ, „соблюдать всѣ постановленія о наслѣдіи престола и порядкѣ фамильного учрежденія, въ Основныхъ Законахъ Имперіи изображенными, во всѣхъ ихъ силѣ и неотъемлемости“. Это придаетъ, конечно, и Учр. Имп. Фам. особую свясть, но, однако, юридически не ограничиваетъ власти Государя измѣнять ихъ, такъ какъектъ, клятвенно обѣщаніе хранить ихъ неотъемлемость дается только въ святіи Наслѣдника Престола или члена Императорского Дома.“

И на дѣлѣ такія измѣненія бывали. Учрежденіе Императорской Фамиліи было вновь пересмотрѣно и во многомъ измѣнено въ 1886 году. Въ частности ст. 141 измѣнена послѣ того вновь
в 1889 году, в смысле восстановления ея первоначального изложения.

При этом надо заметь, что проекты измений Осн. Зак. никогда не были внесены на обсуждение Государственного Совета.

Дополнение. Со введением представительного образа правления, в виде упрощения основ обновляемого государственного строя повелительно было свести воедино постановления, имеющие значение основных государственных законов, и дополнить их положениями, точнее регулирующими область принадлежности монарху нераздельно власти верховного государственного управления от власти законодательной. Начертанные на этих основаниях основные государственные законы утверждены были 23 апреля 1906 года единственною властью монарха. Но в то время, как мы прежде раздо знали лишь основные законы в материальном смысле, т. е. в смысле принятия за ними большей важности по их содержанию, формально же в порядке их изложения они не отличались от прочих законов; с изданием основных законов 23 апреля 1906 г. положение это изменилось: была создана категория законов основных, в конституционном и формальном смысле этого слова. Формальный принятый основных законов заключается в наступающее время в том, что, подлежащее измению, не иначе, как в единении Монарха, Государственного Совета и Государственной Думы, они могут быть изменины лишь по повелению монарха. Основные государственные законы состоялись в введение и пяти глав, введение обнаруживает собою три статьи, трактующие о единстве и нераздельности русского государства, о положении правления и о соотношении русского и местного языкъ в государственных и общественных установлениях. Глава первая содержит в себе постановления о существе верховной самодержавной власти, глава вторая о правахъ и обязанностяхъ российскихъ подданныхъ, глава третья о законъ, глава четвертая о Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ и образѣ ихъ действій, и наконецъ глава пятаа—о Совѣтѣ Министровъ, Министрахъ и Главнокомандующихъ отдѣльными частями. Но въ тыхъ того въ силу 24 и 25 ст. основныхъ государственныхъ законовъ 23 апреля 1906 года постановленія свода заим. (т. 1, ч. 1 изд. 1892 г.) о порядке наслѣдія престола, о совершенномъ императора императора, о правительства и ополч., о заседаніяхъ на престолѣ и о присутствіи на престолѣ, о сыновнемъ коронованіи и вступленіи на престолъ государствомъ, о пятому государствѣ и о государственномъ гербѣ и о воробъ сохраняютъ силу основныхъ законовъ. Эти законы могутъ быть измѣняны по повелению одного лишь государя и съ согласія Государственного Совѣтца и Государственной Думы. Учрежденіе же о императорской фамиліи, сохраняя силу законовъ основныхъ, можетъ быть измѣняюы и дополняются только лично государемъ императоромъ въ предѣлами ему установлены, и о порядкомъ, если измѣняются и дополненіемъ его утвержденія не вмѣщается законовъ общихъ и не вмѣщается новаго изъ взаимной расходы. Эти законы являются такимъ образомъ основными не въ новомъ формальномъ смыслѣ, а въ старомъ материальномъ, по ихъ содержанію, вслѣдствіе измѣненія за ними особой важности. Съ привлечениемъ парламентарія представительства къ участію въ законодательствѣ точно опредѣляется и юридическая природа этихъ «законовъ», которая прежде стушивалась благодаря тому обстоятельству, что въ периодъ неограниченной монархіи всѣ законъ являлись результатомъ единоличной воли монарха.
Уграждение о императорской фамилии заключает в себе законы для членов императорского дома, и поскольку эти «законы» не касаются законов общих и не называют нового взя казны расхода, они не имеют характера семейного статута, изданного и дополненного не с согласия агнатов, как семейные статуты в других царствующих домах, а по единоличной воле царствующего императора, как главы императорского дома (ст. 219, 220 ул. имп. фам. изд. 1906 г.). Уграждение императорской фамилии относятся таким образом к числу таких нас. автономных норм. Но название это не точно. Речь идет не об автономии в точном смысле слова, не о праве взимать нормы объективного права, а о праве давать конкретным правоотношениям определенного круга лиц иной вид и иную форму, нежели они получали бы, если бы применились к ним общие законы. Даже частным лицам, поскольку они регулируют свои гражданская правоотношения, предоставлена свобода делать это в многих случаях в противоположном содержании действующих в государстве законах. Достаточно напомнить о праве завещательных распоряжений, включающих досмертное завещание о наследовании; о праве подчинить сделку досмертно иному праву, напр., праву иного жеста; устранять подсудность дела компетентному суду или подчинить его суду третейскому и т.д. Но поскольку индивиду выступают друг с другом в юридическим отношении, они не творят права. Посредством договоров они регулируют свои правоотношения, но не создают объективной, над ними стоящей и для них обязательной нормы. В договоре права одного лица становится, конечно, волей другого, так что она ей подчиняется, но подчинение это вытекает из того, что контрагент чужую волю дает своему и подчиняется таким образом посредством договора не чужой, а своей волей. Частным лицам принадлежать такое в известных случаях право регулировать правоотношения и посредством распоряжений односторонних. Но нас и заключением договоров — односторонних, распоряжений не создается новой нормы права, а привыкает лишь существующая. Таким же лича не иметь и автономии уграждения о императорской фамилии. Право регулировать посредством семейного статута положение членов императорского дома не есть право издавать нормы права, т.е. законы, а право расширять право и диспоспособность членов дома дальше права и диспоспособности общественноправовых. Благодаря этому посыл императорского дома могут привлекать к своим имуществам особенное правовое инсти туты и усилиться в сфере семейных отношений от дележа таких норм гражданского права, которыми определяются сроки совершенствования, условия брака и т. п. и которые для прочих граждан являются обязательными.

§ 6. Устройство законодательства.

Необходимость строгой обдуманности законодательных постановлений приводит к участию в их обсуждении всегда многих лиц. Уже хорошо, а два лучше, говорить пословицу, и нигде, может быть, она не применимее с таким правом, как и именно в делах законодательства.

Чтобы общее правило в применило к отдельным частным
случаям привело действительно к осуществлению этой цели, ради которой закон внёсен, необходимо сообразить закон со всеми непрерывны разнообразием возможных в действительности случаев. А это предполагает в законодателей такой запас разнообразного знания, которого не может вмещать один человек.

К тому же законодательные постановления не действуют обособленно, каждое само по себе, а сплетаются, напротив, в одну целостную систему, так что значение и сила каждого отдельного постановления определяются не одним только его собственным содержанием, но и соотношением его к другим, одновременно с ним действующим постановлениям, от чего значение его может весьма существенно измениться.

По всему этому дело законодательства представляется большая трудности и требует участия многих и разнородных лиц, хорошо знакомых с существующим правопорядком и с бывшими условиями. И в самом деле, быть государством, где бы функция эта осуществлялась при участии одного только лица. Всё в ней участвуют многие, так что иначе образующие из себя одно или несколько собраний. По этим и ограничивается сходство. Устройство, состав, условия действительности законодательных собраний зависят от разнообразных исторических, политических, бывших условий, от форм правления, от распределения политических прав, от степени общественного развития и потому представляют весьма существенным различия.

Обращаюсь прежде всего к составу законодательных собраний, мы находим здесь три главных различия. К обсуждению законодательных вопросов могут быть призваны всё поправные граждане, состоящие в непосредственное народное собрание. Таковы, напр., азиатская экзархия, римская комнания, русское вече, швейцарское земсъезды.

Может быть и так, что, вмести всего народа, призвано к этому делу только определенное число представителей или отданных сословий, или всего народа и притом или по избранию, или по личному праву, обусловленному происхождению или владением определенного рода имуществом. Таким образом, представительные законодательные собрания сами принимают различные видоизмениния. Они могут быть основаны на выборах или на личном праве, на сословном представительстве и на представительстве народном.

Наконец, в монархиях бывает, что к участию в законодательстве призываются не весь народ и не его представители, а просто лица, пользующиеся доверием монарха.
Степени участия собраний в законодательстве бывают также троих. Участие их может быть ограничено только обсуждением предлагаемых ими вопросов, без права самим возбуждать новые законодательные вопросы и без права измненья в частностях представленного проекта. В таком случае собрание может давать только категорически ответы на предложенный к обсуждению вопрос: да или нет, без каких-либо оговорок. Это низшая степень участия в законодательстве.

Средняя степень есть то, когда к праву принять или отвергнуть представленный проект в целости присоединяется право предлагать к нему частные поправки.

Наконец, высшая степень участия в законодательстве соединяется с правом самостоятельного законодательного починства или инициативы. Право это может быть предоставлено собранию или такому, что каждый отдельный член может воспользоваться им, или более ограниченно, под условием возбуждения вопроса непременно двумя или несколькими членами.

Право починства, предоставленное собранию, может быть исключительным, когда никто, кроме членов собрания, не имел бы его. Такое предоставлено это дело в Англии и Северной Америке. Но оно может быть также предоставлено наряду с собранием, и монарху, в республиках — правительству и народу. В монархиях иногда право законодательного починства исключительно предоставляется монарху. В республиках право починна всегда имеет и представительное собрание.

По значению их голоса законодательные собрания различаются на социальные и республиканские. Если собрание принаследует социальным лишь голоса, они только высказывают мнение одно единогласное или незначительное большинства и оставшихся меньшинств в каждом вопросу, а решение вопроса предоставляется свободному усмотрению монарха или народа. Собрание с республиканским голосом постановляет всегда одно решение по большинству, и в случае отрицательного решения представленный закон не может быть никем издан.

Это различие социальных и республиканских собраний находится в известном соотношении с их составом. Непосредственная народная собрания имеют всегда республиканский голос. Собрания, состоящие по личному доверию монарха — всегда социальные. Представительные же собрания бывают как республиканскими, так и социальными и притом, как и в монархических, так и в республиках.

На возможность социальных представительных собра-
ний и в республиках до сих пор не обращали внимания в литературе. Эта форма законодательных собраний совершенно новая, сложившаяся лишь в самое последнее время в швейцарских кантонах, установивших народное голосование законопроектов, принятых представительными собраниями — и народный законодательный почин. И притом социальный характер не был там придан представительным собраниям намеренно, а явился как необходимое, хотя, может быть, и неожиданное, последствие установления в законодательных дей-захх народного посвения и голосования.

Так, например, в Женеве по закону 6-го июня 1891 г. каждые 2.500 избирателей могут в мотивированной петиции, обращенной к представительному собранию (Большому Совету), предлагать проект законов или требовать составления закона по определенному предмету, а также отмену или замену существующих законов. Большой Совет обязан войти в разсмотрение хода и постановить решение не позже 6 месяцев со времени прочтения петиции в публичном заседании. Каково бы ни было решение Совета, положительное или отрицательное, оно подтверждается не позже 14 дней народному голосованию, в случае отрицательного решения вмешательство Совета предлагается народу и внесененный в него 2 1/2 тысячами избирателей проект и составляемый собственном предмете голосования. Окончательное решение вопроса зависит от исхода народного голосования — высажается ли большинство голосующих вмешиваться с Советом против или за него.

В Берне, по конституции 4-го июня 1893 года, законодательный почин может быть осуществляем на 12.000 граждан. Предложение может быть сделано в общей форме или в виде выработанного проекта. При общем почине, если Большой Совет согласен, он составляет и вносит законопроект; если же не согласен — вопрос ря не народным голосованием. Если представлен выработанный проект и Совет его одобрит — проект становится законом.

В Цуге, по конституции 31-го января 1891 г., каждые 800 избирателей могут возбудить законодательный вопрос. Он должен быть обсужден кантональным советом в шести-многий срок. Если совет окажется против народного предложения, вопрос ря не народным голосованием, при чем совет может предложить на голосование и им самим составленный противопроект.

Этих примеров достаточно для доказательства чисто совы-
щательного характера функций представительного собрания при таком праве народа наараже. Определенное законом число граждан обязано возбуждать законодательный вопрос, представительное собрание его обсуждает, но в каком бы заключении оно ни пришло, ршение вопроса всецело и исключительно зависит от исхода народного голосования проекта, возникшего из народа нарахе. Принятый народом проект становится законом, хотя бы представительное собрание единогласно высказалось против него. Очевидно, заключение собрания в таких случаях имеет значение лишь мнением совета, ни для всего не обязательное.

Решительный голос представительных собраний может быть или безусловным, или условным. Я называю безусловно решениями голосами собраний, когда же его решение, положительное и отрицательное, окончательно решает законодательный вопрос, когда без принятия законопроекта большинством собрания он не может получить силу закона, и когда вместе с этим одного такого принятия достаточно для придания проекту силы закона. Но бывает и так, что безусловную силу получают только отрицательными результата. Отвергнутый собранием законопроект уже не может стать законом, но принятый собранием проект может и не получить все-таки силы закона, если в монархии—монарх, в республике—народ или правительство этому воспротивятся, откажут в его утверждении, противопоставляя решение собрания свое veto, свой запрет.

В монархиях это так наз. право veto принадлежит монарху и обыкновенно имеет безусловное значение, так что при отказе монарха утверждение законопроекта, принятый собранием, он ни в каком случае не может стать законом. Но существуют из этого правила и исключения. В Норвегии король имеет только т.-наз. суспензивное, а не абсолютное veto. Если три стortinga, послел двух последовательных выборов, принять какой-либо законопроект, он получает силу закона независимо от королевского утверждения. Во времена существования Бразильской империи император таким образом пользовался также только суспензивным veto. Кроме того, сложилась практика, что в Англии прежде принадлежавшее королю абсолютное veto отклоняли, доставленное конституционным образом, ссылаясь с начала прошлого столетия.

В республиках остановить превращение в закон законопроекта, принятого собранием, может или народ—отвергнув его на голосовании, или правительство. Право утверждения народным голосованием имеет всегда абсолютный характер.
Отвергнутый голосованием проект ни при каких условиях не может стать законом.

Различие тут существует в другом отношении. Осуществление монархом абсолютного права утверждения законопроектов всегда имеет обязательный характер. Без утверждения монархом законопроект не может получить силы закона, хотя и был принят народным голосованием.

Народное голосование законопроектов не всегда устанавливается обязательно; оно может быть и факультативным, тогда оно производится лишь под условием заявления о том в определенный срок требований со стороны определенного числа граждан. В таком случае проект может стать законом с молчаливого одобрения народа, не требующего голосования.

Народное голосование обыкновенных законов применялось и применим только в республиках. Народное голосование конституционных законов применялось, как мы уже знаем, во время первой и второй империй во Франции. Кроме того, во время последнего пересмотра бельгийской конституции в 1893 г. была поднят вопрос о введении т. н. королевского референдума: народного голосования законопроектов по инициативе короля и, главным образом, в случае столкновения его с палатами или палатами между собой. Но предложение это не было осуществлено.

Республиканские правительства пользуются всегда только суборднированным вето, и притом подобное право встречается только при единоличной форме правительства. Так, где главой республиканского правительства является коллегия, она не имеет вовсе права вето.

Во Франции президент республики в течение месяца после принятия законопроекта собранием может возвратить его для вторичного обсуждения. Если проект снова будет принят собранием без изменения, он получает непосредственно силу закона. Тогда же правом в течение десяти только дней пользуется президент Мексиканской Республики. В Соединенных Штатах Северной Америки и Аргентинской республике в течение того же срока президент может возвратить проект для вторичного голосования, во проект получают силу закона только под условием принятия его большинством и не менее 2/3 числи палат. В бразильской конституции 1891 г. установлены т. же правила, но вместо с т. же главы президенту прямо принаследует право санкций законопроектов.

Только представительных собраний бывает несколько. Со-
словные сеймы слагались изъ столпныхъ палатъ, сколько было свободныхъ сословий,—обыкновено изъ трехъ, а тамъ, гдѣ было множество свободное крестьянство—изъ четырехъ. Такой четырехпалатный сеймъ сохранился въ настоящее время только въ одной Финляндіи.

По примѣру англійскаго парламента, послужившаго прототипомъ устройства всѣхъ современныхъ представительныхъ учрежденій, въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ преобладаетъ двухпалатная система. Только въ Греціи, Сербіи, Болгаріи, мелкихъ германскихъ государствахъ 1) и Коста-Рикѣ имѣется одна палата. Основанія предпочтенія двухпалатной организации довольно разнообразны. Прежде всего существованіе двухъ палатъ обезпечиваетъ болѣе обстоятельное обсужденіе законопроектовъ, такъ какъ недосмотры, ошибки, односторонность одной палаты парализуютъ обязательнымъ вторичнымъ разсмотрѣніемъ проекта другой палатой. Обсужденіе законодательныхъ вопросовъ двуихъ палатами предупреждаетъ возможность случайныхъ рѣшеній, состоявшихся вслѣдствіе случайно образовавшагося при неполномъ наличности депутатовъ большинства, вслѣдствіе минутаго увлечения краснорѣчіемъ рѣчи, вслѣдствіе высчитлѣнія какихъ-нибудь особеннохъ событий и т. п. Если въ одной изъ палатъ получится такое случайное рѣшеніе, его тѣмъ самымъ побудить другую палату отнестись къ вопросу внимательнѣе и спокойнѣе. Требованіе, чтобы законопроектъ былъ принятъ согласнымъ рѣшеніемъ обѣихъ палатъ, ослабляетъ исключительное значеніе большинства. Тутъ рѣшеніе вопросовъ не сводится къ простому механическому счету голосовъ, такъ какъ требуется согласіе двухъ самостоятельныхъ и разнородныхъ по составу коллегій. При двухъ палатахъ устраняется рѣзкое противоположеніе правительствъ и народнаго представительства, такъ какъ одна изъ палатъ естественно является посредникомъ въ столкновеніяхъ другой палаты съ правительствомъ. Раздѣленіе парламента на двѣ палаты составляетъ необходимый противовѣсь неограниченности законодательной власти, какъ высшей въ государствѣ. Раздѣленіе, она въ самой себѣ будетъ заключать сдержку, ограничение, котораго не находить иначе. Наконецъ, существованіе двухъ палатъ даетъ возможность представительному собранию полнѣ и вѣрнѣ отразить въ себѣ все разнообразіе интересовъ, составляющихъ содержаніе общественной жизни. Разнообразная системы представительства всѣ имѣютъ свои недостатки;

1) Т.-е. кромѣ Прусіи, Ваваріи, Вюртемберга, Баденія, Саксоніи, Гессеніи.
всё представляют нёкоторую искусственность, ставить результат выборов хотя отчасти в зависимости от чисто-технических условий выборной организации 1). А двадцать палат дают возможность совмещения применимия различных систем представительства, недостатки которых могут быть, таким образом, взаимно уравновешены и парализованы.

Из двух палат одна, более многочисленная, ближе стоящая к народу, более демократическая по составу, обычно называется нижней или второй, другая — первой или верхней. Официальное название палат довольно разнообразны. Нижняя палата Англии именуется палатой общин, во Франции — палатой депутатов, в Северной Америке — палатой представителей, в Норвегии — одельстинг и т. д. Верхняя палата носит название палаты поро, палаты господ, сената, латигта.

Нижняя палата везде составляет из выборных представителей. Верхняя же палата имеет самую разнообразную организацию. Наименьшую самостоятельность и обособленность представляет норвежский латигт, избираемый общею совокупностью выборных представителей, стortingом, из своей среди в количестве одной четвертой всех членов стortingа. При подобной организации верхней палата могут получиться лишь тё выгоды, которые обусловлены просто фактом существования двух палат, а не разпорядительностью их состава. В Бельгии, Голландии, Швеции и во всех республиках верхняя палата состоит, так же, как и нижняя, вся из выборных членов, но только избираемых особенными порядком. В Бельгии эта особенность ограничивается только более высокими условиями избирательности по возрасту и платежу налогов и большею, именно двойкою, продолжительностью полномочий сенаторов сравнительно с депутатами. Во Голландии и Швеции, кроме более высоких условий избирательности, самое избрание совершается не непосредственно народом, а провициональными собраниями. Во Франции избрание сенаторов предоставлено особым коллегиям из представителей местных совётов 2). В Италии сенат составляетесь весь из пожизненных членов по назначению короля. Во всех других государствах Европы состав верхней палаты смешанный, кроме Англии 3); наследственные члены являются в верхних палатах германских государств, Австрии, Венгрии, Испании. В них присоединяются еще члены, экс офисо, по королевскому по-

1) Смотрите том I, § 42.
2) Смотрите том I, стр. 129.
3) Смотрите том I, стр. 133.
живезненному назначению, и выборные. Въ Португаліи верхняя палата состоит изъ пожизненныхъ членовъ по королевскому назначению, членовъ ихъ офиціи и выборныхъ. Въ Дания—только изъ пожизненныхъ по королевскому назначению и выборныхъ.

Объ палатахъ, верхня и нижня, обыкновенно имѣютъ одинаковое участіе въ обсужденіи законодательныхъ вопросовъ. Только въ Норвегіи и Голландіи право законодательного починна ограничено одной нижней палатой. Въ другихъ государствахъ лишь относительно финансовыхъ биллей установлено, что они должны получать свое начало въ нижней палатѣ.

§ 7. Образованіе Государственнаго Совѣта ¹).

Органомъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи его законодательныхъ функций, является у насъ государственный совѣтъ, совѣдательное учрежденіе, составленное всѣю изъ членовъ, назначенныхъ монархомъ на неопределенныя срокъ.

Мысль о необходимости особаго органа для законодательной функціи впервые нашла у насъ себѣ выраженіе въ проектѣ графа Панина 28 дек. 1762 г. объ учрежденіи Императорскаго Совѣта ³), какъ „верховное мѣсто законоданія или законоданія, изъ котораго, яко отъ единаго государя и изъ единаго мѣста исходить будетъ собственное монаршее изволеніе, все оживотворяющіе“. Впрочемъ въ самомъ проектѣ Панина эта мысль была проведена недостаточно послѣдовательно, и къ тому же проектъ его не получилъ осуществленія. Учрежденный позднѣ Екатериной II, именно въ 1768 году, совѣтъ вовсе не предназначался для законодательной дѣятельности. Онъ былъ образованъ по случаю объявлений Турецкой войны Россіи для соображенія дѣлъ, относящихся къ веденію войны. Но затѣмъ онъ сохранился во все царствованіе Екатерины II, и иногда въ него вносилась въ важнѣйшее законодательные проекты.

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

²) Проектъ напечатанъ у Даневскаго. Исторія Госуд. Совѣта. 1859. Прилож. Прилож., стр. 11 и въ сборникѣ Р. И. О., т. VII. 1871, стр. 200. Чемулинъ. Проектъ Имп. Совѣта. Ж. М. Н. Пр. 1894 г., № 3. Соловьевъ. Исторія Россіи, т. XX.
Но уже 20 марта 1801 года дань был Сенату указ о закрытии этого Совета такого содержания: "Находя, что учрежденный при Дворе Нашем Советъ въ началѣ своемъ состоялся только на время случившейся войны и въ послѣдствіи, бывшаго рѣдко занимался предметами существенными, досель носилъ одно имя Государственного установления, безъ ощутительнаго влияния на дѣла общестенныя, Мы признали за благо его упразднить, повелѣвая членамъ оставаться при тѣхъ должностяхъ и мѣстахъ, гдѣ они по званію каждаго состоять, и предоставляя себѣ для узнанія Государственныхъ дѣлъ и постановленій учредить Советъ на особенныхъ правилахъ, о составѣ его не остывшимъ Мы, въ свое время, объявить Нашу волю Сенату". Такъ же, какъ этотъ указъ, осуждаются его и составители тома II Арх. Госуд. Сов., содержащаго въ себѣ журналы Павловскаго Совета, и даже опредѣленіе утверждаютъ, будто бы преобразованный его замѣнитель былъ цензурнымъ дѣломъ. Но такъ какъ они расположили журналы Совета не въ исторической ихъ послѣдовательности, а по предметамъ обсужденій, то уже въ разсмотрѣніи одного лишь оглавленія можно убѣдиться въ ошибочности ихъ утвержденій, которое они, притомъ, заканчиваютъ замѣчаніемъ, будто бы, въ самомъ конце царствованія дѣла цензурныя составляли почти исключительный составъ. Но эти утвержденія опровергаются уже самымъ оглавленіемъ II тома, такъ какъ видно, что цензурныхъ дѣлъ въ общемъ числѣ столбцовъ 865, составляющихъ этотъ томъ, вовсе не больше половины, а только немного больше 1/10 всего числа столбцовъ—всего лишь 88 столбцовъ.

Что же касается "самаго конца царствованія Павла", то такой конецъ состоялся 1 января, февраль и первые 11 дней марта 1801 г., и, хотя въ это время продолжались засѣданія Совета, ни одного цензурного дѣла въ началѣ 1801 г. Советъ не обсуждалъ.

Ознакомившись же не съ однимъ оглавленіемъ, но и съ самымъ содержаніемъ II тома Арх. Гос. Сов., увидимъ, что Советъ этотъ рѣдко занимался очень существенными вопросами, имѣвшими большое влияние на условія общественной жизни; такъ, напримѣръ, проектъ уравненія внутренняго достоянія мѣдной монеты съ торговой цѣной мѣди, какъ мetaila; проектъ замѣны натуральной хлѣбной подати по причинѣ большыхъ ея неудобствъ—медленности ея приема и дорогоизны ея привозки, дѣлахъ ее очень отяготительной для плательщиковъ—денежной прибавкой къ подушной подати; дѣла о казенныхъ лѣсахъ; проектъ разработки Боровицкаго заменного угла; проектъ объ умноженіи
разных руд; проект учреждения Российско-Американской компании; проекты увеличения государственных доходов — Векслера, Болышина, Гростонфа, Першина, Грозина, Гардена, Бехмова; проекты о торговле с Хибом и Китаем; дело о присоединении к России Грузии по просьбе самих грузинцев; проект скорейшего заселения между Ваинамом, р. Верхней Ангарой, Перчинском и Кахтою, и таких важных дел вносилось множество.

Указ сенату об учреждении нового Совбта „Непрежнего“ дан сенату только 30 марта 1801 г. и содержит только перечисление личного состава нового Совбта.

Но государь так и торопился услышать голос Совбта в новом составе, что за четыре дня до указа сенату об его учреждении созвал собрание Совбта в новом составе: из фельдмаршала графа Ник. Ив. Салтыкова, из полных генералов (т.-е. 2 кн.), графа Зубова, вице-президента военной коллегии Ламба, вице-президента адмиралтействов-коллегии адмирала Копелева, вице-канцлера князя Куракина, генерал-прокурора Беклецова, государственного казначея Васильева, С.-Петербургского воен. губерн. графа Палена, князя Лопухина, министра коммерции князя Гагарина и тайного совбта дня прокур. Гроцкина для обсуждения 8 проектов; о восстановлении дворянской Грамоты; грамоты городов Житомирского Положения; о прописи находящихся подъ судом, кроме важных преступлений, смертного убийства, разбоев и ликвидации, об уничтожении Тайной канцелярии; указа, издававшегося милость народу; указа адмиралтейств-коллегии и тайного департамента и проекта Наказа Новому Совбту. Наказъ этот был утвержден только 5 апреля, и в заголовке его вътъ никакого эпитета не слышно „Совбта“, онъ священен просто Наказъ Совбту. Въ приложенной же къ Наказу форме присутствует его членовъ онъ именуется не „Непрежнимъ Совбтомъ“, какъ въ указѣ сенату, а „Государственнымъ Совбтомъ“, и именно такое именование существовало въ действительности. Онъ не былъ сообщенъ сенату для обнародования и потому не напечатанъ въ Первомъ Полн. Собр. Закопонъ, а только въ томъ III Арх. Госуд. Совбта. Первыхъ же томовъ этого издания теперь уже нельзя въ продажѣ, почему я считаю нужнымъ привести его цѣликомъ, такъ какъ онъ очень своеобразенъ.
НАКАЗЪ СОВЪЕТУ 5 АПРЕЛЯ 1801 ГОДА.

I. Определение Совета, составъ и предѣлы его.

Совѣтъ есть мѣсто, учреждаемое при Нась для разсужденія и уваженія дѣй Государственныхъ.

Сообразно важности его предсказанія составляетъ онъ па особъ довѣренностью Нашею и общею почтенной: чьмъ ихь не ограничивается и завѣщаетъ отъ Нашего усмотрѣнія.

Совѣтъ учреждается при Нась, скъдовательно, не имѣть никакого дѣйствія внѣшнаго, не входить ни въ какъ распоряженія по части исполнительной, и сило другой въ Государствѣ не имѣетъ, кроме силъ соображеній. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не падаетъ. Поручаемое ему отъ Нась дѣло относится только къ частъ законодательной; исполнительная же предоставляется Сенату и мѣстамъ подвластнымъ.

II. Предметъ разсужденій Совѣта.

Все, что относится до Государственныхъ постановленій временныхъ или непрекращаемыхъ, составляетъ предметъ разсужденій Совѣта.

Временныхъ Государственныхъ постановленій суть тѣ, кои опредѣляютъ какое-либо обстоятельство Государственное, по существу своему перемѣнной подлежаще, какъ напр.: воспрещеніе или разрѣшеніе какаго-либо рода торговли, наказаніе пополненія, установленіе тарифа, разного учреждения по строительной части и проч. Сюда же принадлежатъ всѣ трактаты и постановленія, съ иностраннами державами заключаемы.

Коренныя и непрекращаемыя Государственныхъ постановленій тѣ, коихъ предметы суть постоянныя и непремѣнныя, которые обыкновень въ себѣ всѣ времена и узаконены на вѣкъ. Таковы суть: грамота дворянству, городовое положеніе, особенными припѣданіями городамъ и мѣстамъ навсегда даруемыя, общія гражданскія законы и тому подобныя установленія.

Поэтому сиѣ послѣднія установленія составляютъ главное непремѣнное и незамѣнное основаніе всѣхъ законовъ Имперіи, то и нужно отличать ихъ отъ первыхъ какъ преходящихъ и перемѣнныхъ.-посвященныхъ.

Для сего составляются въ Совѣтѣ два книги, изъ коихъ въ первой подъ названіемъ Главныхъ Государственныхъ постановленій вносится всѣ постановленія коренныя и непрекращаемыя, во второй подъ названіемъ Государственныхъ временныхъ учрежденій вносятся всѣ установленія, на мѣстное времена, случай или обстоятельство простиривающія.

Первая книга утверждается великимъ Государственнымъ печатемъ съ соотвѣтствующей стриптомъ и подписаниемъ.

Вѣрность второй охраняется обѣкованной стрипто и печатью Совѣта.

Ничего постановленія къ книгу не можетъ быть вписано, не быть утверждено Высоцайше Властю.

Всякое постановленіе, утвержденное Высоцайшему Властю, хотя бы оно и мимо Совѣта было издано, засчитается въ книгу Совѣта, къ коей по существу своему оно принадлежитъ.
III. Канцелярия Совыта.

Канцелярия Совыта делится на четыре части: 1) иностранная и коммерческая; 2) военными делами, сухопутными и морскими, со всеми их отклонениями; 3) гражданскими делами; 4) Государственными хозяйствами, куда принадлежат дела о доходах и расходах, иностранных и внутренних займов, и банков. О строительстве городов, дорог, водных коммуникаций, о заводах, фабриках, ремеслах, земледелии, усовершенствовании этого и выгох.

В каждой части быть одному экскаватору или управляющему с нужным числом письмоводителей по выбору их. Над канцелярией начальствовать один из членов Совыта: вследствие чего и названы Мы находящегося при нас генерал-канцлера Троицкого, который как протокол Совыта к утверждению, так и указы по ониму заверяются в подпись Нам и подпись.

Ему предоставляется составить штат канцелярии, а к определению в эскаваторы Совыта избирает кандидатов и Нам представлять.

IV. Порядок производства дел.

Дела вступают в Советы: 1) по повелению Нашему; 2) по предложении членов Совыта; 3) какой бы член Совыта не предложил на утверждение его ведомо дела для постановления лучшего для пресечения какого-либо лица или его оправдания злоупотреблений.

Всякое дело, рассматриваемое в Совете, должно быть предложением обраться к пополнению нужным свидетелям, назначенным и в ясность приведено в этой части канцелярии, к которой оно принадлежит под общим руководством члена начальствующего над оним.

Дела из Совыта вносятся на утверждение Нам, когда большинством голосов будет утверждение. Ненижая нестро утверждений оставляются без действия.

Когда дела утверждено большинством голосов, тогда снимается протокол и с присыланием различных приставлений подносится нам, указом Нашим, вследствие сих протоколов выходит, предъявляются в Совете, записываются в свою книгу и отсылаются на надписи их к исполнению.

Когда Совет найдет нужным привести в ясность коренных постановлений важнейшей части Государственного управления, не прерывая процесса своих упражнений, он может представить нам о составлении особенной для сего комиссии на известных правилах, и когда утверждение этой утверждены Совет будет рассматривать дела его и вносить к Нам в предписанный порядок. Ссуда войдет комиссия о Совете Законов, о распоряжении войск, и прочих важнейших уроках будут утверждены.

Совет, устраивая внутренний свой порядок, иметь потребовать от всех департаментов подробных свидетелей, в надежде они находятся теперь в состоянии, дабы, снабдив себя, удобнее было делать всяких соображений и вступающего дела лучше утверждать.

По собрании всех свидетелей не останавлив Совет, сообщая наименее важных из них постановлений, привести в ясность все, что произведено в последствии времени, дошедшем до утверждения, и положить удобная ли и лучшая средства к усовершенствованию или усовершенствован.
По всем вышесказанным обстоятельствам Советъ начнеть собираться по два раза въ недѣлю: по понедѣльникамъ и четвергамъ, а буде нужда востребуетъ, то и во всякое время по приглашению.

V. Начальные правила Совета.

I. Всѣ положенія въ Наказь о составѣ новаго проекта положенія вселенбяззивѣнъ Бабкой Насою начертанный принадлежитъ Мы основанию лучшею законоположеніем и не только, какъ велѣніемъ политическімъ предположенія, но какъ истинно любознательность Нашему. Мы желаемъ, чтобъ Советъ Нашъ въ разсужденіяхъ его проникнутъ былъ той же благотворительностью и во всѣхъ его дѣлахъ все ученье былъ тѣмъ же дѣломъ любви къ человѣчеству и всеобъемлющему порядку.

II. Мы желаемъ, чтобъ Советъ никогда не выносилъ изъ виду высокаго своего предстоятелейства, которое состоитъ въ томъ, чтобы, действуя по точной силѣ присяги, соединеніемъ Государственныхъ названій и отечественныхъ расположений постановить силу и благосостояніе Имперіи всесвятой на незыблемомъ основаніи закона.

III. Оградить два первыхъ состояния подданныхъ нашихъ непонятственными правами и преимуществами, Мы призываемъ Советъ къ уваженію послѣдняго изъ нихъ 1), по существенными полезы своему, по исполненію его, по неразрѣшенымъ спору и размежеванию Государственческаго положенія, и отечественныхъ расположений соразмѣрно ставить покой и благосостояніе Имперіи всесвятой на основаніи закона.

IV. Мы призываемъ Советъ въ разсужденіяхъ его въ нынѣшнихъ дѣлахъ имѣть непрестанно въ виду удержаніе политическаго достоинства Имперіи, которое опредѣляется пространствомъ государства, его населеніемъ, физическими условіями, отношеніемъ гражданъ и войскъ, соотвѣтственною, степенною народа размежеванія посуданства, самимъ временемъ и обстоятельствами пріемной государственности.

V. Мы призываемъ Советъ въ разсужденіяхъ его о внутреннемъ гражданскомъ устройствѣ имѣть въ виду, чтобъ разными постановленіями вдохнуть духъ жизни и бодрости во всѣ минуты состоянія людей, обращающаго покровительство государства на земледѣльцѣ, мануфактуры, промышлены, ремесла, на внутреннюю и вѣнчанную торговлю, какъ первымъ истокамъ силы государственности.

VI. Законъ безъ правъ не можетъ имѣть другого дѣйствія, кромѣ принужденаго, наслѣдственного и потому всегда слабаго.—Правы же утверждаются и превращаются въ общее народное свойство присвоеніемъ большинствъ гражданъ, желающихъ размежеваніе покойное и присвоеніе ложное. Мы призываемъ Советъ, отличивъ ихъ между собою, поставить твердымъ началомъ къ размежеванія первоначальному и распространению второму.

Положимъ главными наказаніемъ правовъ, которыя Советъ въ разсужденіяхъ своихъ руководствоваться долженъ, не оставимъ Мы по мѣрѣ входящихъ къ намъ дѣйствій случаевъ доставляютъ ему замѣчанія на пополненію опинымъ.

1) Т.-с. крестьянъ.
Въ прочемъ сердцемъ отверзать къ общему благу и исполняемыми обязанностями любви къ отечеству призываемъ мы Бога Всевышняго, да мудростью Свою счастливо присвяжеть всѣ начинанія Совѣта, да всѣдѣствіемъ Его благословія всѣ дѣла и всѣ дѣла Его и послѣдующимъ будутъ направляемы къ благо и блаженству Имперіи, къ истинному уваженію Нашему и къ единой славѣ Царя Царствующихъ.

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

Александръ.

Форма присяги членовъ Государственного Совѣта.

Къ этому Наказу приложена слѣдующая форма присяги членовъ Государственного Совѣта: Мы ниженописанные, бывъ призваны къ присутствію въ Государственномъ Совѣтѣ, обѣщаемъ предъ лицемъ всевышняго Бога и обозначаемъ всѣмъ сильнѣйшимъ поясами верности и чести исполнять возложенную на насъ должность по крайней нашему разумѣнію и силѣ, употреблять всѣ свои способности для достиженія великаго намѣренія въ Наказѣ Совѣту даннымъ предначертанія и въ себѣ концу дѣйствовать, какъ по слову общей присяги, такъ и по особаго Наказа, понеже единую общую пользу и защиту всѣхъ частицъ, сохранять всѣ разсужденія и положенія Совѣта въ надежданіемъ уваженія и тайны; во уваженіе чего на семъ листѣ своеручно подписываемся.

Хотя по смыслу даннаго ему Наказа Совѣтъ былъ учрежденъ только для дѣлъ законодательныхъ, но съ самаго начала его дѣятельности на разсмотрѣніе его по особнымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносились и дѣла судебнаго, а съ 1804 г. они составляли даже главный предметъ его занятий. Къ тому же очень скоро послѣ учрежденія Непремѣннаго Совѣта былъ возобужденъ вопросъ объ его преобразованіи. Въ неофициальномъ комитѣ 1), въ засѣданіи 18 ноября 1801 г., графъ Воронцовъ предложилъ всѣ важнѣйшія государственные дѣла обсудить въ Совѣтѣ, который бы состоялъ изъ всѣхъ министровъ, и указывалъ, какъ на примѣръ, на Англію; къ нему присоединились и другие, между прочимъ Новосильцевъ и Строгановъ. Но при этомъ было замѣчено, что въ Англіи всѣ министры руководятся одною и той же мыслью, одной и тѣмъ же политическимъ взглядомъ; напротивъ того, у насъ министры весьма часто несогласны между собой въ своихъ политическихъ воззрѣніяхъ, и потому слѣдуетъ ограничиться тѣмъ, чтобы отнять

---

у министров возможность употреблять во зло доверенность Государя, но, с другой стороны, надлежит избегать, чтобы не сошли Государя состоящим под оценку такого Совета, потому что у нась не досягать министрам, а вверять только одному Государю. Вследствие этого предложили, чтобы Трошечинскій и Беклемишев внесли по указанию Государя дела в Советъ, куда являлся бы временно и самъ Государь; дела же, требующия особенной тайны, предполагалось обсуждать в особомъ комитетѣ. Государь одобрилъ, казалось, эти мѣры. Въ забвѣдании 10 февраля комитетъ, напротивъ, постановилъ при выборѣ министровъ, составляющихъ Советъ, назначить въ эти должности только такихъ людей, конъ образъ мыслей былъ бы одинаковъ, дабы они составляли изъ себя какъ бы одно нераздѣльное: въ такомъ случаѣ промахи одного будутъ поставлены въ упрекъ всѣмъ прочимъ, и всѣ министры будутъ отвѣтственны.

Однако, предположения эти не осуществились. Преобразованіе Совета совершилось только 1 января 1810 г., по плану, выработанному уже Сперанскимъ.

Значение, какое придавалъ Сперанскій государственному совету, выясняется въ его Проектѣ Уложения государственныхъ законовъ 1809 г. слѣдующими началями: „Три силы движутъ и управляютъ государствомъ: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источникъ сихъ силъ въ народѣ; ибо онъ не что другое суть, какъ нравственная и физическая сила людей въ отношеніи ихъ къ обществу. Но силы синъ въ раздѣленіи ихъ суть силы мертыя. Она не произоходятъ ни закона, ни правъ, ни обязанностей. Таково есть состояние сихъ силъ въ естественномъ положеніи человѣка или въ анархѣ. Чтобы сдѣлать ихъ действующими, надлежало ихъ соединить и привести въ равновѣсіе. Соединенное дѣйствіе сихъ силъ составляетъ державную власть. Отъ троянскаго свойства силъ государственныхъ возникаетъ троицій порядокъ ихъ дѣйствія, и, следовательно, три установления—законодательное, судное и исполнительное. Всѣ синъ установлений соединяются въ державной власти, ио въ первомъ и верховномъ ихъ началѣ. Но какимъ образомъ власть державная должна дѣйствовать на син установлений? По равнообразію ихъ, пространству и множественности ихъ предметовъ нельзя предполагать, чтобы лицо державное, само собою и непосредственно на нихъ дѣйствовать, могло сохранять съ точностью ихъ предѣлы и во всѣхъ случаяхъ соображать всѣ различныя ихъ отношенія. Посему надлежитъ быть основанному мѣсту, гдѣ бы начальный ихъ правила и дѣйствія были единообразно соображаемы. Отсюда про-
исходит необходимость четвертого установления, въ коемъ бы три предвидѣнія во всѣхъ ихъ отношеніяхъ къ державной власти слиялись воедино и въ семъ единицѣ восходили бы къ верховному ея утвержденію". Это четвертое установленіе и есть Государственный Совѣтъ. "Онъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, судебнаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея назначаются. Посему, всѣ законы, уставы и учрежденія, въ первыхъ ихъ начертаніяхъ, предлагаются и разматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потому дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предварительному ихъ совершению въ порядкѣ законодательномъ, судебнѣмъ и исполнительномъ".

Здѣсь Сперанский представляетъ себѣ Государственный Совѣтъ, какъ общее сосредоточіе трехъ властей: законодательной, осуществляемой при соѣдиненіи государственной думы, судебнѣй—посредствомъ сената, и исполнительной—чрезъ министровъ.

 Этотъ взглядъ отразился и въ первоначальномъ проектѣ объявленія Совѣта, гдѣ въ первомъ коренномъ законѣ Совѣта онъ опредѣляется такъ: "въ порядке государственныхъ установленій Совѣтъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія части законодательной, судебнѣй и исполнительной въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея назначаются". Но въ послѣдующихъ передѣлкахъ проекта это было измѣнено. Въ одной изъ сохраняющихся редакцій проекта 1) говорилось только о всѣхъ "дѣйствіяхъ части законодательной", и наравнѣ съ нимъ, рукою же Сперанскаго, поправлено: "всѣ части управления въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются". Въ третьемъ русскомъ проектѣ сфѣлалъ Сперанский, наравнѣ съ нимъ, замѣна заключительныхъ словъ: "восходятъ въ державной власти и отъ нея назначаются 2) словами: "къ Верховной Императорской Власти". Та же редакція придана и во французскомъ проектѣ, написанномъ рукою Сперанскаго 3).

 Сообразно съ этимъ измѣненіемъ объясняется значеніе Совѣта въ записке Сперанскаго "О необходимости учрежденія Совѣта".

1) То же дѣло, Арх. Госуд. Сов., л. 54.
2) Тамъ же, № 1, 1810 г., т. I, дѣло объ учрежд. новаго Совѣта, л. 78. На этомъ проектѣ измѣнены также собственноручными поправки Александра I, но только по другимъ статьямъ.
Порядок и единообразие государственныхъ дѣй требуютъ, чтобы было одно средоточіе для общаго ихъ соображенія. Уста новленіе его должно быть соразмѣрно пространству дѣй и величию Имперіи. Оно должно имѣть публичное существованіе, дабы дѣйствія власти управляющей не казались самопроизвольными.

Въ настоящемъ порядкѣ управления нѣть въ Россіи такового установления. Сенатъ не можетъ замѣнить его, сенатъ въ самомъ первоначальномъ его учрежденіи, былъ мѣстомъ верховнаго суда и исполненія, не могъ въ то же время быть и мѣстомъ общаго всѣхъ государственныхъ дѣй соображенія. Судъ и исполненіе имѣютъ свои формы и порядки, коимъ не можемъ приложить къ части законодательной. Какіе уставы и учрежденія были когда-либо соображеніемъ и составлены въ сенатѣ? Всѣ учрежденія, всѣ регламенты, всѣ законы Петра I были соображеніемъ вѣкъ онаго, и по изданию уже ихъ поручены его исполненію. Важнѣйшіе акты царствованія императрицы Екатерины II, грамоты городамъ и дворянству, учрежденія о губерніяхъ, уставы благочинія, всѣ другіе уставы и учрежденія никогда не были преображеніемъ въ сенатъ для соображенія, но единственно для исполненія и охраненія силъ ихъ въ дѣяхъ частныхъ. Таковъ былъ истинный разумъ дѣйствій сената до учрежденія министерства; министерство установлено было для того, чтобы разными частями управления дать болѣе единства и силы. По расширению, которое части сии въ теченіяхъ времени получили, сенатъ, учрежденный въ формахъ совершенно судебнныхъ, не могъ ихъ обнять во всемъ пространствѣ, ни дать имъ надлежащаго движенія.— Если сенатъ и въ преобразованномъ своемъ устройствѣ тогда, какъ соединялъ онъ въ себѣ судебнную и исполнительную части, не былъ средоточіемъ законодательныхъ соображеній, то въ учрежденіи министерства и по отдѣленіи отъ него большей части дѣй исполнительныхъ, онъ еще менѣе могъ занять мѣсто сего установленія.

Совѣтъ въ началѣ своемъ былъ учрежденъ для временныхъ соображеній по обстоятельствамъ военнымъ. При нынѣшнемъ царствованіи получил онъ нѣкоторое расширение, но образованіе его не окончено. Онъ сталъ мѣстомъ, такъ сказать, произвольнымъ, коего дѣйствія безгласны, не опредѣлятельны и относятся большую частью къ дѣямъ текущимъ. Можетъ ли въ настоящемъ составѣ его статъ онъ на чредѣ государственныхъ установлений, свойственныхъ Имперіи обширной?

Министерскій комитетъ есть также установленіе. никакихъ
публичных форм не имевшее. В самом разуме учреждения его он установлял был для соображения одних мер исполнительных. Следовательно, никогда не мог он быть средоточием в порядке законодательном.

Изъ сего видно, что ни одно изъ существующих нынъ установлений ни въ существствъ его, ни въ формахъ не представляет сего средоточія. Итакъ, важнейшая часть государственного управления, соображение законовъ, установъ и учреждений, не имѣть у нась никакаго постоянного положенія, и нѣтъ мѣста, гдѣ бы дѣла государственными постоянно и единообразно были уважаемы.

Между тѣмъ установленіе сие необходимо. Какимъ образомъ въ государствѣ сильномъ и обширномъ разныя части управления могуть идти съ стройностью и успѣхомъ, когда каждая движется по своему направлению, и направленіе син нигдѣ не приводится въ единство? Какимъ образомъ надѣяться сего единства, когда главными отношения разных частей управления не опредѣлены и не соображены между собою, когда каждое дѣло по произволу можетъ поступать въ три различныхъ установления: въ Совѣтѣ, Сенатѣ и Комитете, и ни въ одномъ изъ нихъ не установлено порядка, теченію государственныхъ дѣйствий свойственномъ и единообразномъ? Отсюда происходитъ, что всѣ законы, всѣ учрежденія и мѣры правительства, даже и тѣ самые, кои соображены были въ установленіяхъ нынѣ существующихъ совокупно со всѣми ихъ членами, имѣютъ у нась видъ произвола и личнаго довѣрія, нѣмѣющагосяся по случаямъ и обстоятельствамъ. Отсюда происходитъ та великая несвязность, которая въ законахъ нашихъ и учрежденіяхъ на каждомъ шагу встрѣчается. Всѣ они имѣютъ столько различныхъ свойствъ, столько было разныхъ лицъ, кои поперемѣнно занимались ихъ составленіемъ. Отсюда происходитъ, что учрежденія наши никогда не имѣли достоинства и важности, свойственной закону. И какимъ образомъ могли они имѣть сию важность, когда начиналися по одному личному довѣрію, соображались втайны и надавались безъ всякаго публичнаго и единообразнаго ихъ уваженія? Отсюда происходитъ та великая и горестная удобность, съ кою законы наши всегда были перемѣнны. Если одно лицо, и часто лицо, дѣйствующее втайны, могло предложить законъ и частнымъ соображеніемъ привести его въ силу, то другое лицо, пользуясь, въ свою очередь, той же степенью довѣрія, могло отмѣнить его и ввести другое учрежденіе. Отсюда происходитъ то всеобщее убѣженіе, самыми онымъ оправданное, что нѣтъ въ Россіи закона постояннаго, и что можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобностямъ.
Отсюда происходить и та слабость в исполнении закона, на которую столько раз жалобы были оглашаемы. Каждый исполнитель при первом затруднении в законе находить удобнейшим предложить его отмену, нещедрь старатся превозложить препятствия. И повеже отмечавши они бывали часто и всегда бывали с тою же удобою, съ какои и самый закон у насть недавался, то и поселяясь в практикъ нашихъ исполнителей несчастная причина представлять непрерывное о неудобствахъ, изъ чего и состоялась большая часть дынь, тяготеющихъ свѣдь департаменты и ввергающихъ въ внѣшнее управление въ непрерывный беспорядокъ. Тщетно власть исполнительская гремъя подтвержденіями и угрозами. Самыя подтвержденія сиа и угрозы еще болѣе обнаруживали слабость закона.

Изъ всего сего происходить слѣдующія истинны: 1) что въ настоличемъ порядкѣ управления нѣть установленія для общаго соображения дынь государственныхъ въ отношеніи ихъ въ части законодательной; 2) что отъ недостатка сего установленія происходятъ главный беспорядокъ и смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управления; 3) что твердость и постоянство закона требуютъ такового установленія; 4) что, наконецъ, велика государствъ движутся установлениями; лица перемѣняются и умираютъ, а дуки установлений живуть въ течение многихъ столѣтіи и охраняютъ ихъ основанія.

Манифестъ объ учрежденіи нового Совѣта былъ данъ 1 января 1810 г., и въ тотъ же день, въ 9 часовъ утра, состоялось въ залѣ Зимняго Дворца первого общее собраніе, открытое рѣчью Государя. Въ ней указывалось, что „Государственный Совѣтъ будетъ состоять изъ всѣхъ дынь высшаго управления, и бываетъ его отнынъ станетъ на чредъ установленій непрерывныхъ и къ самому существу Имперіи призадлежащихъ“. Рѣчь заканчивалась пожеланіемъ, „чтобы нѣсколько, въ посѣднихъ временъ, когда Меня уже не будетъ, истинные сыны Отечества, ощутивъ пользу сего учрежденія, вспомнили, что оно установлено при Мнѣ и Моимъ желаніемъ блага России“. Затѣмъ былъ прочитанъ манифестъ объ образованіи Совѣта 1), списокъ его членовъ, наименование предсѣдателя, государственного секретаря и другихъ членовъ кандидатовъ, въ заключеніе Государь вручилъ предсѣдателю проектъ гражданскаго уложенія и планъ финансовои. По отбываніи Государя члены подписали присягу. Дѣятельность же собственно Совѣта началась съ понедѣльника 17 января, съ общаго собранія,

1) Предсѣдатели и члены департаментовъ были назначены 17 января.
и положено было общему собранию быть по понедельникам, а департаментам собираться по вторникам, средам, четвергам и пятницам.

В манифесте говорилось, что "съ того времени, какъ Отечество наше природнымъ разумомъ и твердостью духа отврзло себѣ всѣ пути въ славѣ и могуществѣ, внутренняя его установления, постепенно усовершились, многократно присланьы были по разнымъ степенямъ гражданскаго его существованія. Истинный разумъ всѣхъ сихъ установлений состоял въ томъ, чтобы по мѣрѣ просвѣщенія и развитія общественныхъ дѣйть уреждать по- степенно образъ управлія на твердыхъ и непремѣнныхъ основаніяхъ закона. — Но законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установлений не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установлений Совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто. Въ началѣ своего онъ былъ времененнымъ и преходящимъ. Но при вступлении Наполеона на престолъ, назначавшемъ его Государственнымъ, мы тогда же предвидѣли дать ему въ свое время образованіе, состоящее изъ государственныхъ публичныхъ установлений". Затѣмъ сдѣлало изложеніе XVI коренныхъ законовъ Совѣта и указывались предметы, подлежащіе ближайшему сдѣланію Совѣта.

Первоначальное Образованіе Государственного Совѣта распашалось на два отдѣленія. Первое содержало "коренные законы Совѣта"; второе — подробности его организации.

Коренныхъ законовъ было шестнадцать. I. Въ порядке государственныхъ установлений Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управлінія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ въ законодательство сообираются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. II. Посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и рассматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потому дѣйствіемъ Державной Власти поступаютъ въ предназначенію ихъ совершенію. III. Никакой законъ, уставъ и учрежденіе не исходитъ изъ Совѣта и не можетъ имѣть совершенія безъ утвержденія Верховной Власти. IV. Совѣтъ составляетъ изъ особъ, высочайше довѣряемыя въ сословіе сие признаваемыя. V. Члены Совѣта могутъ имѣть знанія въ порядке судовыхъ и исполнительныхъ. VI. Министры суть члены совѣта по ихъ знанію, VII. Въ Совѣтѣ предѣдѣлительствуетъ Императоръ. VIII. Въ отсутствіе Императора мѣсто предѣдѣлителя занимаетъ одинъ изъ членовъ по высочайшему назначенію. IX. Назначеніе предѣдѣлительствующаго въ Государственномъ Совѣтѣ возобновляется ежегодно. X. Совѣтъ раздѣляется на департаменты. XI. Каждый департаментъ имѣетъ
определённое число членов, изъ коих один председательствует.
XII. Министры не могут быть председателями департаментов.
XIII. Члены всех департаментов составляют общее собрание Совета. XIV. Члены Совета, при определённых в них не будет назначен особенный департамент, присутствуют в общих собраниях. XV. Распорядок членов по департаментам возобновляется каждый полгода по Высочайшему усмотрению. XVI. Присутствие департаментов и общих собраний имуют положенные дни, но по уважению доброго в всяком случае они могут быть созваны особенными Высочайшим повелением.

Второе отделение: „Особенное учреждение Государственного Совета” делилось на восемь подразделений, содержащих постановления об устройстве Совета, об обращении его заседаний, о предметах его ведения, о порядке их производства, об особенном порядке разсмотрения законов, о формах издания постановлений и общ установлениях, в Совету принадлежащих.

Вся эта строго продуманная и последовательная система изложения была совершенно изменина в первом же издании Свода. Коренные законы не были выдвинуты, а вместо них постановлениями об обращении заседаний составили первую главу Учред. Гос. Сов. (ст. 2—23), при чем прежние коренные законы вошли в ст. 2—11, 14, 15 и 19. Но по существу они сохранили силу и в настоящее время. Они сохранились почти без изменений и в действующем издании Свода 1892 г. в ст. 1—8, 10, 11, 13, 14, 18, 95 и 100 Учр. Гос. Сов. Два из них вошли и в Основные Законы в ст. 50 и 51, а именно—второй и третий.

Издание Учр. Гос. Сов. в составе Свода 1832 г. отличается незначительно от первоначального образования Совета. Главнейшие изменения заключались в том, что на основании законов 1812 г. агр. 3 (25075), 1814 г. авг. 29 (25668) и 1816 г. авг. 10 (26402) к главе VI о пространстве власти Совета было внесено новое постановление: в случае продолжительного и дальнего отсутствия Государя Совету предоставляется чрезвычайная власть. Кроме того, много дополнений сделин в постановлениях о порядке производства, некоторых на основании необнародованных актов, напр.: Подробные правила о производстве дель в Гос. Сов., удостоверенные Высочайшего внимания 1816 г. февр. 13; Высочайше утвержденная записки председателя Совета 1827 г. июня 12, 1828 г. агр. 9; Высочайше утвержденная мемория Совета 1831 г. марта 21; Высочайше утвержденный доклад председателя Совета 1831 г. агр. 26 и т. п.
Ко времени второго издания Свода 1842 года было издано новое Учреждене Совѣта 1842 года апреля 15 (15580), цѣлом въ воспроизведенное въ Сводѣ 1842 г. и послужившее основаниемъ издания 1857 и 1892 годовъ. Потому подстатейными цитаты Свода не падуть теперь даже 1842 года. На Образованіе 1810 г. въ ни одной ссылки. Но на содержанію своему Учреждене Совѣта 1842 года мало чьмъ отличается отъ Образованія 1810 года, въ существѣ дѣла сохраняющаго дѣйствіе и понима. Значеніе, устройство, предметы вѣдѣнія и дѣлопроизводство осталось въ основныхъ своихъ чертахъ тѣ же самыя, какими они были образованы въ 1810 г.

Правда, въ нашей литературѣ государственного права до послѣдняго времени господствовало безразсѣдно противоположное воззрѣніе, видающее въ новомъ Учрежденіе Совѣта 1842 г. коренную реформу, лишенную будто бы Совѣтъ прежде принадлежавшаго ему сохраняющаго и ограничительного значенія въ отношеніи къ власти Монарха. Но воззрѣніе это основано на несомнѣнномъ недоразумѣні.

§ 8. Значеніе выраженія „внѣй мнѣнію совѣта“.

Доказательства ограничительного значенія государственнаго совѣта по первоначальному его Образованію думаетъ найти, во-первыхъ, въ именованіи его „сословіемъ“ и во-вторыхъ, что до 1842 года въ манифесты по дѣламъ, обсужденнымъ въ совѣтѣ, если не на дѣѣ, то по букву закона должны были быть включены, послѣ изложения мотивовъ и предѣ изложеніемъ самаго постановленія, слова „внѣй мнѣнію государственнаго совѣта“. Однако, ни то, ни другое не выражаетъ вовсе ограничительного значенія совѣта.

Едва ли не первымъ, усмотрѣвшимъ въ наименованіи совѣта сословіемъ какой-то сокровенный смыслъ, былъ графъ М. Корфъ. Указывъ въ своей „Жизни графа Сперанскаго“, стр. 119, на нѣкоторую написанность въ язычѣ извѣстнаго манифеста объ учрежденіи государственнаго совѣта, онъ продолжаетъ далѣе: „Но въ этомъ актѣ сущность была гораздо важнѣе редакціи. Александръ взирая за преслѣдованіемъ передъ лицомъ Россіи, что законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершеннѣ, безъ государственнохъ установлений не могутъ быть тверды; совѣтъ и сенатъ прямо названы были сословіями“. Совершенно такъ же понимаютъ наименованіе государственнаго совѣта „со-


1) Обзоръ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій управления въ Россіи, 1890, стр. 6.
2) Русское государственное право, 1892 г., стр. 297.
Дало в том, что сознание на языке наших законов обозначается просто коллегия, юридическое лицо, иной тип взаимоотношений. Это прямо изложено в том, что в ч. I, ст. 416: "Но что-то, что принадлежит частным лицам и сознаны ими лица, какое-то: компании, товарищества, конкурсы".

Если же еще можно оставить какое-либо сомнение в том, не заключается ли все-таки особое значение в наименовании государственного совета сознания, то оно уже обозначено устаревшим словом "малый" обозначает, что и при императоре Павле I существовавший тогда при Высочайшем дворе совет также назывался современниками сознанием, хотя, само собою, разумеется, тогда и мысли ни у кого не было приписывать его ограниченное или сдерживающее значение. Когда наследник престола 1 декабря 1799 года был назначен членом этого совета, совет принял государю благодарение "за предоставление ему счастья иметь в своем сознании Государя наследника".

Другим, безспорно всеми принятым, доказательством того, будто бы наш государственный совет по первоначальному его образованию в 1810 г. ограничивался в известной степени власть Монарха, служит известная формула: "назвать мнение государственного совета". По Образованию 1810 г., §§ 73 и 74, все законы, уставы и учреждения и дополнения в них должны были издаваться в формате манифестов, в которых после титула и введения, в коем излагались кратко причины, обязательно включались слова: "назвать мнение государственного совета, постановляемым или утверждаемым". Согласно безспорно установленному в нашей литературе толкованию, это понимают так, что государь мог утверждать только мнение большинства государственного совета, а не мог утверждать мнение меньшинства государственного совета.

1) Архив государственного совета. Т. II. 1888 г., стр. 7.
шинства, ни постановлять особой резолюции. „По точному смыслу утверждений 1810 г. предполагалось, говорит А. Д. Градовский, что Император будет иметь дело только с мнением большинства совета, утверждая или отвергая его в полном составе. Мнёю большинства не дано самостоятельного значения; объ особой резолюции Императора учреждение умаляется“ 1).

Еще определённее выражается В. И. Сергевич: „Подпись Государя не издаваемым законом должна гласить: „внешь мнёню государственного совета, постановлю я и то“. Эта новая реформа возбудила в публике недовольство. В новой форме, действительной, заключалось ограничение. Проект закона, против которого высказывалось большинство в государственном совете, не мог быть утвержден Государем и обнародован, ибо под ним нельзя было написать: „внешь мнёню“ и т. д. Государственному совetu приказано было, таким образом, значение поддерживающей силы 2). То же самое, почти дословно, повторяет Романович-Славатинский 3). Не так категорично, но в сущности то же самое высказывает Энгельман 4), Сокольский 5), Владимирович-Буданов 6).

При всем том, это всё лишь разделяемое убеждение в ограничительном значении формулы: „внешь мнёню государственного совета“, не имейт за собой другого основания, кроме которой двусмысленности слова „внешь“, которое может означать и „выслушав“ и „согласившись“. Между тём не трудно убедиться, что установление этой формулы: „внешь мнёню“ не имело и не могло иметь своей целью ограничить тём-либо власть Императора.

Еще Карамзин, в своей известной Записки о древней и новой России, указал, что это не большее как перевод с французского. Поздравляя изобретателя этой новой формы или предисловия законов: „внешь мнёню совета“! Государь Российский внемлет только мудрости, где находится ее, в собственном ли уме, в книгах ли, в голове ли лучших своих поданных; но в самодержавии не надобно ничего одобрения для законов, кроме подписи Государя: он их имейт всю власть. Совет, сенат, комитет суть только способы ея действий или понёнренные Го-

---

2) Л. К. и изслѣдованія, 1883 г., стр. 762.
3) Система, 1, стр. 158.
4) Staatsexrecht des Kaisertums Russland, 1889 г., стр. 39.
5) Учебник русского государ. права, 1890 г., стр. 275.
6) Обзор истории русского права, 1888 г., стр. 231.
сударя: их не спрашивают, где он сам действует; "le conseil d'état entendu" не имеет смысла для гражданина Российского 1. Но французское выражение: "le conseil d'état entendu" означает: выслушав совет, а не согласившись с ним. Мнение (avis) французского государственного совета никогда не признавались обязательными для правительства. Государственный совет во Франции никогда не ограничивал, да и теперь не ограничивает власти правительства. Президент французской республики может не согласиться с мнением совета и по таким делам, которые он обязан решать "conseil d'état entendu". Для него обязательно только выслушать мнение государственного совета, но не слушать непременно этому мнению. И, не согласившись с мнением совета, он пишет все-таки в своем декрет: "conseil d'état entendu". Отчего же русский самодержец не мог бы того же сделать в своем манифесте?

Можно разве только заметить, что перевод был неудачен, недостаточно ясен, что он давал новое к недоразумениям. Точнее было бы сказать не "влияние", а "выслушивание". По, очевидно, для большей торжественности хотели употребить более старое, менее общее слово. Есть притом полное основание думать, что выражение было именно неудачно выбрано, а не намеренно придумано Сперанским, двусмысленное.

Известно, что во время учреждения государственного совета Александра I не думали еще на этом остановиться. Предполагалось затым еще учредить государственную думу, в которой, как в законодательному сословию, и перешло бы обсуждение собственно законопроектов. В планах Сперанского, действительно, входило ограничение власти Императора в делах законодательных, но не сочтаем государственного совета, а государственной думы. По проекту уложений государственных законов законопроекты предполагалось вносить в государственный совет только для переключальной их выработки, а затым они должны бы быть направляться на окончательное обсуждение в государственную думу. Поэтому в той части проекта, которая посвящена государственному совету, ничего не говорится о форме издания законов, а только о форме издания уставов и учреждений. И форма манифестов с обозначением во вступлении "влияя мнением совета" предназначалась по проекту не для законов, а для уставов и учреждений 5. А Сперанский в
своему проекту весьма определенно различает, с одной стороны, законы, с другой — уставы и учреждения. В первом плане должно положить тв постановления, коим вводится какая-либо перемена в отношении сил государственных или в отношении частных людей между собою. Во втором — тв, кон, не вводя никакой существенной перемены, учредяют только образ исполнения первых. Первым принадлежит в точном смысле толкование закона, вторым — уставов и учреждений. Первая должны составлять предмет законодательного сословия, которым же относится к действию власти исполнительной. Таким образом, "уставы и учреждения", издаваемые в вид манифестов, содержащих оговорку: "ввяжь мнению совета", суть, по мысли Сперанского, не законодательные акты, а акты власти исполнительной. Если так, то очевидно, что у Сперанского не могло быть и мысли о предании мнениями государственного совета обязательной силы, о том, чтобы, включая в манифесты, как акты исполнительной власти, эту оговорку: "ввяжь мнению совета", указать этим на невозможность для Императора утверждать мнение мещенатства или постановлять особую резолюцию. В проект Сперанского, напротив, прямо сказано, что "власть исполнительная должна быть вся исключительно вверена правительству" и ввяжь с твм "должно поставить ее в отвественность власти законодательной". Между твм, отвественность была бы несущественна и немыслима, если бы существление исполнительной власти в издании установов и учреждений, определяющих образ исполнения законов, было связано обязательными для ней мнениями государственного совета. Словом, из всего плана Сперанского о преобразовании государственного устройства России с очевидностью следует, что выражение "ввяжь мнению" он понимает просто в смысле "выслушивая", как перевод французского "conseil d'état entendu". Поэтому вполне понятно и справедливо выражаемое им в известном пермским письмом утверждение по поводу нарезанной, что учреждением государственного совета он ограничил власть императора. "D'autres prétendaient, que cette institution, par sa tendance, portait atleast à la plénitude du pouvoir suprême. En quoi? Les affaires ne sont-elles pas soumises au conseil par ordre de l'empereur? Ne repouvent-elles pas leur solution finale par sa seule parole? 1).}

1) Tourgeneff. La Russie et les russes, III, 1847, p. 490.
Обратившись к самому Образованию Государственного Сове́тта 1810 года, мы, конечно, и в нем не найдем новое постановление о том, чтобы Императору в утверждении представлялось только мнение большинства. Н и это тьма знаменательнее, что в Наказе государственному сове́тту 5 апреля 1801 года как-раз содержалось такое правило: "Дела из сове́тта вноситься на утверждение Палат, когда большинством голосов будут утверждены. Немедленно сего утверждения остаются без действия" 1). Следовательно, если бы хотели установить такое же правило и в 1810 году, не было оснований избегать прямого его выражения. Правило не было новым и было уже готовал форма для его изложения.

Правда, в Образовании Сове́тта 1810 г. в § 53 постановляется, что в журнал вносится только мнение большинства. Но следующий § 54 добавляет к этому, что члены, не согласившиеся с общим замечением, в течение недели доставляют к государственному секретарю их мнения, кон и прилагаются к подлиннику в журнал. Затем, согласно § 55, Государь может повелеть этим особам мнение вновь обсудить в сове́тте. Следовательно, никак нельзя согласиться с А. Д. Гра́довским, будто бы "по точному смыслу учреждений 1810 г. предполагалось, что Император будет иметь дело только с мнением большинства сове́тта". Внесение или невнесение мнения меньшинства в журнал не имеве́т значения. По Наказу 1801 г. все мнения вносились в журнал, но дело предлагалось Государю только, когда было утверждено большинством. По Образованию 1810 г. особия мнения в журнал не вносились, но Государю, очевидно, они предоставлялись во всяком случае, потому что иначе они не могли бы их предлагать вторичному обсуждению сове́тта согласно § 55.

Ко всему этому можно привести прямое доказательство того, что и в то недолгое время, когда на дель употреблялась формула: "винов мнением Сове́тта", ее понимали только в смысле "выслушав мнение". Если еще могло быть какое-нибудь сомнение, не имел ли государственный сове́т ограниченного, содержащего значения, то уже во всяком случае не может быть и речи о том, чтобы для Императора в каком бы то ни было смысле могли быть обязательны мнения назначаемых им генерал-губернаторов. Между тем в Высочайших манифестах того времени по делам Финляндии вступается такая

1) Архив государственного сове́тта, т. III, 1878, ст. XXI.
формула: „влиял мнěнію финляндского генералъ-губернатора и тамошняго правительственноаго совѣта“ ¹), или даже „влиял мнěнію финляндского генералъ-губернатора и тамошняго правительственноаго совѣта, равно какъ и подлежащихъ консисторій“ ²).


Но стоитъ только внимательно прочесть Учрежденіе Государственноаго Совѣта въ Сводѣ Законовъ издания 1832 г., чтобы убедиться въ академической и прямо выраженномъ въ законѣ необязательности мнѣнія большинства для Государя гораздо раньше составленія Учрежденія Государственноаго Совѣта 1842 года. Уже въ 1816 году „Подробными правилами о производствѣ дѣйствъ въ Государственномъ Совѣтѣ, удостоенными 13 февраля Высочайшаго вниманія“, п. 3 постановлено, что если члены, не согласившись съ заключеніемъ большинства, составить свое мнѣніе въ самомъ собраніи, оно вносится въ журналъ. Затѣмъ, 12 июня 1827 года Высочайше утвержденной запиской предсѣдателя Государственноаго Совѣта установлены особая формы на случаѣ утвержденія мнѣній меньшинства или постановленія особой рѣзолюціи. Сообразно съ этимъ и въ Сводѣ Законовъ 1832 года вложенъ и порядокъ составленія журналовъ, и образѣ исполненія дѣйствъ по Государственному Совѣту (ст. ст. 60, 89, 90, 93).

Несмотря на то, въ Сводѣ 1832 г. все-таки въ ст. 84 воспроизводится пресловутая формула: „влиял мнѣнію государственного совѣта“. Но это лиши слушить новымъ доказательствомъ

1) Манифестъ 31 января 1812 года о постойной повинности въ Финляндіи П. С. З. № 24.973.
2) Манифестъ 20 марта 1812 года о заключеніи браковъ между финляндскими жителями и русскими подданными. П. С. З. № 23.045.
3) Обзоръ, стр. 281.
4) Ленскій и изслѣдованія, стр. 763.
5) Система, стр. 183.
того, что "внявъ мнѣнію" означаетъ лишь "выслушать мнѣніе". Иначе формула эта никогда не могла бы сохраниться въ Сводѣ, прямо предусматривающемъ и утвержденіе "одного изъ разныхъ мнѣній" и постановленіе "особой резолюціи".

Какъ же объяснить установившееся въ литературах недоразумѣніе относительно дѣйствительнаго значенія словъ: "внявъ мнѣніе"? Объясненіе надо искать въ той тайѣ, которая такъ долго окружала проектъ Сперанскаго. Существовали сомнѣнія слухи о намѣреніяхъ Сперанскаго ограничить какъ-то законодательную власть Императора, но подробности оставались неизвѣстными. А тутъ встрѣчается несомнѣнно звездное Сперанскімъ и, повидимому, заимствованное изъ революціонной Франціи двусмысленное выраженіе: "внявъ мнѣніе"—съ нимъ и связывается досужая догадливость правительственныхъ замѣтками Сперанскаго. Нужно бѣгло, что ограничение власти Императора "мнѣніями" совѣта находится въ очевидномъ несоотвѣтствіи и съ составомъ совѣта вполнѣ и безусловно зависимымъ отъ Императора, и съ наименованіемъ его "совѣтомъ", слѣдовательно, совѣщательныхъ учрежденіяхъ, и съ обозначеніемъ его заключеній только "мнѣніями", а не "рѣшеніями". Политическія идеи нашего общества той эпохи не могли отличаться ясностью и отчетливостью. Для всѣхъ недоразумѣній въ этомъ отношѣніѣ поча была самая подходящая. И вотъ, такимъ образомъ, случайно возникшее недоразумѣніе, распространилось и упрочилось, стало общепринятымъ и какъ бы безспорнымъ и въ нашей историко-юридической литературѣ.

§ 9. Значеніе Совѣта.

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

Соотвѣтственно этому въ Образованіи 1810 г. не говорится о "рѣшеніяхъ" совѣта, а только объ его мнѣніяхъ, положеніяхъ, заключеніяхъ 2). Даже заключеніе по частнымъ судебнымъ дѣ-
ламъ назывались не рѣшеніями, а положеніями (§ 41). Только Учрежденіе 1842 года стало употреблять въ отношеніи къ дѣятельности совѣта совершенно неподходящее въ ней выраженіе рѣшенія, впрочемъ и то въ немногихъ статьяхъ (90, 91, 93, 95, 101, 114). При этомъ въ одной изъ нихъ, именно 93, выразено, что по исключению нѣкоторыхъ „рѣшеній“ совѣта даже приводятся въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія. Въ Учрежденіе 1842 г. эти „рѣшенія“ были перечислены въ ст. 51. Непосредственно въ департаментахъ, безъ представленія на Высочайшее усмотрѣніе, оканчиваются: 1) дѣла, вносимы въ совѣтъ для свидѣнія; 2) дѣла, по которымъ представленіе министра, всѣдствіе соглашенія съ нимъ, ему возвращается, и 3) дѣла, которыми, неприкоменно къ ихъ существу, дается лишь законное въ ходѣ направленіе, когда самое направленіе сие не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Закономъ 1892 г. марта 9 (8401) въ томъ присоединенъ еще: 1) сообщеніе департамента духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ привлекаемымъ въ ответственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихъся доказательствахъ и требований отъ нихъ объясненій, и 2) постановленія того же департамента о производствѣ предварительного слѣдствія (ст. 89 и 93, ч. 2) 1).

Но во всѣхъ этихъ случаяхъ департаменты дѣйствуютъ, какъ самъ законъ говоритъ, „неприкоменно къ существу дѣла“, и потому всѣ таѣнія его дѣйствія неправильно называть рѣшеніями—это „частныя“, а не „рѣшительныя“ опредѣленія. Опросъ привлекаемаго къ ответственности или названіе предварительного слѣдствія также нельзя назвать „рѣшеніемъ“.

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

По всѣмъ случаяхъ, когда не требуется представленія дѣла совѣта на Высочайшее усмотрѣніе, нѣсколько не колеблютъ строго совѣщательнаго характера функции совѣта. Употребленіе въ нѣсколькохъ статьяхъ Уч. Гос. Сов. слова „рѣшеніе“ сдѣлало только терминологію его пестрой и непослѣдовательной.

Итакъ, функции совѣта и общаго собранія и департаментовъ только совѣщательныя, такъ какъ и департаменты, и общія рѣшенія общаго собранія или департамента, а въ смыслѣ рѣшенія большинства въ департаментѣ.

1) [ст. 71, 107 и 112 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.]
2) [ст. 81 изд. 1901 г.]
собрания могут приводить в исполнение только свои постановления о порядке производства дела, а не объ их решения по существу; совет не постановляет решений, а только высказывает мнение, и притом лишь по тем проектам, какие будут внесены на его обсуждение министром или по особому Высочайшему повелению (Учр. Госуд. Сов., стр. 30) 1). Членам совета не предоставлено самим возбуждать новые законодательные вопросы и представлять законопроекты. Они не имеют права законодательного почин.

Но обсуждая вносимые министрами проекты, совет не обязан принять или отвергнуть их непременно, подлежащие изменению их содержания. Такого правила нет в учреждении Совета, и на практике изменение советом министерских проектов является делом совершенно заурядным. Правдою правдой и дополнением, вносимым в проект совета, представляются оные существенными. Так, например, при обсуждении проекта действующего Земского Положения надзор за целесообразностью постановлений земских собраний возложен на комитет министров, по инициативе соединенных департаментов 2). Предположение министерства о сословной группировке городских избирателей было устранено, по инициативе тяжкого же департамента, яко проекта Городского Положения 1892 г. 3).

С другой стороны, не следует представлять себе дело так, чтобы раз внесеный в совет проект обсуждался им совершенно самостоятельно, и чтобы возбужденный законодательный вопрос представлялся на Высочайшее усмотрение только по окончательном его обсуждении советом. Напротив, повод дается обсуждение законопроекта, могут быть исправляемым Высочайшим повелением, определяющим ближайшим образом порядок и направление дальнейшего обсуждения.

Если общее собрание найдет нужным в виду возбуждения новых вопросов вернуть проект вторичному обсуждению в департамене, оно дает это собственной властью. Если департаменты найдут нужным дополнить чем-нибудь обсужденный законопроект, они могут его возвратить министру только по согласии с ним. Если же такого соглашения не последует, возвращение законопроекта министру может последовать только с Высочайшим созволением. Когда по законодательному вопросу, возбужденному сенатом, общее собрание

1) [От. 48 изд. 1901 г.]
2) Отчет Госуд. Сов. за 1890 г., стр. 130.
3) Отчет Госуд. Сов. за 1892—93 г., I, стр. 322.
совёта найти невозможнымъ выразить окончательное суждение безъ предварительной разработки вопроса въ подлежащемъ министерствѣ, мнѣніе объ этомъ совѣта представляется на Высочайшее утверждение, какъ это было, напр., сдѣлано въ 1873 г. по вопросу, возбудженному жалобой сенату боровичскаго уѣзда земства на недовѣденіе министромъ внутреннихъ дѣлъ земскаго ходатайства на разсмотрѣніе высшаго правительства 1). Точно такъ же, если департаменты найдуть, что по важности вопроса для обсужденія его требуется образованіе въ составѣ государственного совѣта особой комиссіи, для осуществленія этого предположенія должно быть испрошено особое Высочайшее повелѣніе. Такъ было сдѣлано, напр., при обсужденіи въ 1870 г. Городового Положенія, при обсужденіи въ 1877 г. проекта зведенія мировыхъ учреждений въ Остзейскомъ краѣ, при обсужденіи въ 1880 г. проекта правилъ о чинахъ запаса 2). Иногда такимъ же образомъ по испрошенномъ совѣтомъ Высочайшему повелѣнію учреждались комиссіи при министерствахъ. Такъ въ 1878 году при обсужденіи вопроса объ учрежденіи въ Сибири университета соединенные департаменты нашли, что избраніе пункта для сибирскаго университета представляетъ особую важность, а потому доводы къ пользу Омска должны быть обставлены болѣе всѣкими даными. По докладу о семъ Государю Императору послѣдовало Высочайшее соизволеніе на учрежденіе комиссіи по распоряженію министра народнаго просвѣщенія изъ лицъ практически знакомыхъ съ Сибирью 3). Подобнымъ же образомъ въ 1885 году представлено было на Высочайшее усмотрѣніе заключеніе совѣта объ учрежденіи при министерствѣ фишасовъ по соглашенію съ предсѣдателемъ совѣта особой комиссіи для разсмотрѣнія проекта правилъ о преимуществахъ службы въ отдаленныхъ окраинахъ 4).

Заключеніе совѣта объ отклоненіи по какимъ-либо причинамъ обсужденія внесенаго законопроекта также представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Такъ, въ 1882 году при обсужденіи проекта установления пошлинъ съ безмезднаго перехода имуществъ одинъ членъ полагалъ, что утвержденіе этого проекта преждевременно, такъ какъ онъ не былъ достаточно снабженъ съ действующими въ имперіи гражданскими законами, ни

1) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1873 г., стр. 47.
2) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1870 г., стр. 30; за 1878 г., стр. 28; за 1880 г., стр. 82.
3) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1878 г., стр. 117.
4) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1886 г., стр. 211.
съ экономическими и бытовыми условиями России. Образовался таким образом разный мнения были представлены на Высочайшее уважение, и только посвя утверждения по этому предварительному вопросу мнения большинства совет обратился к дальнейшему обсуждению проекта 1). Такъ когда въ 1879 г. былъ доставленъ министерствомъ юстиции отзывъ на проектъ правилъ о наймѣ рабочихъ, бывший на разсмотрѣніи соединенныхъ департаментовъ еще въ 1876 году, въ советъ возникли сомнѣнія на счетъ удобства и своевременности изданія правилъ, предварительныхъ нѣсколько лѣтъ передъ тѣмъ и при нынѣшнихъ обстоятельствахъ, и потому было испрошено Высочайшее созваніе на обсужденіе вопроса: не оказывается ли предпочтительное, вмѣсто изданія предполагавшихся въ 1876 г. правилъ о наймѣ, предложить подлежащимъ министрамъ входить по ходу надобности объ увѣдомленіи и дополненіи действующихъ о рабочихъ законовъ 2).

Высочайшія повелѣнія исполняются также, когда въ совѣтѣ возникаютъ вопросы относительно точаго опредѣленія подлежащихъ сужденію совѣта предметовъ. Такъ, въ 1880 году при обсужденіи проекта положенія о призначеніи казаковъ и азанузровъ Грузіи, Имеретіи и Гурии въ княжескомъ и дворянскомъ достоинствахъ, совѣтъ нащелъ, что приложеній въ предварительномъ представленіи по этому дѣлу кавказскаго намѣстника имѣющей семейный списокъ лицъ, призванныхъ въ тавадскомъ и азанузровскомъ достоинствахъ, не подлежитъ утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, и потому испросилъ Высочайшее созваніе на внесеніе этого списка въ существовавшемъ еще тогда кавказскій комитетъ 3).

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

1) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 88.
2) Отчетъ за 1880 г., стр. 193.
3) Отчетъ за 1870 г., стр. 189.
нельзя, но такова установившаяся практика, следуя которой, поэтому, что при сомнении в истинном смысле Высочайшего повеления, предписывающего основной вопрос обсуждаемого проекта, обсуждение подробностей было бы безполезно. При мере такого рода может служить м. г. с. 19 мая 1887 г. о присоединении к области Войска Донского таганрогского градоначальства и Ростовского уезда. По обсуждении этого вопроса, поднятого начальником атаманом Войска Донского, Святополком-Мириным, в особом совещании, происходившем под личным руководством Государя Императора 28 мая 1886 г., Высочайше повеление было, признав таковое присоединение полезным, способ исполнения сей меры определить законодательным порядком. Когда составленный в исполнении этого повеления законопроект был внесен военным министром в союз, в соединенных департаментах законов и экономии произошло разногласие: должно ли означенное присоединение совершаться в виду административного только подчинения ея земель войсковому атаману, или в виду полного и органического слияния этих междоусобий с областью. Первого мнения держались 18 членов, второго — только один военный министр. Эти разные мнения представлены были в мемори соединенных департаментов на Высочайшее благоусмотрение, при чем последовало одобрение мнения военного министра. Затем дело было опять обсуждено в подробностях соединенными департаментами, поступило в общее собрание, а оттуда было представлено законным порядком на Высочайшее усмотрение 1). Но по боле важным законопроектам возникшее в соединенных департаментах разногласие по основному вопросу, обусловливающему все части обсуждаемого законопроекта, представляется на Высочайшее разрешение, хотя и до разсмотрения подробностей проекта, но все таки через общее собрание. Такой было сделано при обсуждении проекта положений о земских начальниках в 1889 году. Соединенные департаменты законов, экономии и гражданской остановились прежде всего на общем вопросе: съединяет ли предположенное учреждение земских начальников образовать с характером специального органа крестьянского управления, или не представляет ли более целесообразным и отвечающим обнаруженной на практике потребности присвоить названным должностям значение органа, входящего в общую систему местных административных установлений? Семь членов находили,
что земские начальники должны быть органами, въдающими крестьянское управление, а 18 членовъ полагали должности земских начальниковъ образовать въ видѣ установленія, принадлежавшаго къ составу общаго въ уѣздѣ административнаго управлінія. Въ виду такого разногласія департаменты полагали, приостановить подробное разсмотрѣніе проекта, возникшее разномыслие представить чрезъ общее собраніе на Высочайшее благоусмотрѣніе. Въ общемъ собраніи также образовались разные мнѣнія. Съ мнѣніемъ семи членовъ согласились 18, а съ мнѣ- 
ніемъ 18—39. Мнѣніе меньшинства удостоилось 28 января Высочайшаго утвержденія, и вмѣстѣ съ тѣмъ повелено было управленіе мировыми судами; часть ихъ дѣла передать земскимъ начальникамъ и воцарственнымъ судамъ, а меньшую часть, болѣе важная дѣла—окружнымъ судамъ. Самое разсмотрѣніе проекта положенія о земскихъ начальникахъ предписано было закончить до лѣтнихъ вакацій. Въ исполненіе таковой Высочайшею воли предсѣдатель совѣта образовалъ особое совѣщеніе изъ нѣсколь- 
кіхъ министровъ, членовъ совѣта и государственного совѣта для опредѣленія ближайшимъ образомъ необходимыхъ измѣненій первоначальнаго проекта. Заключеніе совѣщенія было предложено на Высочайшее утвержденіе 1 февраля, а 13 мая министры внутреннихъ дѣлъ и юстиціи внесли соотвѣтствующіе проекты, которые и были разсмотрѣны установленнымъ порядкомъ, сначала въ со- 
единенныхъ департаментахъ, затѣмъ въ общемъ собраніи.

Таковы нормальныя условія дѣятельности совѣта. Въ случаѣ же продолжительного и дальнаго отсутствія Государя, совѣтъ уполномочивается дѣйствовать свъ тою властью, казал на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлъ сей власти опредѣ- 
ляются каждый разъ особнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ.

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

§ 10. Составъ и устройство Совѣта.

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

1) [Ст. 105 упр. по изд. 1892 г. и ст. 42 по изд. 1901 г.].
2) Т.-е. дѣйствовавшаго до Высоч. указа 24 апреля 1906 года.
Личный состав государственного совета определяется всесторонне и исключительно волею Государя. Правда, министры суть по званию своим члены совета (ст. 1), но только покуда сохраняют министерский пост, а назначение и увольнение их также всесторонне зависят от Высочайшей воли. Членовъ по рождению въ советъ новое нѣть. И члены Императорской фамилии, даже Наслѣдники престола, засѣдаютъ въ советѣ лишь въ силу особаго назначенія.

Законъ постановляетъ, что „государственный советъ составляетъ изъ особъ Высочайшею довѣренностью въ сословіе сие присваиваемыхъ“ (ст. 2). Такимъ образомъ основаніе назначенія въ члены совета служитъ непосредственно „Высочайшая довѣренность“. Поэтому въ членовъ совета непримѣнными и общими условия поступленія на службу. Высочайше довѣріе замѣняетъ собой всѣ другихъ условій. Государь можетъ назначить членовъ совета кого угодно, безъ различія возраста, образования, чина, сословія. Въ законѣ, слѣдовательно, нѣть препятствій къ тому, чтобы въ составѣ совета всплыли представители всѣхъ элементовъ русскаго общества. Но на дѣлѣ сложился и установился весьма однородный составъ совета. Советъ составляетъ исключительно изъ высшихъ сановниковъ гражданской и военной службы, и тѣмъ самымъ, конечно, изъ однихъ только дворянъ, такъ какъ высшіе чины сообщаютъ у насъ самой собой и дворянство. Назначеніе лицъ, выдвинувшихся не на государственной службѣ, составляетъ рядовое исключеніе. Можно указать всего два примѣръ такого рода (назначеніе Галагана и графа Бобринскаго), и то оба назначенія лица чиновники. Точно такъ же не было никогда въ составѣ совета ни одного іерарха русской церкви. Это объясняется тѣмъ, что до реформъ прошлаго царствованія государственная служба была единственнымъ поприщемъ дѣятельности, гдѣ могли вырабатываться и проявляться способности въ государственной дѣятельности. Къ тому же въ то время всѣ сколько-нибудь образованные люди состояли или, по крайней мѣрѣ, значились на государственной службѣ. Духовенство же православной церкви занимало, да и теперь еще занимаетъ, слишкомъ обособленное положеніе, чтобы въ правительственныхъ сферахъ могла явиться и самая мысль о привлечении православной іерархіи къ участію въ дѣятельности совета. А между тѣмъ въ виду того значенія, какое перенесящееся православная церковь имѣетъ
в общественной жизни русского народа и вседушного существованія въ средѣ іерарховъ людей большой учености и глубокаго знанія жизни крестьянской, ихъ участіе въ дѣятельности государственного совѣта могло бы принести большую пользу для законодательства, напримѣръ, въ настоящее время включеніе въ составъ общаго собранія и департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ такихъ достойнѣйшихъ высокопреосвященнѣйшихъ митрополитовъ, каковы бывшій киевскій Іоанній и шпигщій петербургскій Антоній. Нѣкоторая разнородность состава совѣта обусловливается лишь тѣмъ, что въ немъ соединяются лица гражданской и военной службы. При первоначальномъ образованіи совѣта преобладали чины гражданскіе, которыхъ было назначено 25, а военныхъ всего 10. Но затѣмъ число военныхъ до послѣдняго времени все возрастило. Въ 1863 году военныхъ было въ совѣтѣ, не считая членовъ Императорской фамилии — 35, гражданскихъ всего — 20. Но за послѣднее десятилѣтіе опять стали преобладать гражданскіе чины. Въ 1895 году гражданскихъ было 47, военныхъ было 19, а съ Великими Князьями 23, а изъ 24 членовъ департамента — военныхъ только четверо.

Не только назначение, но точно также и увольненіе членовъ совѣта зависит отъ Высочайшей Власти. Каждый членъ совѣта можетъ быть во всякое время уволенъ, и сами члены совѣта могутъ просить объ увольненіи ихъ отъ должности. Прежде случаи увольненія членовъ совѣта по прошествіи были довольно часты, особенно въ царствованіе Александра I. Такъ, уже въ 1812 году были уволены графъ Гудовичъ и Коппелль; затѣмъ были случаи увольненія въ 1814, 1816 (два случая), 1817 (три случая), 1819, 1823 годахъ. Были даже случай двукратнаго назначенія членомъ совѣта съ графомъ А. А. Закревскимъ, назначеннымъ первоначально въ 1828 году, уволеннымъ въ 1831, снова назначеннымъ въ 1848 и окончательно уволеннымъ въ 1850 году. Но въ послѣднее время случаи увольненія по прошествію совсѣмъ не было, а случаи увольненія безъ прошествія очень рѣдки и соединяются, обыкновенно, съ увольненіемъ и вовсе отъ службы. Такъ было въ двухъ послѣднихъ случаяхъ увольненія барона Торнау въ 1878 году и святѣйшаго нязя Ливена въ 1882 году.

Лишеніе званія члена совѣта можетъ быть и послѣдствиемъ судебнаго приговора. Такъ въ 1832 году былъ исключенъ изъ членовъ совѣта, по приговору верховнаго уголовнаго суда, князь Адамъ Чарторийскій.

Число членовъ совѣта не определено. При первоначальномъ
учреждении совета их было назначено 35. Теперь оно значительно уменьшилось. За последнее годы в состав совета входили лишь 70—90 членов. Перемены происходят постоянно. Так, в тот год, когда скончался 5 членов совета: Е. А. Перетц, А. Ф. Бычков, Е. Н. Посьет, барон А. П. Николаи и М. Ф. Гольтгосрт, назначено три новых члена государственного совета, бывших мин. внутр. дьяла, Гореминского, со включением и нового управляющего мин. внутр. дьяла Спящина, из числа лиц, присутствующих в гос. совете и с назначением еще двух членов совета, бывших тов. мин. внутренних дьяла барона Исккул ф. Гильденбанд и тов. государственного контролера Иваненкова, с оставлением его в должности. Таким образом совет состоит только из 88 членов; из них военных 35, а гражданских 53.

Quorum департамента — три члена (ст. 10) 1); для общего собрания quorum не определен, и нельзя в нем утверждать тот же quorum, что для департаментов, так как явна в общий собрание для министров и главноуправляющих, имеющих право министра, обязательна, и если сам министр или главноуправляющий не может быть, он заменяется его товарищем, и, славдовательно, общее собрание всегда представляется состоявшим из 13 членов министров, так как наравне с ними стоят государственный контролер и два главноуправляющих: государственного вонновозвода и в здомства Императрицы Мариин; поэтому славдоовало бы постановить в учреждении совета, что общее собрание не может считаться состоявшимся при присутствии лишь министров и главноуправляющих, а что собрание может считаться состоявшимся лишь при условии нахождения и других членов совета, в числе по крайней мере в половине большем 12, т. е. не меньше 18. Членов трех департаментов 29, славдоуательно, они составляют не менее трети 88, каково теперь число членов государственного совета.

Звание членов совета совместно с должностями административными и судебными, но только не в новых судебных учреждениях. Только почтенный мировой судья может быть членом совета (ст. 49 Учр. суд. уст.).

Министры по званию своему, как мы уже говорили, считаются членами совета. Это распространяется также на главноуправляющих, пользующихся правами министров. Но звание

1) [Ст. 11 изд. 1901 г.].
управляющего само по себе еще че не служит основанием предос тавления должностному лицу, носящему это звание, прав министра, надо, чтобы в законе об его должности было постановление о принадлежности всх прав министра. Так, главноуправляющей С. Е. И. В. канцелярией по принятию прописи и состоящим по должности своих во II классе, правами министра не пользуется, и потому по общему правилу в государственном совете и комитете министров не присутствует, как это было разъяснено государственный советом, когда в 1895 г. возникся вопрос о предоставлении этому должностному лицу права наравне с министрами присутствовать в совете 1). Необходимо прямо предоставление прав министра и в частности права присутствовать в совете, как оно и сдѣлано относительно главноуп равляющего вѣдомством Императрицы Маріи 2). Главноуправляющему же государственным вѣдомством предоставлено не всѣ права министра, а лишь по его вѣдомству 3). Точно также и бывшему главноуправляющему модификационным отдѣ лом было особо предоставлены эти права—единственный примѣр предоставления имъ должностному лицу, не завѣдававшему главными управлениями государственныхъ дѣйств въ общемъ ихъ раздѣленіи, отдѣльное министерство составляющихъ. Но главноуправляющей канцелярии по принятию прописи присутствует въ совѣтѣ, а также въ комитѣтѣ и сенатѣ, только по дѣлямъ, внесеннымъ въ нихъ имъ самимъ 4). Относительно оберъ-прокурора синода въ Учрежден. Гос. Сов. сказано только, что по дѣлямъ вѣдомства синода онъ приглашается для нужныхъ объясненій въ департаментахъ (ст. 38). Но на практикѣ въ послѣднее время оберъ-прокуроръ съ синода назначается обыкновенно лично членомъ государственного совѣта, и такъ какъ онъ членъ совѣта не по должности, то товарищъ его, не будучи членомъ совѣта, не долженъ быть допускаемъ въ его засѣданія 5).

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

1) Отчетъ Госуд. Сов. за сессію 1894—95 гг., стр. 91.
2) Пол. 22 дек. 1875, § 4.
3) Укр. Мин., стр. 932.
4) Укр. канц. прош., стр. 20.
5) [Въ учр. госу. сов. пад. 1901 г. постановленіе ст. 38 наз. 1892 г. отсутствуетъ].
6) [Ст. 11 наз. 1901 г.].
7) Назначитъ русск. госуд. права, т. II, стр. 221.
как бы предполагается законом, иначе была бы непонятна ст. 35 1), постановляющая безъ всхъ оговоровъ, что „министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ“. Къ тому же, мнѣніе министра въ законѣ вездѣ противополагается мнѣнію департамента (ст. 46—49) 2).

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

1) [Отъ 55 мая, 1901 г.].
2) [Отъ 67—70 мая, 1901].
3) Въ П. С. З. его итъ.
нихъ прибыть въ общее собраніе по какимъ бы то ни было причинамъ, замѣнять себя товарищами, и не только по дѣламъ ихъ вѣдомства, но и по всѣмъ другимъ. Слѣдовало бы поэтому статью 62 Учр. Гос. Сов. дѣйствующаго закона 1892 года изложить согласно закону 29 мая 1847 года, и тогда бы примѣненіе не надо было бы дѣлать. Но, вопреки основному правилу кодификаціи, что новыя законы, устанавливающія новое, противоположно старому правила, долженъ служить поводомъ къ замѣнѣнію, согласно съ нимъ, и соответствующей статьѣ Свода Законовъ, въ дѣйствующемъ законѣ 1892 г. ст. 62 Учр. Гос. Сов. осталась въ прежней редакціи, и постановленіе новаго закона 29 мая 1847 г. помѣщено только въ образованномъ для этого примѣненіи въ этой статьѣ 3). Въ департаментахъ министры не обязаны присутствовать, но могутъ представлять свои объясненія или лично, или чрезъ товарищей. Но предсѣдатель совѣта и предсѣдатели департаментовъ, когда признаютъ необходимымъ присутствіе министра въ департаментѣ, могутъ его пригласить (ст. 35) 2). Кроме того, могутъ пригласить въ общее собраніе и въ департаменты для объясненія дѣлъ директоровъ и другихъ лицъ, управляющихъ соответствующими частами министерства для ближайшаго разясненія подробностей дѣла, но участія въ совѣщеніяхъ совѣта эти лица не принимаютъ (ст. 35, 37, 56, 57, 58) 3).

1) [Согласно ст. 74—78 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. министры должны присутствовать въ общихъ собраніяхъ государственного совѣта не только по дѣламъ ихъ вѣдомства, но и по всѣмъ прочимъ. Министры присутствуютъ въ общемъ собраніи лично или замѣняютъ себя своими товарищами или должностными лицами, полновластными правами сихъ послѣдніхъ. Министра императора-хозяина и уѣзда замѣняютъ управляющій кабинетъ его императорскаго величества, военаго министра—начальника главнаго штаба, а управляющаго морскими министерствомъ—начальника главнаго морскаго штаба. О дѣлахъ, названныхъ въ слушаніи въ общемъ собраніи совѣта, дается каждый разъ знать министрамъ. Если министръ или лицо его замѣняющіе посылъ извѣщеніе въ общее собраніе не прибудутъ, то дѣло слушается безъ него. Министръ, въ случаѣ невозможности для него или для лица, его замѣняющаго, присутствовать въ общемъ собраніи по дѣламъ, до его вѣдомства относящимся, благополучно предваряетъ о томъ государственнаго секретаря. Дѣла сія, по просбѣ министра, могутъ быть отложены до одного изъ слѣдующихъ засѣданій].

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

3) [Въ ст. 56 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. перечислены должностныя лица, которыми министры могутъ себя замѣнять въ департаментахъ госуд. совѣта,
Председателем совета считается сам Государь Император (ст. 5) 1), и только на случай неприбытия Государя в совет Высочайше Властью назначается особый председатель из числа членов совета (ст. 6) 2). В действительности Государь председательствует в совете очень редко. Император Александр I вначале председательствовал в общих собраниях постоянно, но после удаления Сперанского стал все реже и реже председательствовать лично в совете. Император Николай I присутствовал в тезису о собраниях 13-го и 15-го декабря 1825 г.; в 1829 г.— при рассмотрении предложения о понижении процента в кредитных установлениях с 5 на 4; в 1830 г. 26 апреля— при обсуждении манифеста о состояниях и о порядке гражданской службы; в 1833 г. 19 января— при обсуждении вопросов, относящихся к изданию Свода Законов, и в 1842 году 30 марта— при обсуждении вопроса о предоставлении поместным заключать с крестьянами договоры на отдачу земли в пользование с принятiami крестьянами названием обозначенных 3). Покойный Император Александр II присутствовал в совете при своем весте 19 февраля 1855 года и при обсуждении Положения о крестьянах 1861 года 4). Государь Александр III присутствовал только при весте на престол 2 марта 1881 года.

Всех председателей совета по настоящему время было дошкольное. Первым председателем был назначен граф Румянцев и затем слушали князь Салтыков, князь Лопухин, князь Бочубей, граф Новосильцев, князь Васильчиков, граф Левашев, князь Чернышев, князь Орлов, князь Тагарин, кроме их товарищей. Сверх этого в вису ст. 57 того же учреждения председательство в департаментах объяснён в действии может быть поручено министрам их товарищам, директорам департаментов и другими начальниками отдельных частей в министерствах. Лица эти правами голоса не пользуются и оставляют собран, как скоро окажется требуемым от них объяснение.

1) [Ст. 6 пч. 1901 г.]
2) [Ст. 7 вч. 1901 г.]
3) Данилевский. История Государ. Совета, стр. 86, 90. О заседании 30 марта 1842 г. любопытный рассказ в Сб. Имп. Ист. Общ. ХСВIII, стр. 101—123. На председательском мосту остался князь Васильчиков. Государь сидел на мосту председателя департамента законов. Ораторы обращались с речами к князю Васильчикову. Заседание открылось речью Государя, предварившей вопрос, и уже после того был прочтен журнал департамента. Там и не менее ценной продолжалось около 4 часов и были изложены некоторые частности проекта.
4) Отчет по Госуд. Совету за 1881 г.
Великий Князь Константин Николаевич и Великий Князь Михаил Николаевич, донимъ предсѣдательствующій въ съвѣтѣ.

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

По своей внутренней организации Государственный Съвѣтъ слагается изъ общаго собрания и департаментовъ и, кромѣ того, при немъ состоятъ: 1) особое присутствіе для разсмотрѣнія всѣхъ посланныхъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената и 2) государственная канцелярия (ст. 8) 2).

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

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

1) [Ст. 19 изд. 1901 г.]
2) [Ст. 9 изд. 1901 г.]
3) [Ст. 18 изд. 1901 г.]
4) [Ст. 27 изд. 1901 г.]
5) [Ст. 11 изд. 1901 г.]
а председателей и членов департаментов каждый полугода (ст. 11) 3). Это правило, установленное при самом учреждении совета, на дольше затянуло скоро перестало соблюдаться, но было восстановлено в царствование Николая I, казавшееся заботливое и подобное Государю Императору возможность назначать нового председателя из сановников опытных и способных, без оскорбления прежнего 8). Департаменты совета имели по закону значение только подготовительных комиссий. В комитете 6 декабря было даже предложено прямо заменить их комиссиами, непременными и временными 5). По общему правилу, каждое дело после предварительного обсуждения в департаменте поступает на окончательное утверждение общего собрания. Но так как в составе департаментов назначаются наиболее дельные члены совета, отличаящиеся энергией, опытностью и знанием, а в общем собрании теперь преобладают численно неприсутствующие в департаментах члены, то фактически центральный дельности совета служат теперь департаменты. Судьба законопроектов обыкновенно уже предрешается обсуждением их в департаментах. Общее собрание мало и редко что прибавляет к выработанному в департаментах. Департаменты по закону полагаются пять: 1) законов, 2) дел военных, 3) дел гражданских и духовных, 4) государственной экономии (ст. 9) и 5) науки, промышленности и торговли, учрежденный в последнее время 4). Но департаменты дел военных фактически не существует, так как ни председатель его, ни члены более не назначаются. Распределение дел между существующими департаментами таково, что в департамент законов "входить все, что по существу своему составляет предмет закона"; в департамент гражданских и духовных дел — "дела юстиции, управления духовного и полиции", и в департамент экономии — "предметы финансовых, земских повинностей, назначений и счетов" (ст. 25) 5). Но

1) Согласно ст. 13 Учр. Госуд. Сов. над. 1901 г. "распорядок председателей и членов по департаментам возобновляется ежегодно".
2) Сборник Р. И. Общ. т. 74. Журнал комитета 6 декабря, стр. 16.
3) Сборник Р. И. Общ. т. 74 Журнал комитета, стр. 21.
4) [Ст. 10 над. 1901 г.: "Департаментов в Государственном Совете...".
5) Согласно ст. 32 Учр. Гос. Сов. над. 1901 г. "дела, поступающие в Государственный Совет, распределяются между департаментами по их свойству и принадлежности".
распределение это не имеет обязательного значения. При чрезмѣрном накоплении дѣлъ въ департаментѣ, дѣла его могутъ быть передаваемы въ другіе, по распоряженію предсѣдателя совѣта (ст. 26) 1). Кромѣ того, по сношеніи предсѣдателей департаментовъ могутъ быть учреждаемы соединенія засѣданій департаментовъ (ст. 19) 2). Для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ дѣлъ образуются особые присутствія департаментовъ. Такъ, для особыхъ послѣдствій дѣла, поставленныхъ на Кавказъ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ засѣдаетъ въ составѣ не менѣе семи членовъ (ст. 88) 3). Такъ, для разсмотрѣнія дѣла о земскихъ повинностяхъ требуется въ департаментѣ экономіи непремѣнно присутствіе четырехъ министровъ: финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и удѣловъ (ст. 35) 4). Когда со смѣтнымъ дѣломъ связаны вопросы до государственного кредита относящіеся, департаментъ экономіи при разсмотрѣніи соединяется съ комитетомъ финансовъ 5) (ст. 51, п. 1 прим.) 6). Кромѣ того, въ 1827 году всѣмъ вообще департаментамъ предоставлено право приглашать въ свои засѣданія постороннихъ лицъ, отъ которыхъ можно ожидать полезнѣйшихъ снабдѣній (ст. 12) 7).

Общее собраніе и департаменты соотносятся къ Государственному Совѣту 8), кромѣ того, при немъ состоятъ государственная канцелярия и особое присутствіе для разсмотрѣнія все-подданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената.

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

1) [Ст. 33 пад. 1901 г.].
2) [Ст. 25 пад. 1901 г.].
3) [Ст. 106 пад. 1901 г.].
4) [Правило это не содержится въ Укр. Гос. Сов. пад. 1901 г.].
5) [Учрежденіе этого комитета не было обнародовано.]
6) [П. 3 ст. 72 пад. 1901 г.].
7) [Ст. 16 пад. 1901 г.].
8) [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату въ составѣ его учрежденій два департамента: первый и второй. Департаменты эти образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ въ ономъ Высочайшею властью ихъ числа членовъ Государственного Совѣта по Высочайшему назначенію. Должность предсѣдателя департамента, въ случаѣ болѣзні или отсутствія, когда не будетъ въ томъ назначенъ иной членъ Государственного Совѣта, защищается старшій въ числѣ всѣхъ назначенныхъ членовъ департамента. Ст. 66 и 67 Укр. Госуд. Сов. пад. 1906 г.]
изъ секретарей. Но нигдѣ бюро не получило такого развитія и такого значения, какъ у насъ государственная канцелярія. Личный составъ парламентскихъ бюро очень немногочисленъ и занимаетъ совершенно подчиненное положеніе, лишнее всѣй самостоятельности. У насъ же канцелярія пользуется весьма значительнымъ вліяніемъ на ходъ законодательныхъ работъ 1). Она вѣдаетъ не только вѣтвнымъ распорядкомъ, но и подготовляетъ всѣ дѣла къ докладу ихъ въ департаментахъ, такъ что основаніемъ сужденій департаментовъ служитъ изготовленное въ канцеляріи изложеніе дѣла. Затѣмъ канцеляріею же составляются и журналы засѣданія и меморіи, при которыхъ дѣла представляются Государю.

Государственная канцелярія подъ управлениемъ государственнаго секретаря состоитъ изъ его товарища (съ 1894 г.), 6 статскіхъ секретарей, 3 подъ начальникомъ отдѣленій канцеляріи 2), ихъ помощниковъ и затѣмъ еще изъ дѣлопроизводителей младшихъ и старшихъ. Государственный секретарь, его товарищъ, статскій секретарь и ихъ помощники назначаются и увольняются указами за собственоручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ.

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


2) Отдѣленій канцеляріи собственно шесть: четыре при департаментахъ, отдѣленіе Свода Законовъ и отдѣленіе дѣла государственнаго секретаря. Но въ департаментахъ экономіи два статскія секретаря, одинъ по законодательными дѣлами, другой по смѣшанной части, и такимъ образомъ оказываются 7 статскіхъ секретарей.

3) Общее число чиновъ государ. канцеляріи въ 1896 г. было 176; въ 1898—224.

работе между самим собравшим и его канцелярией у нас и на Западь.

По первоначальному образованію совѣта при немъ состояла Комиссія составленія законовъ (§§ 81 — 87). Всѣ законопроекты прежде поступлѣнія въ департаментъ законовъ обязательно подвергались предварительному обсужденію въ Комиссіи. Директора Комиссіи по званію своему имѣли мѣсто и совѣщательный голосъ въ департаментѣ законовъ. Первымъ директоромъ былъ Сперанский, занимавшій одновременно и должность государственного секретаря, но въ 1812 г. управление Комиссіей перешло въ предсѣдателю департамента законовъ, князю Лопухину.

Съ образованіемъ въ состоянія Собственной Канцелярии въ 1826 году Второго Отдѣленія специально для работы по составленію Свода Законовъ, комиссія составленія законовъ была упразднена. Но въ 1882 г. II Отдѣленіе было вновь преобразовано въ Кодификаціонныя отдѣль при совѣтѣ, а именнымъ указомъ 18 сентября 1893 года и мн. Гос. Сов. Выс. утв. 27 декабря 1893 года Кодификаціонныя отдѣль преобразованы въ новое отдѣленіе государственной канцелярии — отдѣленіе Свода Законовъ 1).

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

1) Съ преобразованіемъ Государственного Совѣта изъ верхнаго наличу заведанія свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также полномъ собранія законовъ возложены на государственную канцелярію. Сводъ законовъ и мѣстныхъ узаконеній, продолженный въ сводѣ и названо собраніе законовъ состоятся по распорядженіямъ государственного секретаря на основаніи особо установленныхъ правилъ. Ст. 110 и 119 Учр. Госуд. Сов. пад. 1906 года]
ната. Единогласны заключения присутствующих, а также последовавшие между членами рванныя мнения повествуются на Всемилостивейшем усмотрении. Высочайшие повеления сообщаются председателю особого присутствия и главноуправляющему канцелярией попечений для объявления лицам, принесшим жалобы (ст. 126—137. Прод. 1895 г.) 1).

§ 11. Предметы ведения Совета.

По первоначальному образованию совета к ведению его были отнесены только дела законодательные, финансовые и административные. О судебной власти совета не было вовсе указано (§ 29).

К делам законодательным отнесено было не только самое издаание законоп. уставов и учреждений (п. 1), но также дела, требующие в изъяснении истинного смысла законоп. (п. 2), т.е. аутентическое толкование, и два рода, сказать, частных законоп., отчуждение государственного имущества в частное владение (п. 8) и дела об экспортировании (п. 9).

К делам финансовым отнесено обсуждение ежегодных сумм общих государственных доходов и расходов, способ их уравнения, назначение новых издержек, в течение года встретится могущих, и чрезвычайных финансовых меры (п. 7).

К делам административным относились: 1) предметы внутреннего управления, требующие отмений, ограничений, или дополнений прежних положений; 2) меры и распоряженные общих, приемлемых к уступившим исполнению существующих законоп.; 3) общих внутренних меры в чрезвычайных случаях приемлемых, а также 4) объявление войны, заключение мира и других важных внешних меры, когда по усмотрению обстоятельств могут они подлежать предварительному общему соображению. Ко всему этому добавлялось, что разсмотрению совета подлежат ответы министров (п. 10). Таким образом, к делам управления участию совета не ограничивалось только предварительным обсуждением важнейших вопросов, а распространялось и на оценку деятельности министров в форме разсмотрения их отчетов.

Установленное Образование совершенное устранение отъ

1) [Ст. 140—150 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. и ст. 99—107 изд. 1906 года].
совета всх судебных функций на дбла, однако, не удержалось. Паданное 25 июня 1811 года Общее учреждение министерств возложило на совет обязанность производства следствий по обвиняемым министров и во предания их суду (§§ 289—294). Кроме того, так как предположенное М. М. Сперанским преобразование Сената с придаением определенности по большинству голосов общего собрания окончательного значения не осуществилось, то по необходимости надо было куда-нибудь переносить дела из общего собрания Сената. Одно время они стали направляться в комитет министров. Но в апреле 1813 года председателем комитета было испрошено Высочайшее повеление направлять их в Государственный Совет 1). Затем в Своде 1832 г. перечислен дбла, вносимых на учинение совета, добавлен указанный на дбла, при решении коих в общем собрании Сената не составляется узаконенного большинства голосов, или когда с решением его не согласится министр юстиции. В обоснование этого в цитате указан только ордер министра юстиции 4 июня 1819 года и необъясненное мнение Государственного Совета 4 февраля 1831 г.

На желательность освободить совет от судебных функций было вновь обращено внимание комитетом 6 января 1826 г. Комитет полагал, что "коренное правило о совершенном отделении части судной от законодательной, признанное вообще необходимым, и правительству нашему столь же свойственно, как и всх другим", и "дабы устранить от Государственного Совета дбла, судия и уничтожить судную инстанцию, ниспособное установившуюся, полезно было бы учредить особую комиссию из низших сановников, хотя бы из членов совета (т. е. твх), однако, чтобы она была свъ совета, которая представлял бы Государю свои заключения по всх доводам, от Сената подносящимся. За правильность в суждениях сей комиссии ручались бы опытность и безпристрастие членов ее" 2). Но эти предположения не осуществились, и по новому учреждению Совета 1842 г. судебные дбла сохранялись в ведении совета. Они пересчитывались в ст. 23 в пунктах 17—22: 17) дбла о лишении дворянства и классных или офицерских чинов за преступление; 18) производство следствий над министрами и генерал-губернаторами в случаях

1) II. С. 3. № 23.371.
2) Ведомости Комитета, т. II, 1891. Обозрение, стр. 27.
3) Обзор. Пькл. Русск. Ист. Общ., т. LXV, стр. 19.
обвинённых, удостоенных предварительного Высочайшего уважения; 19) дыла, при рёшении коих в общем Сената собрании не составляется уклоненного большинства голосов, или когда с рёшением не согласится министр юстиции; 20) дыла по разногласию общего Сената собрания с военным советом, когда при исчислении голосов его совета с голосами сенаторов не составляется большинства голосов, или с большинством не согласится министр юстиции; 21) дыла по исках частных лиц на подведомстве адмиралтейства-совету департаментам и зависящих от них учреждениях, в случае несогласия сената с адмиралтейством-советом, и 22) доклады Сената объ отмены или пересмотре прежних его судебных рёшений.

Первый рёшительный шаг в смысле отделения судебной части от законодательной был сделан только судебной реформой 1864 г. Судебные уставы Александра II не допускают представления на Высочайшее уважение, а слёдственно и в Государственный Совет, судебных дыла, рёшенных судебными установлениями. Поэтому с введением судебной реформы судебная компетенция совета ограничивалась лишь дылами старых департаментов Сената, кои теперь осталось только два: первый и судебный. Дыла эти из департаментов могут переходить в первое общее собрание Сената, где рёшения поставляются большинством не менее ¾ и подлежают просмотру и пропуску генерала-прокурора. Если большинство ¾ не составляется или генерал-прокурор не согласится с рёшением общего собрания, дыло вносится чрез совет в Государю. Кроме того, в совет поступают из Сената дыла, по которым у общего собрания Сената произойдет разногласие с военным советом или с адмиралтейством-советом.

Кроме того, совету принадлежат еще функции дисциплинарного и уголовного суда. По дылам о преступлениях суда членов Государственного Совета, министров и главноуправляющих, пользующихся правами министров, и главноуправляющего гражданской частью на Кавказе обвинительной камерой является департамент гражданских и духовных дыл, в составе не менее семи членов 1). Порядок поступления и про-

1) Дыла объ ответственности за преступные дылки, совершенные членами Государственного Собрания и членами Государственной Думы при исполнении ими по поводу исполненной обязанности, ведущих на них в сним званий, а также объ ответственности за нарушение долга службы представителя совета министров, министров, главноуправляющих отдельными частями, полковников и генералов губернаторов и о предании суду за преступления долж-
изводства этих дел определяется статьями 87—84 Укр. Гос. Сов'ята 1).

Донесение и жалобы, содержащая обвинения указанных выше лиц, представляются на Высочайшее усмотрение; удостоения из них Высочайшего утверждения направляются в департамент гражданских и духовных дел, и он приступает к их рассмотрению, сообщает привлекаемым в отвётственности лицам как о предметах обвинения, так и об имеющихся доказательствах и требует от них объяснений. Когда по обстоятельствам дела окажется нужным предварительное следствие, производство такового возлагается на одного из сенаторов кассационных департаментов по Высочайшему назначению, а прокурорским по сему следствию обязанности исполняются министром юстиции 2). Объяченное следствие вносится, при заключении министра юстиции 3) о дальнейшем направлении дела, в департамент гражданских и духовных дел 4), постановлению или о прекращении начального дела, или о наложении на привлеченного к ответственности дисциплинарного взыскания, или о предании обвиняемого суду. Состоящееся в департаменте единогласное постановление, а в случаях разногласия постановлений разные мнения членов представляются непосредственно на Высочайшее усмотрение 5). Удостоенное Высочайшего утверждения постановление департамента о предании суду слушать основаниям обвинительного акта, составляемых министром юстиции 6), и вносится им в верховный суд.

Открытые и составные верховного суда определяются не в

пости прочих высших чинов, занимающих должности первых трех классов, отнесены на основ. Учрежд. Госуд. Сов. изв. 1906 г. в ведомству первого департамента преобразованного Государственного Сов'ята].

1 Ст. 87—95 изв. 1906 г.
2 [На основ. 91 ст. Укр. Гос. Сов. изв. 1906 г.: прокурорская обязанность исполняется обер-прокурором уголов. кассации. департ. правительствующаго сената.]
3) [Обер-прокурора уголов. касс. д-та. Ibid., ст. 92].
4) [В первом департаменте Государств. Сов'ята. Ibid.].
5) [В отношении членов Государственного Сов'ята и членов Государственной Думы департамент посвящается или о прекращении начального просчёвания, или о признании обвиняемого суду*, но не о назначении или привлечении к ответственности взыскания без суда. „Состоящееся в департаменте постановление (по большинству голосов, см. ст. 79 о прекращении дела, предании суду или наложении взыскания без суда) представляет на Высочайшее усмотрение”. Ст. 92—93 Укр. Госуд. Сов. изв. 1906 г.]
6) [Обер-прокурора уголовного кассации. д-та. Ibid.]
Учр. Госуд. Совѣта, а въ уставѣ уголовнаго судопроизводства во второй главѣ его третьей книги, состоящей изъ статей 1062—1065. Верховный уголовный судъ узреждается каждый разъ по особому Высочайшему указу и состоитъ изъ семи лицъ: подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, изъ предсѣдателей его департаментовъ и плюроприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ и въ общемъ ихъ собраніи 1). Судопроизводство въ верховномъ уголовномъ судѣ такое же, какъ и въ другихъ судахъ, съ тѣмъ лишь особенностью, что приговоры его признаются окончательными безъ допущенія на нихъ отзывовъ и жалобъ, но съ принятіемъ отъ осужденныхъ просьбъ о помилованіи, представляемыхъ порядкомъ, опредѣленнымъ въ отдѣленіи пятомъ, главѣ первой той же книги Устава въ статьяхъ 1060 и 1061: просьбы эти подаются въ Судебную Палату и, съ ея заключеніемъ, представляются министромъ юстиціи на Высочайшее усмотрѣніе. Принесеніемъ той просьбы останавливается исполненіе приговора до вспомогательныхъ Высочайшаго о ней рѣшенія.

Надо, впрочемъ, сказать, что предоставление въ некоторыхъ судебныхъ функций законодательному усмотрѣнію не представляется собою ничего безприимѣрнаго, но встрѣчается и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Англіи палата лордовъ есть еще тѣмъ высшая судебная инстанція, правда, разрѣшающая судебные дѣла при участіи однихъ лишь плюроприсутствующихъ и у насъ судебныя дѣла въ совѣтѣ обсуждаются по общему правилу въ гражданскомъ департаментѣ 2), состоящемъ преимущественно изъ опытныхъ юристовъ, окончательно, и попадаютъ въ общее собраніе совѣта лишь въ видѣ исклю-

1) [Высоч. утвержден. мнѣніе Госуд. Сов. 28 апреля 1908 г. (Собр. узакон. № 105) повелено ст. 1062—1065 Уст. Угол. Судопр. отмѣнить, статью же 1112 того же Устава положить слѣдующихъ образцовъ: „Верховный уголовный судъ образуется подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта, избираемаго по неносредственному усмотрѣнію его Императорскаго Величества, на каждомъ году, изъ числа членовъ его совѣта, Высочайшею властю назначаемыхъ, въ состояніи первоприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ Правительствующаго Сената и въ соединенномъ ихъ присутствіи съ первыми департаментомъ и назначенныхъ ежегодно Высочайшемъ властю трехъ сенаторовъ уголовнаго кассационнаго департамента и двухъ сенаторовъ перваго департамента Правительствующаго Сената. Прокурорскія обязанности при верховномъ уголовномъ судѣ исполняются общер-прокуроромъ уголовнаго кассационнаго департамента Правительствующаго Сената и т. д.

2) [Онъ выноску 5 на предыдущей страницѣ]
ченія 1). Точно такъ же въ Швейцаріи жалобы на рѣшенія союзного совѣта приносятся союзному собранію.

Административныя функции совѣта также измѣнились сравнительно съ тѣмъ, какъ онѣ были опредѣлены Образованіемъ 1810 г. Самое существенное измѣненіе въ этомъ отношеніи было внесено Учрежденіемъ 1842 г., исключившимъ изъ числа дѣлъ, подлежащихъ сужденію совѣта, отчеты министерствъ въ управлѣніи принадлежащихъ къ нимъ частей. Вмѣсто такихъ общихъ отчетовъ, съ 1842 г. стали поступать въ совѣтъ только ежегодныя отчеты о доходахъ и расходахъ. Новыхъ земскѣй городовыхъ положеніяхъ совѣту предоставлено участіе въ надзорѣ за дѣятельностью земствъ и городского общественного управления, а именно: отмѣна или измѣненіе постановленій земской собраний и городскихъ думъ, когда это вызываетъ возникновение земскаго или городского обложенія противъ опредѣленаго органами самоуправленія (ст. 23, пп. 22, 28) 2).

Дѣятельность совѣта по обсужденію проектовъ частныхъ законовъ расширилась. Въ Образованіи 1810 г. сѣда относилась только двѣ катедры дѣлъ: 1) экспроприація и 2) отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частное владѣніе (§ 29, пп. 8 и 9). Въ Учрежденіи 1842 года въ этому присоединились еще: 1) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаний, когда имъ неприимчивы особья привилегіи; 2) дѣла о привилегіяхъ на изобрѣтенія, и 3) дѣла о возведеніи въ дворянство и возведеніи въ почетныя достоинства, княжеское, графское, баронское (ст. 23, пп. 13, 14, 17). Выдача привилегій на изобрѣтенія и возведеніе въ дворянство теперь отопши изъ вѣдѣній Государственнаго Совѣта; зато, съ другой стороны, присоединились къ нему нѣкоторыя дѣла, не указанныя потому-то въ Учреждені. Сов., таковы: 1) опредѣленіе потребнаго ежегодно числа людей для пополненія арміи и флота (Уст. воинск. пов., ст. 9); 2) объявленіе цѣльныхъ источниковъ и гравей имѣющими общественное значеніе (Уст. врачебн., ст. 555, прилнч. Прилож. ст. 2, п. 5. Продолж. 1836 г.); 3) акты учрежденія заповѣдныхъ имѣній (т. X, ч. 1, ст. 481); 4) желѣзодорожная дѣла, требующія расходовъ изъ государственной казны; 5) установлень-
ние правил каждой всеобщей народной переписи (1895 г. июня 5. Собр. Указ. 919).

Кромѣ ежегодных сметъ общих государственных приходовъ и расходовъ, обсужденію соѣтъ теперь подлежать также: 1) мѣстныя финансовыя дѣла: сметы и раскладки земскѣй губернскихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, а также сметы и раскладки земскѣй повинностей по Закамышу и 2) предварительное увѣрженіе годовыхъ отчетовъ государственного банка, государственныхъ сберегательныхъ кассъ, государственныхъ поземельныхъ дворянскаго и крестьянскаго банковъ, а также петербургской и московской сберегательныхъ кассъ при разрѣшеніи относительно утвержденія ихъ между министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ 1).

1) На основаніи н. 21 ст. 31 Учр. Госуд. Собр. вкл. 1901 года въ видѣствов Государственнаго Совѣта также отнесены были: „проекты законовъ, коихъ дѣйствуютъ на всѣмъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, равно законовъ, принѣмаемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи, для разсмотрѣнія въ порядке установленномъ Высочайшимъ манифестомъ и Высочайше утвержденными основными положеніями 3 февраля 1899 года (Собр. узак., ст. 207)“. Согласно этимъ основнымъ положеніямъ: 1) первообразное патентованіе законовъ, надаваемыхъ для Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, пріемлетъ начало съ Высочайшиго всякаго разъ соизволенія въ тѣхъ случаяхъ, когда по общему теченію дѣйствій управления представляется необходимымъ составить новое постановленіе или измѣнить либо дополнить дѣйствующій законъ. 2) Порядокъ сей соблюдается въ отношеніи какъ законовъ, коихъ дѣйствуютъ на всѣмъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, равно и законовъ, принѣмаемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи. 3) Высочайшее соизволеніе относительно наданія указанныхъ выше законовъ (ст. 1 и 2) исполняется надлежащимъ министромъ Имперіи и министромъ статс-секретаремъ Великаго Княжества Финляндскаго, на предварительномъ ихъ между собою соглашеніи. Финляндскій генераль-губернаторъ, когда по ходу управления Великаго Княжества признаваетъ необходимымъ воспрепятствовать дѣйствующіе въ тѣхъ законахъ, настоящимъ положеніями установленнымъ, сообщаетъ свои по сему предмету предложения, для дальнѣйшаго ихъ направленія, подлежащему министру Имперіи и министру статс-секретарю Великаго Княжества. 4) По востребованіи Высоц. соизволенія относительно наданія закона для Имперіи со включеніемъ В. К. Финляндскаго, министръ Имперіи о доставленіи заключеній по существу проекта означеннаго закона соединяется съ финляндскими генераль-губернаторомъ, министръ статс-секретаремъ В. К. Финляндскаго и Императорскимъ финляндскимъ сенатомъ. 5) По тѣмъ законодательнымъ предложениямъ, коихъ въ порядке внутреннаго управления В. К. Финляндскаго поступать на увѣрженіе финляндскаго сэйма, требуется заключеніе сэйма, и въ
Расмотрённым категориям дышать составляют, так сказать, легальную компетенцию совета. Но последний, 1/2 пункта ст. 821)}

норокі падаю законов, упомянутых в ст. 2 сих положений. Заключение себя падаю состоит на ближайшем его очередном собрании, если не посредствует Высочайшего повеления о сокращении его икиской чрезвычайного себя. 6) По получении заключений финляндского генерал-губернатора, министра стать-секретаря В. К. Финляндского и Императорского финляндского сената, а в подобных случаях (ст. 5) и финляндского себя, министр Империи вносит законопроекты в Государственный Совет установленным в его учреждении порядком. В представлении по сему предмету прилагаются к спискам заключений сената и себя. 7) Законопроекты сей рассматриваются Государственным Советом на общем основании при участии финляндского генерал-губернатора и министра стать-секретаря В. К. Финляндского, а также тых секретариев Императорского финляндского сената, кои, по Высочайшему повелению, будут особо к тому назначены. 8) Удостоверенное Высочайшего утверждения мнение Государственного Совета по упомянутому законопроекту обнародовывается установленным порядком въ в Империи, так и в В. К. Финляндском. Во всеобщий день от 27 мая 1899 года земские чины В. К. Финляндского союза своим долгом донесли: „что по конституции финляндии законы, долженствующие служить к руководству фискальному народу, могут быть назначаемы только в установленных основными законы правом порядке, но которому предполагается не только, что монарх при этом положении сводит своё содержание финляндских учреждений, но что законы по предметам, не относящимся к тым называемым джаковым административным и хозяйственным, надеются съ въ дому и согласия земских чинов; что, между тым, определение приложенных к Высоц. манфестию основными положениями порядком падаю законовъ, имеющихъ восприять дыйствие также и въ финляндии, противоречить финляндским основным законамъ и конституции, которую на основании сихъ полагаются финляндии; что манфестъ и принадлежащія къ нему основными положениями, какъ заключена безъ согласия земскихъ чиновъ и вообще въ тыхъ порядкахъ, установленныхъ основными законами правом, не могутъ имть силу закона въ финляндии; ...что въ случаи, есдт бй Его Императорское Величество принять необходимыми особый порядок для падающихъ законовъ, общихъ для Империи и финляндии, земскимъ чинамъ означать, что Его Императорскому Величеству благотворно будетъ передать земскимъ чинамъ для установленного основныхъ закономъ разсмотрія Высочайшее предложение съ проектомъ необходимыми для указанной или памятей основныхъ законовъ финляндии, и что земские чины считаютъ своимъ долгомъ, „основаннымъ на вышнемъ мировомъ порядкѣ, предполагаться законы и працы, сохранение которыхъ въ невоцѣвствости въ 1899 году торжественно упомянуто фискальному народу”. См. рѣшеніе земскихъ чиновъ В. К. Финляндского на чрезвычайномъ сеймѣ 29 мая 1899 г., Сборн. Пост. В. К. Финляндского 1899 г. № 49 стр. 6—7. Высочайшимъ манфестомъ о мирахъ къ восстановлено закономѣрного порядка въ крае отъ 22 октября (4 ноября) 1905 г. между прочимъ повелено было: „прекращать дѣйствие основныхъ положений, объявленийъ при Наменѣ манфестѣ отъ 8 (15) февраля 1899 г., пока затронутые въ ихъ вопросы не будутъ урегулированы законодательнымъ актомъ”.

1) (П. 22, ст. 31. изд. 1901 г.)
Учр. Гос. Сов. постановляет, что въ лѣнію совѣта подлежать также всѣ вообще дѣла, которыя будутъ внесены въ него по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

§ 12. Порядокъ дѣлопроизводства.

Общій порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ сохраняется и по настоящее время тотъ же самый, какой былъ установленъ Образованіемъ 1810 года. Въ то время во всѣхъ вообще коллегіяхъ вся подготовка дѣлъ возвалилась на канцелярію, и потому члены присутствія знакомились съ дѣлами не изъ непосредственныхъ подлинныхъ матеріаловъ, а изъ доклада, составленнаго канцеляріей. Это давало, конечно, канцеляріи неоспоримое ея значеніе влияніе на рѣшеніе; отъ нея зависѣло дать каждому дѣлу свой докладъ опредѣленное освѣщеніе и этимъ предопредѣлять и самое рѣшеніе. Во время учрежденія совѣта такой порядокъ дѣлопроизводства казался большинству, въ томъ числѣ и Сперанскому, единственно возможнымъ. На неудобство такого порядка и на желательность уменьшения влиянія канцелярій указывалъ уже графъ В. П. Кутубей. "Полезно было бы предоставить членамъ совѣта, департаментъ составляющимъ, обрабатывать самимъ бумаги, въ совѣтѣ поступающія, назначая имъ для сего одного изъ чиновниковъ, при совѣтѣ служащихъ. Такимъ образомъ члену совѣта каждаго департамента можно было бы по назначению президента предоставить обрабатывать дѣло и внести по опному записку съ заключеніемъ его, то-есть сдѣлать тѣ, что нынѣ чинится какъ-нибудь канцелярскимъ служащемъ. Сіе дѣлается вездѣ, гдѣ совѣты не установлены" 3). Въ томъ же смыслѣ выказывались Гурьевъ и Валуевъ 3). Но разъ установленный порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ остается тѣмъ же и до сихъ поръ. Такой консерватизмъ сохраненія преобладающаго влиянія канцелярскаго чиновъ, а не болѣе компетентныхъ въ законодательныхъ дѣлахъ членовъ Государственного Совѣта — несомнѣнное зло, и давно бы слѣдовало установить тотъ же порядокъ подготовки дѣлъ, какой установленъ Судебными Уставами во всѣхъ судахъ и въ жестатурныхъ департаментахъ Сената.

Дѣла поступаютъ въ совѣтъ или по особымъ Высочайшимъ

---

1) Обор. Имп. Русск. Ист. Общ., т. ХС, стр. 9.
2) Тамъ же, стр. 29 и 63.
совещаниях, или по представлению министров (ст. 30) 1). Все
они присылаются на имя государственного секретаря и сначала
входят в государственную канцелярию (ст. 27, 161) 2). При
этом государственный секретарь не является только передаточ-
ной инстанцией. На него, напротив, возложена обязанность
славить за тем, чтобы представления были изложены в надле-
жающей форме и снабжены нужными документами (ст. 163) 3),
и сверх того за тем, чтобы в совете представлялись только
дела действительно подлежащих его рассмотрению (ст. 162) 4). Следу-
довательно, возникающие сомнения о пределах компетенции со-
вета разрешаются не самим советом, а властью государственного
секретаря. Он может, например, решить, что дело, присланное в в
совете, подлежит суждению не советом, а комите
tем министром. В законе не определено, кто разрешает
могущий таким образом возникнуть отрочательный конфликт
между государственным секретарем и управляющим делами
комитета. Но, очевидно, такой конфликт может быть разр
шен только Виссарионом повелительным, испрошенным тем
министром, которому будет отказано в приеме его представл
ния и в совете, и в комитете.
Поступающие в канцелярию дела распределяются по отде
лениям, которые и изготовляют их в докладу, с надлежа
щими изъяснениями и дополнениями, требуя всхх нужных свд
ений, откуда следует (ст. 165) 5). Изготовленный в отделении
dоклад представляется на просмотр государственному секретарю
(ст. 166 6), и лишь после того статский-секретарь подает переч
ненный список дел председателям общего собрания или департа
ментов для назначения дел в докладу (ст. 167) 7).
По общему правилу, каждое дело слушается сначала в соот
ветствующем департаменте (ст. 28 8); но обсуждение более важ
ных дел допускается и в соединенных заседаниях двух или даже всхх трех департаментов, устраиваемых по сни
шению председателей (ст. 19) 9). Но исключений из этого общаго

1) [Ст. 48, изд. 1901 г.].
2) [Ст. 44, там же].
3) [Ст. 165, там же].
4) [Ст. 164, там же].
5) [Ст. 166 Учр. Госуд. Сов., изд. 1901 г.].
6) [Эта статья в изд. 1901 г. не воспроизведена].
7) [Ст. 167, изд. 1901 г.].
8) [Ст. 48, изд. 1901 г.].
9) [Ст. 25 там же]. Кроме того для предварительного соображения и раз
работки особо важных и сложных законопроектов в состав Государствен-
правила три: 1) всякое дело может быть внесено помимо департамента прямо в общее собрание по Высочайшему повелению (ст. 52 Учр. Госуд. Сов.) 1), и кроме того ст. 53 2) устанавливает также же правило для дела; 2) об общих внутренних мерах, в чрезвычайных случаях премиальных и для важных внезапных мерах. Но в их действительности ни дела о таких внутренних мерах, ни о важных внезапных мерах не вносятся почти никогда в Государственный Совет—первым из них обсуждаются обыкновенно в комитете министров, а вторым—по докладу министра иностранных дел и по совещанию с той же комиссией, к которой он найдет нужным призываться к тому. Исключение из общего порядка—представления, обсуждаемые Государственным Советом, а т. д., которые представляются на Высочайшее разрешение прямо из департаментов, минуя общее
наго Совета могут быть согласно ст. 49 Учр. Госуд. Сов. ид. 1901 г. образованы особые совещания и подготовительные комиссии, по поручениям департаментов, утвержденным Высочайшим уведомлением. Особые совещания образуются под председательством одного из членов Государственного Совета по Высочайшему поручению, в составе назначенных Высочайшим властям: членов сего совета, министров и главноуправляющих отдельными частями или их товарищей, государственного секретаря или его товарища. Св. Высочайшего соизволения, сверх указанных лиц могут быть призываемы в состав совещаний и иных лиц, занимающих высокие должности государственного управления. В совещание могут быть присоединены лица, от коих по своему делу можно ожидать полезных объяснений. Выбор сих лиц зависит от председателя совещания по соглашению с министрами и главноуправляющими отдельными частями, до ведомства которых относится обсуждаемый законопроект. Заключение совещания вносится на утверждение департаментов. Подготовительные комиссии также образуются под председательством одного из членов совета по Высочайшим назначениям. В составе комиссий в качестве членов входят высшие чины государственной службы по их чинам, и другие члены, командируемые по соглашению председателя комиссии с государственным секретарем и подлежащими министрами. По распоряжению председателя Государственного Совета могут быть приглашены к составу комиссий лица, по своим знаниям и опыту могущие придать пользу участию в трудах комиссии. Относительно приглашения т. д. к таким лицам, которые состоят на государственной, сословной или общественной службе, Государственный Совет входит в соглашение с начальниками подлежащих ведомств. Председатель комиссии представляет входящих в состав комиссии министров и другими начальниками подлежащих ведомств о собрании и доставлении в комиссию необходимых сведений и отдельных местных властей. При разсмотрении составленного комиссией проекта, члены комиссии могут быть приглашены для представления объяснений. От. 97—98, 100—102 и 104 ст. Учр. Госуд. Сов. ид. 1901 г.

1) [Ст. 51 Учр. Г. С., ид. 1901 г.]
2) [Ст. 51, там же].
собрание, и таких исключений многочисленнее первых. Таковы, прежде всего и безусловно, постановления гражданского департамента о прекращении дали об ответственности высших чинов государственного управления, о наложении на них дисциплинарного взыскания без суда, о предании их суду (ст. 93) 1). Дела эти ни в каком случае не вносятся на обсуждение общего собрания. Во-вторых: 1) положения департамента, заключающиеся в себе лишь изъяснение законов и приложении их к частным случаям и не предполагающие изменения существующих законов и 2) заключения департамента экономии о сверхштатных кредитах и о дополнении сборов и доходов 2), не подлежащих внесению в финансовую смету, также не вносятся в общее собрание, но при том лишь условием: 1) если по дьялам этим в департаменте не произойдет разногласий; 2) если департамент не представляет отменить решение Сената или большинство сенаторов, и 3) если департамент не разойтется с мнением министра (ст. 48, 49) 3). Кроме того, постановления департамента: 1) о возвращении дали министру по соглашению с ним и 2) о сообщении долгу лишь законного хода (ст. 50) 4); 3) постановления о производстве предварительного следствия над высшими чинами (ст. 93) 5), но это собственно не рещительные определения, а т. н. „частные определения“, лишь направляющие ход дела, и 4) некоторые дела о земских повинностях (ст. 50, прим.) 6) приводятся в исполнение даже без представления их на Высочайшее утверждение, однако, при условии лишь присутствия при обсуждении их министром финансов, земл. и гос. имущ., внутр. дьял и ущелей.

Дела в департаментах представляются статс-секретарями (и читаются по их распоряжению их помощниками или дьяло-производителями) (ст. 33) 7). Затем председатель департамента „излагает существо и силу вопроса и охраняет надлежащий порядок и единство предмета“ 2). Разсуждения членов

1) Ст. 111 там же.
2) [Уведомлений Гос. Сов. изд. 1901 г. сюда относят были сверх того положений департамента об образовании особных сюжетов и подготовительных комиссий].
3) [Ст. 69 и 70 Учр. изд. 1901 г.].
4) [Ст. 71 там же].
5) [Ст. 111 там же].
6) [П. 4-й не воспроизведен в Учр. Г. С. изд. 1901 г.].
7) [Слова, заключенные в скобки, не содержатся в Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г., ст. 99.]
обращаются к председателю (ст. 34) ¹). По каждому выслушанному делу составляется отдельный журнал (ст. 40) ²), в котором, кроме заключений большинства, вносятся и мнения не согласившихся с ним членов (ст. 42) ³). Министры (кромё дярки о земских повинностях, они разрабатываются департаментом экономии не иначе, как в присутствии 4 министров: финансов, внутренних дел, землеустройства и государственных имуществ и уделов) ⁴), не обязаны присутствовать в департаментах, но могут представлять свои мнения или лично, или чрез товарищей, или чрез директоров и управляющих тём чинами, куда принадлежит предмет рассуждений. С своей стороны, департаменты, а также председатель союза могут пригласить министров к собранию департамента (ст. 35) ⁵).
Если министр сам желает присутствовать в собрании или доверяет это своему товарищу, он представляет об этом государственного секретаря при самом внесении дела (ст. 36) ⁶).
Если департамент в отсутствие министра постановит заключение, несогласное с его представлением, то, смотря по важности дела, или предоставляет статьё-секретарю лично с ним объясняться, или передаёт министру свой журнал формальным порядком через государственного секретаря (ст. 45) ⁷).
Если министр согласится с департаментом, то подписывает журнал, если же останется при особом мнении, то может представить его письменно в течение недели (ст. 46) ⁸). Получив особое мнение министра, департамент вновь раздумывает дело, и если не согласится все-таки с доводами министра, то представляет в общее собрание вышест слабым заключение и мнение министра (ст. 47) ⁹).
В общем собрании дела представляются государственным секретарем и читаются по его распоряжению статьё-секретарями или их помощниками (ст. 65) ¹⁰). Доклад совершается чтением

¹) [Ст. 82 Укр. 1901 г.]
²) [Ст. 62 там же]
³) [Ст. 63 там же]
⁴) [Заключения в слово права не содержатся в Укр. Г. С. пд. 1901 г., ст. 55].
⁵) [Постановления эти не воспроизведены в Укр. Г. С. пд. 1901 г.]
⁶) [Ст. 66 Укр. Г. С. пд. 1901 г.]
⁷) [Ст. 67 там же]
⁸) [Ст. 68 там же]
⁹) [Ст. 81 Укр. Г. С. пд. 1901 г.]: «До дела, где случаена на значении, пред- дается, по распоряжению председателя Государственного Совета, статьё-секретарем или помощником статьё-секретаря, назначенным к тому государственно секретарем*].
департаментского журнала (ст. 66). По окончании чтения, кото-
рое никтъ не должно быть прервано, председатель совѣт-
ствующаго департамента даеъ нужные объясненія и устано-
вляетъ существенные предметы разсужденія. Затѣмъ государ-
ственныя секретарь добавляетъ свои пожеланія, и каждъ членъ совѣта можетъ отъ него требовать поясненій (ст. 67—70) 1). Послѣ того начинаются разсужденія по порядку статей или вопросовъ (ст. 71) 2). Градовскій 3) понимаетъ это постановленіе, бу́до имъ вопесе устраняется возможность общаго обсужденія проекта; но въ этомъ съ нимъ нельзя согласиться, придание такого смысла этой статьѣ было бы возможно, если бы въ ней говорилось лишь "о разсужденіяхъ по порядку статей", но разъ въ ней говорится и о разсужденіяхъ "по вопросамъ", то, очевидно, допускается и общее обсужденіе проекта. Но нельзя не замѣтить, что установленіе вопросовъ предсталяетъ только предсѣдателямъ департаментовъ, а не всѣмъ членамъ совѣта и, даже, не руководящему прессіи общаго собранія предсѣдателю совѣта. Это, конечно, должно очень стѣснять пренія общаго собранія, замыкаемаго такимъ образомъ напередь въ предѣлахъ назначенныхъ департаментами, обсуждаемыми проекты.

Си́вобо предстаиваетъся членамъ предсѣдателямъ на очередь заявлений, а въ случаѣ одновременности заявлений первенство принадлежитъ старшему въ чинѣ (ст. 72, 75) 4). Не требуется, чтобы члены, говорящіе за и противъ предложенія, чередовались между собой, а между тѣмъ такой порядокъ существенно со-
дѣйствуетъ оживленію и вѣрѣ сокращенію преній, при-
давалъ имъ, действительно, характеръ живого обмѣна мыслей, поддерживающаго сильнѣе и вниманіе слушателей. 5) Говорятъ

1) [Постановленія статей 66—70 Укр. Г. С. въ 1892 г. не вошли въ издание 1901 года].
2) [Ст. 63 Укр. въ 1901 г.]
3) Начала русск. гос. пр., ч. II, стр. 298.
4) [Въ постановлѣ ст.ст. въ 1892 г. ст. 86 Укр. Г. С. въ 1901 г. поста-
новленіе: "словесные разсужденія членовъ излагаются каждымъ отдѣльно (слова: "даже, чтобы голосъ одного не былъ прерываемъ голосомъ другого"—
въ Укр. въ 1901 г. не повторено). Если два или въ тѣмъ же время излагать мѣлоить ихъ мнѣніе, то предсѣдатель даетъ пер-
венство слову старшему изъ нихъ по чину].
5) [Пожеланіе автора осуществилось въ закопано-юнгскомъ Государственномъ Совѣтѣ, преобразованномъ въ верховную палату. Согласно ст. 67 Наказа Госуд.
Сов. (Собр. узак. 1907 г. № 80): "предсѣдатель предоставляетъ слово во встрѣ-
цѣ заявлений членовъ совѣта въ спискѣ, соблюдаетъ, по возможности, чередованіе между лицами, говорящими за и противъ обсуждаемаго проекта или предложения"].
стоя (ст. 73) 1) и при этом обращаются не к собранию, а к председателю (ст. 74) 2).

Председатель руководит прениями, предлагая один вопрос за другим, наблюдая, дабы никто не прерывал своим голосом говорящего, дабы говорящий не удалялся от обсуждаемого вопроса к другим. В случае разногласий, для согласен и их излагает существо и силу вопроса (ст. 74) 3). "Рассуждения, удаляющие от вопроса и существо дела, обращаются к оному председателю совета, который, при повторении их отступлений, прекращает самое рассуждение и переходит к предмету последующему" (ст. 76) 4). "Когда все статья рассуждения будут таким образом пройдены и предмет достаточно соображень, председатель закрывает рассуждение, вопрошает о мнениях и объявляет окончательно принятое заключение" (ст. 77) 5).

"В случае предметов особенной важности председатель имеет право суждений по выслушанному делу отложить до следующего заседания" (ст. 78) 6). Таким образом, власть председателя очень широка. От него все цели зависят, во всякое время, не допускать дальнейших прений и откладывать самое решение дела.

Счет голосов происходит только в случае разногласия и совершается помощниками статс-секретаря, обходящими всех членов общего собрания с печатным списком их и отмечая всеми в них против каждого члена: согласен с такими-то заключением, или подает особое мнение. По собрании голосов, председатель возвышает их число по каждому мнению составившемуся (ст. 79) 7).

На практике же установились некоторые видоизмнения этих правил и, надо сказать, к лучшему. Так как теперь во всем диспуте совета составляются печатные записи, разсылаемые всем членам, то "чтение" дела ограничивается на деле протеканием одного заголовка. Самое обсуждение дела в департаменте начинается обыкновенно с речи председателя,

1) [Ст. 85 Учр. изд. 1901 г.].
2) [Ст. 82 там же].
3) [Ст. 86 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].
4) [Ст. 87 там же].
5) [Ст. 88 там же].
6) [Ст. 89: "От общего собрания, по предложению председателя, зависит, крометого, возращать дело в департамент для дополнительного обсуждения"].
7) [Ст. 91 изд. 1901 г. гласит: "При разногласиях председатель или от лица его государственный секретарь, по отборе голосов, возращает численные, но каждому мнению составившемуся"].
излагаетъ существо и силу вопроса" (ст. 34) 1), и затѣмъ происходить пренія по намѣченнымъ въ ней вопросамъ.

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

Слѣдуетъ еще замѣтить, что съ переходомъ къ государственномъ секретарю функций, лежавшихъ прежде на главноуправляющемъ кодификаціоннымъ отдѣломъ, на государственного секретаря возложена обязанность представлять совѣту объясненія и заключеніе обо отношеніяхъ обсужденіемъ дѣла въ постановленіяхъ дѣйствующаго законодательства и въ разработкѣ Свода Законовъ. Труды его въ этомъ отношеніи раздѣляется на большему его усмотрѣнію, товарищъ государственнаго секретаря (ст. 33, прим. по Прод. 1895) 2).

Въ журналѣ засѣданій вносятся во всѣхъ случаѣ только два мнѣнія, соединяющія наибольшее число голосовъ. Если кто не согласуется съ этими мнѣніями, то можетъ подать не позже семи дней письменно особое мнѣніе, которое прочитывается въ совѣтѣ, и предсѣдатель спрашиваетъ затѣмъ: признаете ли совѣтъ нужнымъ обратиться къ новому о дѣлѣ сужденію? Если большинство ответить утвердительно, то открывается новое совѣщеніе. Если большинство, напротивъ, отвѣтить отрицательно, то въ журнала отмѣщается только, что совѣтъ, выслушавъ особое мнѣніе, не убѣжился въ надобности приступить къ новому сужденію о дѣлѣ, а столько-то членовъ согласились съ тѣмъ мнѣніемъ. Самое же особое мнѣніе представляется на Высочайшее усмотрѣніе въ особомъ спискѣ при меморіѣ (ст. 80) 3).

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

1) [На основаніи ст. 82 Учр. Г. С. нд. 1901 г. предсѣдатель "излагаетъ существо вопроса" лишь "въ случаяхъ разнообразія мнѣній, для соглашенія ихъ"].
2) [Ст. 60 Учр. Г. С. нд. 1901 г.].
3) [Ст. 90 тамъ же].
(ст. 106—114 ⁵). Первоначально Государю представлялись по-
длинные журналы, а мемории введены в 1816 г. ⁶). „С 1816 г.,
gоворят Сперанский, по причинам, кой определить трудно, вве-
dенны также называемы мемории. Здесь представляются два во-
проса: 1) тым удостоверяться, что сие вписка представляется
жако во всей полноте его и ясности; 2) если оно представляет
его во всей полноте и ясности, достойной верховного рѣшенія
Государя, то почему же онъ не суть журналы или списки съ
журналомъ” ⁷).

Высочайшее утверждение выражается въ различной формѣ,
смотря по тому, требуется ли собственныйное утверждение, и
утвержается ли Государь мнѣніе большинства, мнѣніе меньшинства
или постановляет особенную резолюцію. Собственно-своечное
утвержденіе мнѣнія большинства имѣеть форму надписанія „Быть
по сему” (ст. 117). Въ случаѣ утвержденія замѣненія меньши-
нства или постановленія особенной резолюціи во дѣйствѣ, тре-
бующем собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, Высочай-
шее вои выражается въ формѣ именнаго указа (ст. 119). Впрочемъ,
есть дѣла, по которымъ во всѣхъ случаяхъ требуется изда-
ніе именнаго узаза. Таковы дѣла объ экспроприаций, о признаніи
cѣлебныхъ источниковъ имѣющими общественное значеніе, объ
учрежденіи заповѣдныхъ имѣній и объ опредѣленіи числа людей,
подлежащихъ призму.

Словесно выраженное утвержденіе облажается или въ форму
надписи (при утвержденіи мнѣнія большинства): „Его Импера-
торское Величество воспріимчивое мнѣніе Государственнаго
Совѣта утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить” , за подписью
предсѣдателя совѣта, или (при утвержденіи мнѣнія меньшинства
или постановленіи особенной резолюціи) въ форму особаго Выс-
чайшаго повелѣнія, изложенаго за подписью предсѣдателя
совѣта (ст. 121—123) ⁸).

¹) [Ст. 114—123 тамъ же].
⁵) Графовскій. Начала, II, стр. 230, ошибочно отнесъ это новованіе
въ 1842 году.
⁶) Сперанскій. О государственныхъ установленіяхъ. Арихъ Калачова,
1850, т. III, стр. 47 и 55. (На основаніи ст. 122 Учр. Г. С. изд. 1901 г., въ
тѣхъ незначительныхъ случаяхъ, когда въ виду особыхъ обстоятельствъ воз-
никаетъ необходимость по какому-либо внесенномъ въ Государственный Совѣтъ
dѣлу или части тако напросить Высочайшее повелѣніе не въ меморіяхъ со-
вѣта, а въ ея порядкѣ, министры сообщаютъ свои предположенія пред-
сѣдателю Государственнаго Совѣта для доклада Императорскому Величеству⁹].
⁷) [Въ учр. государ. совѣтъ изд. 1901 г., ст. 124—129, образъ исполненія дѣлъ
по Государственному Совѣту опредѣленъ такъ: собственноручнаго Высочайшаго
§ 13. Право законодательного почина.

Порядок законодательства требует особого разсмотрения как потому, что в нем замечается некоторые особенности сравнительно с обсуждением других дел, подлежащих ведению законодательного учреждения, так и потому, что не везде образование законов относится к компетенции Государственного Совета. Познакомившись с делопроизводством в совете, мы еще не ознакомились со всеми стадиями законодательной процедуры.

В процессе образования закона различают пять главных моментов: 1) почин, 2) обсуждение, 3) утверждение, 4) обращение в исполнение и 5) обнародование.

Относительно законодательного почина или инициативы надо различать фактическое возбуждение законодательных вопросов и собственно право почина. Право почина, как и всякое право, предполагает соответствующую обязанность. Праву законодательного утверждения требуют следующих дел: 1) всякий новый закон, устав или учреждение (не разумея однако под этим понимания или исполнения существующих законов); 2) установление в пользу казны налогов и отмена оных; 3) штамп; 4) государственная роспись доходов и расходов; 5) отчуждение частной собственности для государственной или общественной пользы. Законоположения, требующие собственником Высочайшего утверждения, собственником подписываются или утверждаются Императорским Величеством. Высочайшее собственникное утверждение отдельных законоположений выражается словами: быть по сему. — По прочим делам исполнение совершается в виде объявленных председателем Государственного Совета Высочайших повелений. Если же востребовал рода речь в Государственном Совете единогласно, или если при присутствии в совете разных лиц государь император утвердил мнение большинства голосов, то исполнение имеет следующую форму: Его И. В. воспринявшее мнение в общем собрании (или в таком-то департаменте) по такому предмету Высочайше утвердить соизволил и повелел исполнять. Подпись председателя. Если же государь соизволил принять мнение меньшинства или постановить особенную резолюцию, то по делам законодательным исполнение совершается именным Высочайшим указом, а по делам частным Высочайшее повеление называет следующими образом: Е. И. В., распорядясь постановившее в Государственном Совете заключение (или разные мнения) по такому-то предмету, Высочайше повелел соизволить; здесь подписывается рещение. Подпись председателя. Образец именного указа приведен в § 119 Укр. Г. С. изд. 1892 г.:

...распорядясь постановившее в Госуд. Сов. заключение (или разные мнениа) и уважая то и то, повелеваем; тут обозначаются слова того мнения, которое государь император утвердил изволил, или которое по особой редакции удостоено Высочайшего одобрения.®.
тельного почина соответствует обязанность обсуждать возбужденный законодательный вопрос. Возможность говорить, писать, печатать о необходимости издания нового закона объясняется общим понятием свободы слова. Возможность обращаться к органам власти с заявлениями о том, что они входят в содержание права нетипиз прокурорств. Право законодательного почина, как особое, самостоятельное право, принадлежит лишь тому, кто может потребовать, чтобы возбужденный им законодательный вопрос был обсужден законодательным учреждением.

Право почина может быть организовано различным образом. Оно может принадлежать только правительству, как это было во Франции по конституции 1852 года, или только народному представительству, как это имеется в Англии и Соединенных Штатах, или правительству и народному представительству, как это установлено в федеративном большинстве конституционных государств, или правительству, законодательному учреждению и промь того самому народу непосредственно, пример чего мы находим в большинстве кантона Швейцарии.

Практическое значение различий этих форм организации законодательного почина заключается в меньшей и большей отзывчивости законодательства к запросам текущей общественной жизни. Чем шире круг лиц, пользующихся правом законодательного почина, тем, конечно, законодательство отзывчивее, тем легче устанавливается его соответствствие действительным потребностям общества, тем ближе слеждует оно за постепенным развитием общественной жизни. Если же всевъ мы находим в некоторых ограничения этого права, то это объясняется соображениями практического удобства, дающими неизбежным оградить законодательное учреждение от необходимости тратить время и силы на обсуждение, очевидно, необоснованных законопроектов, которых при неограниченном правъ законодательного почина лежалось бы, конечно, множество. Поэтому, когда, как в Швейцарии, право почина представляется народу, оно может быть осуществлённое не иначе, как совместно довольно значительным числом граждан. Даже в представительных собраниях для внесения законопроекта требуется обыкновенно поддержка нескольких членов палаты.

У насъ до 1884 года признавалось за каждымъ право обращаться къ Верховной власти съ предположениями объ издании новыхъ законовъ. Въ правилахъ о деятельности учрежденной въ
1810 году при Государственном Совете комиссии проспевий предсматривались в числе других проспевий, приносящих на Высочайшее имя, и проспевий с представлением проектов (Образ. Госуд. Сов. § 95). Проекты, признанные комиссией уважительными, отсылались к министрам по принадлежности (§ 112). Но в 1835 году, с преобразованием комиссии проспевий, ей было предоставлено право, если она признает какой-либо представленный проект заслуживающим внимания, испрашивать Высочайшее повеление на внесение его в Государственный Совет (18 янв. 1835 г., § 60. П. С. З. № 7771). Но вместе с тем было постановлено, что комиссия входит в рассмотрение лишь таких проектов, которые уже были представлены министрам и ими отвергнуты (ibidem, § 59). Но с преобразованием в 1884 году комиссии проспевий в нынешнюю существующую канцелярию проспевий, проспевия с представлением проектов были исключены из перечня проспевий, каких могут быть приносимых и принимаемых на Высочайшее имя. В новой действующей теперь редакции Правил о проспевиях на Высочайшее имя приносящих 1890 г. (Собр. узак., ст. 351) о проспевиях-проектах также не упоминается 1).

Право законодательного поочину у нас принадлежит только правительству. Это безспорное положение. Почин не принадлежит ни народу, ни самому законодательному учреждению—Государственному Совету. Но зато явится вопрос, принадлежит ли право почину лично одному монарху или подчинен-ным органам правительства? Согласно господствующему в нашей литературе взгляду, право почин принадлежит у нас исключительно самому монарху. Градовский полагает даже, что такая порядок составляет необходимую принадлежность каждой неограниченной монархии. „В монархии неограниченной вся полнота власти законодательной принадлежит главе государства. Посему каждый законопроект предлагается законодательному

1) [Право частных лиц и учреждений предлагать на Высочайшее усмотрение веди и предположения по вопросам, насущенным и совершенствованию государственного благоустройства и улучшении народного благосостояния было призвано Высочайшим указом 18 февраля 1905 г. (Собр. узак. № 30), которое рассмотрение и обсуждение этих веди и предположений возложено на совет мистерий. 6 августа 1905 года указ этот был отменен со ссылкой на то, что о образовании Государственной Думы виды и предположения по вопросам, насущным и совершенствованию государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния идут восходить к монарху в порядке, установленном учреждениями Государственной Думы.(Собр. узак. 1906 г. № 141].]
учреждению или по его повелению, или с его разрешением 1). Романович-Славатинский 2), Сокольский 3) и Алексеев 4) рёшь-шь вот этот вопрос точно так же, основываясь, однако, только на постановлениях нашего законодательства.

Едва ли, однако, этот взгляд может быть признан правильным. В 1857 году действительно состоялось Высочайшее повеление (П. С. З. № 34845) о том, чтобы министры не вносили в Государственный Совет законопроектов, не просивших на то предварительное Высочайшего соизволения; сообразно с тём и дополнена теперь ст. 162 5) учр. мин. Кромé того, в учреждении образованного в 1861 году совета министров 6), в ст. 2 п. 3 сказано, что „на предварительное рассмотрение совета министров, в Высочайшем присутствии Государя Императора, поступают первоначальная предложения, возникающие в министерствах, о необходимости отменить или измénить какой-либо из действующих законов, с тём, что проект сам — составленный всёдствие рассмотрения таковым порядком предложений, был министром внесен на рассмотрение Государственного Совета“ 7). Эти постановления были вызваны желанием придат законодательной деятельности больше единства, подчинить составление отдельных законопроектов одному общему плану, однём определенным руководящим идеям. Но во всех этих постановлениях говорится только о министрах и главоуправляющих, пользующихся правами министров. Следовательно, только тё предположения об издании новых законов требуют предварительного Высочайшего соизволения на внесение их в Государственный Совет, которым исходят от министров. Между тём ст. 49 Осн. Зак. предоставляет право составлять первообразное предначертание законов не только министерствам, но также Сенату и Синоду. Высочайшее повеление 1857 г. этих учреждений вовсе не ведается. Не слывает ли поэтому признать, что кромé Императора право законодательного начина принадлежит у нас еще Сенату и Синоду? 8)

Традовский и Алексеев отвечают на это отрицательно,
толькя заключительными слова ст. 49: „мѣста сія подносят предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“ въ томъ смыслѣ, будто бы имъ устанавливается обязанность исправлять предварительное Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроекта въ Государственный Совѣтъ. Съ такимъ толкованіемъ невозможно согласиться. Оно основано на очевидномъ, хронологическомъ, такъ сказать, ненадуманіи.

Текстъ ст. 49 Осен. Зак. остается до сихъ поръ безъ всѣхъ измѣнений 1) въ томъ самомъ видѣ, какъ онъ былъ составленъ при первомъ издании Свода, и источники его всѣ заказчиваются Образованіемъ Госуд. Совѣта 1810 года. Между тѣмъ, для министровъ обязанность исправлять Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ въ Государственный Совѣтъ установлена только въ 1857 году. Изъ изложенія Высочайшаго повелѣнія 15 мая 1857 г. несомнѣнно выстуствуетъ, что имъ устанавливается новое правило въ отмѣну прежняго; а это было бы, очевидно, невозможнымъ, если бы ст. 49 Осен. Зак. имѣла действительно тотъ смыслъ, какой ей думаютъ придать. Если обязанность министровъ исправлять Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ установлена только въ 1857 г., то, очевидно, слова ст. 49, составленной за 25 лѣтъ до этого, что „мѣста сія подносят предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“, относится не къ исправленію предварительнаго соизволенія, а къ представлению законопроекта на окончательное утвержденіе, и подъ „установленнымъ порядкомъ“ слѣдуетъ тутъ разумѣть представленіе чрезъ Государственный Совѣтъ.

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

1) [Ст. 49 отмѣнена съ наданіемъ новыхъ основныхъ законовъ 24 апреля 1906 г., Собр. узак. № 93].
такхъ что показывается темно или такое дѣло, что на оное яснаго рѣшенія не положено: такія дѣла не вершить нымне опредѣлять, но приносить въ Сенатъ выписки о томъ; гдѣ повинны Сенатъ собрать всѣ коллегіи и объ ономъ мыслить и толковать подъ присутствомъ, однако же не опредѣлять, но, положивъ, напримѣръ, свое мнѣніе, объявлять Намъ, и когда опредѣлить и подпишемъ, тогда оное напечатать и приложить къ регламентамъ и потомъ въ дѣйство по ономъ производить". Тутъ ясно говорится не о предварительномъ соизволеніи на обсужденіе новаго предположенія, а объ окончательномъ его утвержденіи. Такой же смыслъ имѣютъ и приведенные подъ ст. 49 екатерининскія акты. Въ манифестѣ объ учреждении департаментовъ въ Сенатѣ (П. С. З. № 11989, п. 2) постановлялось, что „всякія дѣла, кои вновь какого постановленія или перемѣны требуютъ, имѣютъ быть прежде разсуждаемы въ департаментахъ, а потомъ въ общемъ собраніи дѣлать точное въ докладъ Нашему изложеніе". Итакъ, законопроектъ представляется императрицѣ не раньше, какъ онъ окончательно будетъ обсужденъ и редактированъ Сенатомъ. Въ указаніяхъ 26 сентября 1780 года (П. С. З. 15068) говорится только, „чтобъ никто изъ генералей-губернаторовъ и другихъ начальниковъ не дѣлать отъ себя собственно нивалыхъ установлений. Если же кто нужнымъ и удобнымъ чтобъ найдеть, таковое благоразуміе свое долженствуетъ представить Сенату, на рассмотрѣніе и уваженіе, который, сообразя то съ положеніемъ мѣста и прочихъ частей, не преминеть внести въ Намъ и крайнюю волю Нашу исходатайствовать". Ни о какомъ предварительномъ соизволеніи императрицы на внесеніе дѣла въ Сенатъ и тутъ не упоминается. Дѣй послѣдняго подставынія ссылаются дѣла на учрежденіе Министерства 1802 года п. X (П. С. З. № 20406) и на образованіе Государственного Совѣта 1810 года. Десятый пунктъ учрежд. Мин. 1802 года говорить вовсе не о порядкѣ внесенія законопроектовъ на обсужденіе какого-либо коллегіальнаго учрежденія, а объ изданіи законовъ непосредственно Государемъ. „Если представленный министромъ способъ оказается сопряженнымъ съ отмѣнною существующихъ законовъ или будетъ требовать новыхъ узаконеній, то Мы повелѣмъ министру, представившему Намъ сей докладъ, написать увѣд., который за подписаниемъ Нашимъ и конституированіемъ его министра Нашего и будетъ объявленъ учрежденнымъ на то порядкъ Правительствующему Совѣту". Но тогда, въ 1802 году, Государственнаго Совѣта въ настоящемъ его видѣ еще не существовало. А въ § 53 Образованія Совѣта 1810 года, на который также
приведена ссылка подъ ст. 49 Осн. Зак., прямо предусмотряны какъ два различныхъ порядка поступленіе дѣла въ департаментъ судебнаго министра и "по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ".

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

Принадлежащее Сенату право законодательнаго починна опредѣляется ст. 201 Учред. Сен. Упомянутая статья возлагаетъ на Сенатъ обязанность не рѣшать дѣла, на которые не окончается точнаго закона, но въ всѣхъ случаяхъ (всегда), требующемъ изданія новыхъ или дополненій, либо перемѣны существующихъ уставовъ, составлять проектъ разрѣшенія и все дѣло вносить на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Государственный Совѣтъ). Это право было установлено еще Петромъ Великимъ, но теперь оно значительнѣе ограничено въ своимъ примѣненіи, такъ какъ новые судебныя установления, въ томъ числѣ и кассационнымъ департаментомъ сената, воспрещается, напротивъ, останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, недостатка или противорѣчія законовъ. За нарушение этого правила виновники даже подвергаются отвѣтственности, какъ за отказъ въ правосудіи (Уст. гражд. суд., ст. 10; Уст. уг. суд., ст. 13). Слѣдовательно, постановленіе ст. 210 Учред. Сен. примѣнительно къ старымъ судебнымъ и къ административнымъ департаментамъ Сената.

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

Для возбужденія законодательныхъ вопросовъ Высочайше властво не установлено никакой опредѣленной формы. Правда,

1) [Въ настоящемъ время все дѣло "вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ". Ст. 201 Учред. Сен., т. 1, ч. II Св. зак., по прп. 1906 г.].

2) [Определенія Сената, возбуждающія законодательныя вопросы, вносятся министромъ юстиціи въ новомъ законодательномъ порядкѣ. Ст. 173 Учред. Сен., т. I, ч. II Св. зак., по прп. 1906 г.].
Учред. совета министров ст. 2 и 3 относят к ведению совета министров разсмотрение первоначальных предположений об изменении действующих законов; по это не есть обязательное правило, так как в совете министров всё вообще дёла вносятся не изначе, как по особымъ каждой разъ высочайшимъ разрёшеніямъ (ст. 3).

Отъ права законодательного починя въ собственномъ смыслъ слова слѣдуетъ отличать право простого ходатайства оъ изданіи какого-либо закона. Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ всѣмъ заинтересованнымъ въ томъ лицамъ предоставляется обращаться съ такими ходатайствами или петиціями въ представительнымъ собраніямъ 1). За многими исключеніями право петицій не ограничено въ какимъ угодно условіями. Пользоваться этимъ правомъ могутъ и иностранцы, и женщины, и малолѣтніе, и даже подвергнется ограничению право по приговору суда. Во Франціи принимаются петиціи даже отъ иностранцевъ, не находящихся въ предѣлахъ Франціи. Но парламентъ не обязываетъ къ обсужденію всѣхъ поданныхъ петицій. Обыкновенно опѣ передаются въ особо учредляемую для того комиссию, которая только докладываетъ палатѣ гуртомъ о разсмотрѣнныхъ ею петиціяхъ, и только тѣ изъ нихъ, которыя будутъ признаны заслуживающими вниманія комиссій, предлагаются на обсужденіе палаты 2).

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

Потому въ настоящее время право непосредственныхъ ходатастанъ предъ Верховной властью по вопросамъ законодательства сохранялось только за дворянскими собраниеми, о чемъ уже было говорено въ первомъ томѣ 4).

---

1) [На основ. 61 ст. Учр. Госуд. Думы, въ Государственную Думу воспрещается являться депутациямъ, а также представлять сквозная и письменная заявленія и просьбы].
2) [См. Сравнительный очеркъ государственного права иностранныхъ державъ, ч. 1, 1890, стр. 83.]
3) [См. выше, стр. 121.]
4) [См. выше, стр. 298 и слѣд. т. I, отд. 6, 1903 г.].
§ 14. Обсуждение законопроектов 1).

Разъ законодательный вопрос возбужден, он должен быть подвергнут обсуждению. Эта функция принадлежит законодательным собраниям, у нас — Государственному Совещу.

По первоначальному Образованию Госуд. Сов. 1810 г. обсуждение собственно законопроектов представляло ту особенность, что до поступления своего в департаменты совеща они обсуждались еще в состоявшей тогда при совете комиссии для составления законов, директором которой был по знанию своему членом департамента законов. Законопроекты подвергались таким образом не двукратному, а трёхкратному обсуждению: в комиссии, в департаментах, и в общем собрании. С уничтожением в 1826 году комиссии законов эта особенность в обсуждении законопроектов отпала сама собой. Существующее теперь в составе государственной канцелярии отделение свода законов только рассматривает проекты новых законов и проекты изменений, существующих только в отношении общей системы Свода законов.

Сообщение законопроектов на предварительное заключение кодификационного отдела дается во всяком случае до поступления проекта в совет, в студии первоначальной их вработки министрами, и притом это дается лишь в тех случаях, когда по связи данного вопроса с разработкою Свода законов министр признает его нужным; в прочих же случаях ограничивается сообщением главноуправляющему для сверки документов с вносимого в совет представления 2) (Учр. Мин., ст. 164) 3).

Больше важные законопроекты обсуждаются в соединенных заседаниях двух или даже трех департаментов Государ. Сов. Всякого существовавшего департаменты для Царства Польского, бывали вошедшие заседания четырех департаментов. Но соединенные департаменты не образуют особой стадии обсуждения законопроектов. Обсуждение в соединенных департаментах не дополняется, а заменяется собою обсуждение в отдельных департаментах.

Таким образом, существующий у нас порядок обсуждения законопроектов весьма несложен. Установлены всего две стадии

2) [Поб. ст. 164 учр. мин. по пром. 1906 г. цитированное место исключено].
обсуждения: в департаменте или в соединенных департаментах и в общем собрании. Мы уже говорили, что состав департаментов очень немногочислен: наибольшее число членов в департаменте экономии, и только десять в двадцать с председателем, в департаменте законодательного — девять, а в департаменте гражданских и духовных двенадцать в двадцать с председателем всего шесть человек. Между тем в отчет Государственного Совета о сессии 1895—1896 годов показано по этому департаменту 235 дель, следовательно, на каждого из пяти членов приходится по 47 дель. Между тем, в департаменте законодательном, где без председателя было всего 8 членов, показано 21 дель, следовательно, на пятих из его восьми членов пришлось не по 47, а по 3 деля, на трех только по 2 деля, а в департаменте экономии и при девяти членах приходилось на каждого ве-семки по 34 деля, так как всех дель было тут 307. К этому надо еще добавить, что в заседаниях как департаментов, так и общего собрания бывает в год всего немного. Обыкновенно 25—30 заседаний общего собрания и 100—120 заседаний департаментов, считая в том числе и соединенных заседаний. При этом больше половины общего числа заседаний департаментов приходится на департамент экономии, разрабатывающий почти исключительно финансовые дела.

В конституционных государствах процедура обсуждения законопроектов гораздо сложнее. Не говоря уже о том, что в значительном большинстве государств законодательное собрание состоит из двух палат, и каждый законопроект обязательно обсуждается в обеих палатах, и в каждой из палат в отдельности законопроект подвергается многократному послеправительственному обсуждению. В Англии каждый законопроект после двух чтений в палате передается на обсуждение т.н. комитета всей палаты. Эта форма обсуждения отличается тем, что председатель палаты (пэгера или лорда-канцлера) заменяет председателя финансового комитета (chairman), и каждому члену палаты предоставляется говорить о законопроекте сколько угодно раз, между тем как в палатах можно говорить по одному вопросу только по разу. Зато в палатах прения продолжаются, пока имиются желающие говорить. По старому парламентскому обычая палата не имеет права отказываться слушать речи и перейти к голосованию, если есть еще желающие выскакивать по обсуждаемому вопросу. Только в последнее время по поводу злоупотреблений этими правом говорить и быть высушиваемым палатой со стороны ирландских депутатов (обструкционизм).
пришлось английскому парламенту отступить отъ стараго обычая.
Въ 1888 году было постановлено, что по требованію не менѣе
200 членовъ палаты вопросъ можетъ быть признаанъ исчерпаннымъ, хотя бы и ни одно еще желавшее говорить о немъ члены.
Въ комитетѣ же всея палаты каждый членъ во всякое время мо-
жетъ требовать, чтобы предсѣдателемъ былъ поставленъ вопросъ,
не желая ли комитетъ преобразиться въ палату. Въ случаѣ
утвердительнаго отвѣта большинства дальнѣйшее обсужденіе воп-
роса въ комитетѣ тщательно прекращается. Послѣ детального
обсужденія въ комитетѣ проектъ вносится опять въ палату для
третьего окончательнаго чтенія и голосованія. Болѣе же важны
законопроекты, независимо отъ обсужденія въ комитетѣ всей па-
латы, передаются еще на разработку особыхъ комиссій (select
committees). Такимъ образомъ, въ каждой палатѣ законопроектъ
подвергается четыремъ или пяти послѣдовательнымъ обсужденіямъ.
Въ законодательныхъ собраніяхъ континента не примѣняется
форма обсужденія, подобная английскому комитету всей палаты.
Зато тамъ для детального обсужденія законопроектовъ палаты
же образуются раздѣлены на извѣстное число секцій, напр., во
Франціи сенатъ дѣлится на 9 секціи ли бюро, палата депута-
tовъ—на 11, и каждый законопроектъ прежде обсужденія его въ
полномъ собраніи палаты разсматривается во всѣхъ этихъ секціяхъ. Засѣданія секцій происходятъ одновременно, и это даетъ
возможность, безъ чрезмѣрной затраты времени, всѣмъ интересую-
ющимся законопроектомъ высказаться въ немъ по крайней мѣрѣ
въ секціяхъ.

Государственному Совѣту принадлежитъ не только обсужденіе
законопроектовъ, но и самое подготовкѣ законовъ. Ст. 45 и 85
Учр. Гос. Сов. постановляетъ, что заключенія департаментовъ и
общаго собранія нѣлазаются такѣ, чтобы въ случаѣ Высочайшаго
ихъ утвержденія они могли быть перенесены въ исполнительную
бумагу въ томъ же самомъ видѣ, въ какомъ находились въ жур-
налѣ. Если данный законъ предполагается изложить не прямо въ
формѣ мнѣнія Государственнаго Совѣта, а въ видѣ особого устава,
положенія, учрежденія, правила, или же законъ предполагается
обнародовать при именнѣ указѣ Сенату, то Государственный
совѣтъ обсуждается и проектъ самого законоположенія, и проектъ
именного указа, какъ по содержаніи, такъ и въ отношеніи къ
редакціи. Обязано пьнъ фактическое изложеніе законодатель-
ныхъ актовъ падаетъ на государственную канцелярію. Но если

1) [Ст. 64 и 95 вѣд. 1901 г.]

Корнеевъ.—Русское государство, право, т. п.
форма предполагаемого къ изданию закона почему-либо обра-щается на себя внианіе совѣта, онъ и о ней постановляет свое заключение. Такъ, напримѣръ, совѣтъ призналъ это необходимымъ въ виду первостепенной важности вопроса обнародованія при именномъ уставѣ Сената въ 1880 году законоположенія о введеніи мировыхъ учрежденій къ губерніяхъ прибалтійскихъ 1), а въ 1881 году—объ обязательномъ выпускѣ и о пониженіи выпук-ныя платежей 2). Иногда сама редакція имениго устава вызы-ваетъ разногласіе, какъ это было, напримѣръ, по дѣлу о частич-ной отмѣтѣ подушной подати въ 1883 году. Въ общемъ собраніи 6 членовъ находили неумѣстнымъ включать въ имениго указъ заявленіе о намѣрѣніи правительства "начать отмѣну подушной подати". "Все, имѣющее значение обсужденія начать реформу тогда-то, разсмотрѣть такой, или иной планъ или представле-ніе—выраженіе неудобия и опасения, потому что изъ нихъ мо-гутъ родиться или неправильныя понятія, или несбыточныя, пре-увеличеннія надежды". А 36 членовъ полагали, что "не объ-являть вовсе о томъ, что имѣющаяся совершенствуется, съ 1 января 1883 года, отмечаешь подушную подати для трехъ разрядовъ плат-ельщиковъ есть собственно только приступъ къ дѣлу—было бы рѣшительно невозможномъ. Нельзя забывать, что отмѣна всѣхъ вообще подушныхъ сборовъ была, такъ сказать, обсужденъ народу напечатаннымъ въ "Правительственномъ Вѣстникѣ" Высочайшимъ повелѣніемъ 23 марта 1879 года". Мнѣніе большинства удостои-лось Высочайшаго утвержденія 3).

И въ томъ случаѣ, если Государь не утвердить ни одного изъ мнѣній, воспослѣдованія въ совѣтѣ, а постановить особую резолюцію, самое изложеніе имениго устава (ст. 111) или словес-наго Высочайшаго повелѣнія его-готовляется въ государственной канцеляріи, при чемъ словесная Высочайшія повелѣнія излагаются за подписью предсѣдателя совѣта (ст. 115) 4).

§ 15. Утвержденіе законопроектовъ и обращеніе въ законъ.

Обсужденіемъ и изготовлениемъ законопроектовъ исчерпыва-ется участіе Государственаго Совѣта въ составленіи законовъ.

1) Отчетъ за 1880 г., стр. 53.
2) Отчетъ за 1881 г., стр. 144.
3) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 54—57.
4) [Статьямъ 111 и 115 Учр. Госуд. Сов. изд. 1886 г. соответствуютъ ст. 119 и 123 изд. 1892 г. и ст. 129 изд. 1901 г.].
Утверждение, санкция и обращение въ законъ или обращеніе къ исполненію, промыслѣнія, совершается непосредственнымъ дѣйствіемъ Верховной Власти.

Высочайшее утвержденіе выражается или письменно, или словесно. Собственоручнаго Высочайшаго утвержденія требуютъ, согласно ст. 101 1) Учр. Гос. Сов., „1) всѣй новѣйный законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя, однако, подъ симъ понятіе или пополненіе существующихъ узаконеній); 2) установленіе налоговъ или уничтоженіе ихъ, кроме положеній о городскихъ сборахъ и смѣтъ и раскладовъ земскихъ повинностей; 3) постоянніе новыя штаты; 4) мѣнія совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ; 5) отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе“. Но ст. 115—117 2) устанавливаютъ еще различіе самыхъ формъ собственоручнаго утвержденія: утвержденія въ видѣ подписи и утвержденія надписью словъ „быть по сему“. Высочайшая подпись требуется согласно ст. 115 для „законовъ, установъ, учрежденій“ въ отличіе отъ мѣній Государственного Совѣта. Но мы уже видѣли, что въ виду отсутствія въ законѣ какихъ-либо указаний, что надо считать „закономъ, установомъ, учрежденіемъ“ въ смыслѣ ст. 115 3) Учр. Гос. Сов. и въ виду того, что ст. 53 Осн. Зак. 4) прямо относится мѣнія совѣта въ формѣ закона, эта ст. 115 Учр. Гос. Сов. оказывается лишней, всего лишь практическаго значения. И наоборотъ, приведенныхъ въ предшествующемъ параграфѣ, видно, что самъ Государственный Совѣтъ, полагая необходимымъ обнародовать какой-либо законодательный актъ при именіемъ указъ, мотивируетъ свое заключеніе не тѣмъ, что данный актъ есть законъ, а лишь особою важностью предмета. Но въ случаѣ примѣщенія вообще собственоручнаго утвержденія не представляются точно опредѣленными, такъ какъ акты, являющіеся дополненіемъ къ уже существующимъ законамъ, могутъ быть утвержденіями и словесно. Различіе же между „новымъ“ закономъ и „дополненіями“ къ существующимъ—различіе очень относительное и збыточное. Почти каждый законъ можетъ быть изложенъ какъ дополненіе существующихъ. Въ конституціонныхъ монархіяхъ королевская санкція всегда облекается въ форму подписи, хотя бы это цѣло только о частномъ дополненіи существующаго закона. Въ пѣвоторыхъ государствахъ, напр., въ Португалии, король под-
писывается собственноручно даже два экземпляра закона, один из которых передается в распоряжение Государя, а другой передается для опубликования.

Утверждение законопроекта или санкции, выражается соединением Государя одобрить данный законопроект. Для обращения его в закон требуется еще повеление его исполнить, или т.н. промуляция. Хотя в наших законах объ этом моменте упоминания не говорится, но такое повеление априори предполагается. Это различие санкций и промуляции прямо выражено в форму изложения словесного утверждения мнений совета: "Его Императорское Величество воспользуяшее мнение Государственного Совета Высочайше утвердить санкцион и повеление исполнить" (ст. 113). Такое же определенно различается утверждение законопроекта и повеление привести закон в действие и в том случае, когда закон представляет собой Сенату при именном его указе. Тогда на тексте закона обозначается Высочайшее утверждение словами: "быть по сему", а повеление исполнить составляет содержание именного указа, напр.: "Утверждив новый указ о военной повинности, повелеваем ввести его устав в действие во всей Империи". Когда этот текст закона излагается в форму указа, именного или объявленного, утверждение сливается с повелением исполнить закон. Когда собственноручно утвержденное мнение Совета не сопровождается именным указом, тогда повеление исполнить не выражается словами: его заменяет сам акт передачи утвержденного мнения для исполнения.

Из сказанного само собою следует, что закон получает обязательную силу не с момента его утверждения, а с момента промуляции, когда состоит так или иначе выраженное повеление его исполнить. Такое резонирует этот вопрос современной немецкой литературой. Для действия закона недостаточно установления его содержания (Gesetzinhalt), необходимо еще повеление об исполнении (Gesetzbefel). Но в вашей литературе, в этой точке, моментов санкций и промуляции обыкновенно не различают, и моментом совершения закона считают момент его утверждения. Такое смешение санкций с промуляцией объясняется, конечно, тем, что при непредвиденности власти монарх, могущего тоска как бы оптимизм всякий закон, только что обнародованный, быть исполнен, различно это обыкновенно не пред-

2) [Ст. 121 изд. 1893 г. и 128 Утр. 1901 г.]
ставляет никакого практического интереса. Однако, в нашей истории был один случай, когда вопрос о том, что придает закону окончательно обязательную силу, получил значение практического вопроса первостепенной государственной важности. Это было именно при кончине Александра I. Объ отречении от престола цесаревича Константина и о назначении наследником великого князя Николая был составлен в 1823 году манифест за собственноручной Высочайшей подписью. Но в манифесте этому не был присоединен указ Сената с повелением исполнить выраженную в манифесте волю. Манифест не был также никому передан для исполнения, а только положен на хранение подлинник в Успенском соборе и три списка с него рукою князя Голицына в Сенате, Синодъ и Государственном Совѣтѣ, в запечатанных конвертах. На конвертах переданных в совѣт, рукою Александра I было написано: „хранить в Государственном Совѣтѣ до Моего востребования, а в случае Моей кончины раскрыть, прежде всякаго другого дѣйствія, в чрезвычайномъ собраніѣ“ 1). Саѣдственно, и тутъ не было выражено повеленія объ исполненіи. По полученіи известія о кончинѣ Александра I состоялось чрезвычайное собраніе Государственного Совѣтѣ. „Пока собирались члены, князь Голицынъ порицалъ напрасную поспѣшность присягнуть (Константину Павловичу), потому что въ совѣтѣ есть особая бумага о порядкѣ насѣдкѣ. Несмотря на то, министръ юстиціи, князь Д. И. Лобановъ-Ростовскій, одинъ изъ присягнувшихъ уже новому Императору, извлекъ мысль, что бумаги скрывать не нужно, и говорилъ далеко, что не сдѣлаетъ этого въ Сенатѣ, что совѣтъ есть только Государева канцелярія, и что les morts n’ont point de volete. Въ такомъ же смыслѣ и армія Д. С. Шишковъ съ отличавшимъ его искусственнымъ жаромъ утверждалъ, что императоръ ни на одно мгновеніе не можетъ оставаться безъ монарха, и что отъ воли Константина Павловича будетъ зависѣть принять престоль или пѣть, но что по порядку ему присягнуть должно. Воѣ проче членъ, однако, былъ противнаго мнѣнія 2). Конвертъ былъ вскрытъ, манифест прочтенъ. Но самъ императоръ Николаи былъ, очевидно, не согласенъ съ мнѣніемъ большинства, что прямо и выражено въ послѣдовавшемъ 12 декабря манифестѣ о вступленіи его на престоль. „Свѣдѣнія сій (т.-е. о прочтенномъ въ совѣтѣ манифестѣ), говорится тамъ, не могли перемѣнить приня-

1) Баронъ Корфъ. Воспоминанія на престоль императора Николая I. 1867, стр. 23, 27, 98.
2) Тамъ же, стр. 54.
той Нами мёрty. Мы въ актахъ сихъ видѣли отреченіе Его Высочества, при жизни Государя Императора учрежденное и согласіемъ Его Величества утвержденное; но не желали и не имѣли права сие отреченіе, въ свое время всенародно не объявленное и въ законѣ не обреченное, признавать навсегда незавереннымъ. Тутъ прямо указывается, что собственоручное Высочайше утвержденіе отреченія еще не обращаетъ его въ законъ; требуется для этого еще нѣчто: очевидно—повелѣніе объ исполненіи, промulgация.

§ 16. Обнародованіе и форма законовъ.

Когда законъ утвержденъ и обращенъ къ исполненію, его обыкновенно обнародуютъ. Я говорю „обыкновенно“, потому что и дѣйствительно не въ законахъ обнародуются. Было время, когда уставъ уголовнаго судопроизводства считалось необходимымъ хранить въ тайнѣ, чтобы не дать подсудимому, знающему обязательнымъ для суда правила процесса, воспользоваться этимъ знаніемъ для противодѣйствія обличенію его въ преступленіи. Наши основаны законы прямо предвидятъ возможность существованія закона, „подлежащихъ особливой тайнѣ“ (ст. 56, примѣч. 2). И на дѣѣ законы не всегда обнародуются. Такъ, Высочайше утвержденное 24 апреля 1841 г. заключеніе Св. Синода о переименованіи государственной вѣры изъ православной восточной греко-российской въ христіанскую православную соевическую восточное исповѣданіе осталось необнародованнымъ, хотя на основаніи его въ ст. 40 Осн. Зак. изд. 1842 г. сдѣлано соответствующее измѣненіе. Такъ, отношеніе армій С. Собѣта къ Государственному Совѣту опредѣляется между прочимъ необнародованнымъ Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта о мѣрѣ въ уравновѣшѣнію расходовъ съ доходами 20 апреля 1882 г., и на это необнародованное узаконеніе сдѣланная даже ссылка въ ст. 50 прим. 2 Осн. Зак. Возможность дѣйствія такихъ необнародованныхъ узаконеній объясняется тѣмъ, что хотя они не публикуются во всенародное извѣстіе, но сообщаются тѣмъ правительственнымъ учрежденіямъ, на которыхъ возлагается ихъ исполненіе.

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

1) [Изд. 1882 г.].
Зак., ст. 59) 1). На практику допускается иногда по особому Высочайшему повелению введение в действие новых таможенных правил по телеграммамминистра финансов, до получения соответствующего нумера Собраний узаконений. В примечании к ст. 59 Осн. Зак. по пдд. 1886 г. указано, какъ изъятіе изъ общаго правила, что „Высочайшее повеленіе о призовъ запаса арміи и флота на дѣйствительную службу, объявленное по именіи военныхъ министромъ, управляющимъ морскимъ министерствомъ и министромъ внутреннихъ дѣй, немедленно приводится въ исполненіе, хотя бы указъ о томъ Правительствующаго Сената не былъ полученъ на мѣстахъ. О воспослѣдованіи сего повеленія всѣ подлежащія установления и лица увѣдомляются съ соблюдениемъ порядка учрежденія телеграммами или посредствомъ курьеровъ и эстафетъ” 2). Но это едва ли составляетъ дѣйствительное исключеніе изъ общаго правила о вступлении въ дѣйствіе законовъ, такъ какъ повеленіе о призовъ запаса не можетъ быть призвано закономъ ни съ материальной, ни съ формальной стороны.

Дополненіе. Согласно ст. 91 и 93 новыхъ Основн. Зак. (т. I ч. 1 Св. зак., изд. 1906 г.) законы „прежде обнародований въ дѣйствіе не приводятся. По обнародованіи, законъ получаетъ обязательную силу со времени назначенія для того въ самомъ законѣ срока, при неустановленіи же такого срока—со дня получения на мѣстѣ имѣющаго назначенія, въ коемъ законъ напечатанъ. Въ самомъ указанномъ законъ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, въ исполненіе по телеграфу или посредствомъ нарочнаго” 3).

Право обнародования законовъ принадлежит Сенату (ст. 57) 4), по первому департаменту (Учр. Сен., ст. 19, п. 1), а въ губерніяхъ—губернскому правленію (Осн. Зак., ст. 58 5), Общ. Учр. Губ., ст. 488), въ уѣздѣ—исправникъ (Общ. Учр. Губ., ст. 759), въ стапѣ—становому приставу (тамъ же, ст. 778). Это право не можетъ не возбудить нѣкотораго сомнѣнія. Вѣдь вся имперія раздѣляется на губерніи или равнозначащія съ ними области. Если во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ законы обнародуются подлежащими губернскими и областными правленіями, то гдѣ же обнародуетъ ихъ Сенатъ? Дѣло объясняется тѣмъ, что ст. 57 и

1) [Осн. 59 Основн. Зак. изд. 1892 г.: „Законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія”].
2) [Приим. къ ст. 59 Осн. Зак. изд. 1892 г.].
3) [Осн. Зак. изд. 1906 г.].
4) [Изд. 1892 г. Статьи Общ. Учр. Губ. цитированы въ текстѣ по изд. 1892 г.].
Ост. Зак. понимают под обнародованием собственному разъясняют законов, присутствиями мѣстами; Сенатъ разъясняет ихъ центральному учрежденіямъ и губернскімъ правленіямъ; губернскія правленія—всѣмъ другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Собственно же обнародованіе совершается посредствомъ напечатанія закона въ Собраниі узаконеній и распоряженій правительства. Только въ случаѣ изданія особо важныхъ законовъ, обнародуемымъ при Высочайшихъ манифестахъ, объявленіе ихъ во всѣ общее извѣстіе совершается, кроме напечатанія, чтеніемъ въ церквахъ.

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

Самой часто напечатаніе закона еще не дѣлаетъ его извѣстнымъ народу. Необходимо нѣкоторое время для возможности ознакомиться съ содержаніемъ напечатаннаго закона. Поэтому обыкновенно устанавливается опредѣлѣнныя срокъ, по истечении котораго напечатанный законъ считается вступившимъ въ силу. Въ Испаніи законъ признается вступившимъ въ дѣйствіе въ Мадридѣ со дня выхода въ свѣтъ того нумера Gazeta de Madrid, гдѣ онъ напечатанъ; въ главныхъ городахъ провинцій—from для появленія закона въ мѣстныхъ Buletines officiales, во всѣхъ другихъ мѣстахъ провинціи—черезъ четыре дня. Во Франціи законы вступаютъ въ дѣйствіе въ Паризѣ черезъ день послѣ ихъ напечатанія, а во всѣхъ другихъ обнинанахъ—черезъ день послѣ получения Journal officiel въ главномъ городѣ округа. Но заинтересованныя лица еще три дня могутъ ссыпаться предъ судомъ на неѣдѣлніе закона (exception d’ignorance). Въ Португаліи, въ Лиссабонѣ, законы получаютъ дѣйствіе черезъ три дня, въ остальномъ королевствѣ—черезъ восемь дней по напечатаніи ихъ. Но въ большинствѣ современныхъ государствъ установленъ одинъ общий срокъ для вступленія обнародованнаго закона въ дѣйствіе во всей территории государства. Такъ, въ Даніи законы вступаютъ въ силу повсемѣстно черезъ 8 дней послѣ ихъ напечатанія, въ Бельгіи черезъ 10, въ Германіи черезъ 14, въ Италіи черезъ 15, въ Голландіи черезъ 20, въ Норвегіи черезъ 28 и въ Австріи черезъ 45 дней. Такой порядокъ представляется наиболѣе простымъ и удобнымъ. Онъ даетъ уже ту выгоду, что новые законы вступаютъ въ дѣйствіе въ одинъ и тотъ же день на всемъ простран-
стъ государственной территорий, тым чрезвычайно упрощается
разрѣшеніе могущих возникнуть вопросов о соотношеніи разновременныхъ законовъ, и самому юридическому порядку придается бльшее единство и опредѣленность. Иначе въ разныхъ частяхъ государства постоянно будетъ действовать различное законодательство.

У насъ въ особенности было бы желательно введеніе подобного порядка, такъ какъ постановленія действующаго законодательства, собственно говоря, вовсе не опредѣляютъ момента вступления новыхъ законовъ въ дѣйствіе. Правда, ст. 59 Осп. Зак. 1) говорить, что "законъ получаетъ обязательную силу не поздѣ, какъ со дня его объявления. Въ присутственныхъ мѣстахъ каждый законъ воспріимаетъ свою силу и долженъ бытъ прилагаемъ къ дѣламъ не поздѣ, какъ со дня получения его въ томъ мѣстѣ, въ исполненію воего оныя подлежитъ". Но постановленія эти недостаточны и притомъ содержатъ въ себѣ неразрѣшное самопротиворѣчіе. Въ самомъ дѣлѣ, ст. 59 2) постановляеть, что законъ получаетъ силу со дня объявленія, но не опредѣляеть вовсе, что считать "днемъ объявленія". Мы уже говорили, что обязанность обнародования возлагается на Сенатъ, и на губернскія правленія. Такъ о чьемъ же объявленіи говорить ст. 59? Къ тому же въ настоящее время обнародованіе законовъ совершается посредствомъ печатаниихъ въ Собрания узаконеній, и примѣненій къ ст. 19 и 1 Учр. Сен. 3) постановляеть, что "распубличованіе закона въ Собраний узаконеній имѣеть значеніе офиціальнаго его обнародованія". Возможно ли, однако, признать законъ вступившимъ въ дѣйствіе въ всѣхъ мѣстностяхъ имперіи со дня выхода содержащаго его нумера Собрания узаконеній въ Петербургѣ? Вторая часть ст. 59 прямо устраняетъ возможность такого толкованія; она говоритъ только о присутственныхъ мѣстахъ и притомъ такъ, что по буварному ея смыслу присутственная мѣста, по крайней мѣрѣ, Сенатъ и губернскія правленія, могутъ примѣнять новые законы и раньше ихъ обнародованія. Вѣдь и Сенатъ, и губернскія правленія раньше, чьмъ распорядиться обнародованіемъ новаго закона, должны получить его, а между тымъ, согласно ст. 59, съ самаго дня его получения они уже обязаны примѣнять его къ рѣшенію дѣлъ. При этомъ

1) [Изд. 1892 г.].
2) [Осп. Зак. изд. 1892 г.].
3) [Въ Учр. Сен. по 1906 г. прим. 1 въ п. 1 ст. 19 значится замѣненными приведенными въ ст. 98 Осп. Зак. изд. 1906 г. См. выше "до конченіе" на стр. 155].
сенат, как высшая инстанция, будет его применять раньше низших инстанций, получающих новые законы, конечно, позже Сената. Держаться такого правила на практике было бы невозможно, и его не держатся в действительности. Законы не могут вступать в действиe неодновременно для присутствующих мест и для частных лиц; для первых раньше, для вторых позже.

Ст. 53 Осн. Зак. говорят, что «законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, указов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшаго утверждения» 2). Это перечисление, сопоставляемое всех различных форм законов так, как будто бы они все имеют одинаковое значение, находить себя в нашей литератур различных толкования. Граф Сперанский объясняет различные формы исключительно по различию содержания 3). За ним безусловно следует в этом Андреевский 4). Романович-Славатинский 5) присоединяет еще к этому различие кратких и пространных форм. Но уже Градовский замечает, что перечисленные в ст. 53 формы законов в действительности неоднородны,— и разделяет их на две категории: на обусловленный содержанием (учреждение, устав, указ) и на зависящий от порядка издания (манифесты, указы, мнения) 6). Алексеев также различает две категории форм, но незначительно иначе. По его мнению, «одна из них обозначает целия части законодательства, обнимающую известную систему юридических норм, другая же обозначает лишь отдельный законоположение и новые повеления, не сведенная в такую систему» 7).

Остановляясь с таким вниманием на объяснении различия форм наших законов, всев эти исследователи странным образом не заметили, что в перечислении ст. 53 безразлично сколько шаны и действительно самостоятельного, взаимно исключающих друг друга формы и составляют элементы внешней формы издания законов, совместно примеиаемы к изданию одного и того

---

1) [Изл. 1892 г.].
2) [Высоч. утвержденным 6 июня 1805 г. мнением Госуд. Сов. повелено было исключить содержавшееся в ст. 53 указание на «доклады, удостоенные Высочайшаго утверждения»].
3) Руководство §§ 136—138.
4) Русское госуд. право, стр. 182.
5) Система, I, стр. 240.
6) Начала, I, 2 изд., стр. 44, § 24; за ним следует и Рашенкампф. Юрид. Энциклопедия, 1889, стр. 106.
же закона. Такъ одинъ и тотъ же законъ не можетъ быть въ одно и то же время и учреждениемъ, и уставомъ, и положеніемъ. Но первымъ одинъ и тотъ же законъ издается съ примѣненіемъ къ нему сразу формы и манифеста, и указа, и мнѣнія Государственнаго Совѣта, и устава или положенія. Дѣло въ томъ, что у насъ необходимо различать полную и сокращенную форму издания законовъ. Въ полной форме мы находимъ расчлененными въ извѣстный образъ отдѣльные моменты законодательного акта; въ сокращенной же вѣчны они болѣе или менѣе сливались воедино 1).

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

1) Множество уже было указано на необходимость такого различія въ Лекціяхъ по общей теоріи права, 2 изд. 1890, стр. 286.
Но эта полная расчлененная форма издания законов при-множается очень редко, в самых важных случаях. Реже всего издаются манифести. Если нет манифеста, тогда изложение мотивов законодательного акта переходить в указ Сената, а определение порядка приведения закона в исполнение в Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета. Так, например, было издано Земское положение 1890 года. Тут, слѣдовательно, также получается трехчленная форма издания.

Но и именные указы Сената издаются не часто. Если не будет издано указа, получится двухчленная форма, состоящая въ мнѣніи Государственнаго Совѣта и самого текста закона. Можеть быть и такъ, что издается только указъ Сената и самыя текстъ закона. Когда же законъ не обширенъ, и самый текстъ его включается тогда въ мнѣніе Государственного Совѣта или въ текстъ именного указа Сената, содержащаго тогда и самый законъ и повелѣніе привести его въ дѣйствіе.

Дополненіе. Со времени учреждения Государственной Думы и преобразованія Государственного Совѣта „законоположенія издаются за собственномѣрною подписью или утвержденіемъ Императорскаго Величества, съ изложеніемъ въ нимъ, что они послѣдовали съ одобрениемъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Собственномѣрное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: Быть по сему. Законоположенія скрѣпляются государственными секретарями съ указаниемъ мѣста и времени ихъ утвержденія“ 1).

§ 17. Государственная роспись 2).

Изъ тѣхъ законодательныхъ актовъ, содержание которыхъ не заключается въ установлѣніи законовъ въ материальномъ смыслѣ, самыхъ важныхъ, безспорно, представляется составленіе государственной росписи доходовъ и расходовъ. Государственная роспись или бюджетъ составляетъ необходимое условіе веденія государственного хозяйства. Росписью устанавливается общій планъ государственного хозяйства на бюджетный периодъ, опредѣляются предметы и размѣры расходовъ, опредѣляются источники доходо-

1) Ст. 64 и 66 Укр. Госуд. Сов. пал. 1906 г. Относительно формы актовъ зарубежнаго правленія, а также прямую см. статью Г. В.—та, Законъ и свой законъ въ Журн. Мин. Юстиціи за 1898 г., № 12, стр. 12 и снѣ.

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

Въ силу этихъ условій бюджетъ имѣетъ не только техническое значеніе финансового плана, но и огромное политическое...
значение. Имъ опредѣляется выхідная, матеріальная граница между государственной дѣятельностью и частной и общественной инициативой; имъ опредѣляется вмѣстѣ съ тѣмъ выхідъ соотношеніе различныхъ предметовъ государственной дѣятельности. Бюджетъ служить какъ бы дополненіемъ къ той нормированной правительственной дѣятельности, какая дается законодательствомъ. Законы устанавливаютъ предметы власти правительства, цѣли и формы его дѣятельности; бюджетъ опредѣляетъ размѣръ матеріальныхъ средствъ, какими оно можетъ располагать, для осуществленія этихъ цѣлей. Потому-то составленіе бюджета и предоставляется во вѣрѣ государствахъ законодательному учрежденію. И у насъ съ самого учрежденія Государственного Совѣта въ вѣрѣ въ его было отнесено составленіе государственной росписи.

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

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

изъятие существующих законов, а для того, чтобы дать правительству необходимы средства для управления государством согласно с существующими законами. Поэтому, обсуждая бюджет, законодательное учреждение обязано остановиться предосставлением правительству средств на покрытие таих расходов, которые обязательны по действующим законам или основанным на законъ судебных решенийъ, какъ платежъ пенсий и жалованья служащимъ, содержание существующихъ на основании закона государственныхъ установлений, уплата процентовъ и срочного погашения по государственному займамъ, удовлетворение по военной силу судебныхъ решенийъ, которые государственная казна присуждается къ платежу определенныхъ денежныхъ суммъ. Во производстве всѣхъ этихъ платежей государство обязано существующими законами, и такъ какъ цѣль бюджета не отъ этихъ законовъ и не освобождение правительства отъ обязательства ихъ соблюдать, а предосставление, напротивъ, средство для ихъ исполненія, то составление бюджета и должно быть сообразуется съ законами. Изъ того, что бюджет есть необходимая мѣра, слѣдуетъ, что законодательное учрежденіе не можетъ по своему усмотрѣнію отвергать весь бюджетъ цѣликомъ. Если государствъ обязано платить долги, проценты, присуждаемыя съ него суммы, пенсию, жалованье, покупную и наемную плату за приобрѣтаемое имъ въ собственность и въ пользование имущество, то, конечно, и законодательное учрежденіе, какъ органъ государства, не можетъ препятствовать ассигнованию потребныхъ на то суммъ. Издание закона есть право; составление бюджета — обязанность. Любой законопроект можетъ быть отвергнутъ парламентомъ; отъ этого не произойдетъ застоя всей государственной дѣятельности, не получится немедленное и неновшее разложеніе государственнаго порядка. Не состоится издание новаго закона, такъ сохранить свою силу старый. Неполнота и недостатки закона всегда могутъ быть восполнены обдуманіемъ и судебнной практикой. Но отсутствіе денежныхъ средствъ нельзя возмѣстить ничѣмъ другимъ. А что станетъ съ законопроектъ, съ кредитомъ государства, съ законной силой судебнаго рѣшенія, съ авторитетомъ государственной власти, когда она будетъ поставлена въ невозможность выполнить принята на себя обязанности?

Такъ, бюджетъ долженъ быть обязательно утверждаемъ, по крайней мѣрѣ въ той своей части, которая предопредѣлена действующими законами. Парламентъ не можетъ отказать въ разрешеніи такихъ на законъ основаныхъ расходовъ и въ предо-
ставлений средств, необходимых на их покрытие. Но что же, однако, делать в конституционном государстве, если между правительством и парламентом не состоит относительно бюджета соглашения? Вопрос этот не может быть разрешен вынуждением в обязанность правительству всегда подчиняться в долях составления бюджета желаниям народного представительства. Во-первых, потому, что парламенты рационального большинства государства состоят из двух палат, одинаково имеющих голоса в утверждении бюджета. И между палатами возможно разногласие по вопросам бюджета, и в таком случае одной уступчивости правительства не удастся дела. Во-вторых, независимо от возможного разногласия самих палат, если принять безусловную обязанность правительства в вопросах бюджета подчиняться желаниям парламента, то это даст народному представительству возможность обусловливать свое согласие на утверждение бюджета и такими уступками правительства, которые никакого отношения к бюджету не имют. А это приведет фактически к сосредоточению в руках парламента всех функций государственной власти безраздельно, и, следовательно, к подрыву основного требования конституционного строя, предполагающего распределение и разделение отдельных функций власти.

В некоторых конституциях прямо предусмотрена невозможность неутверждения парламентом бюджета, и установлены на этот случай особые правила. Например, в Дании в случае отсутствия соглашения относительно бюджета между правительством и парламентом, бюджет может быть временно установлен односторонним актом правительства в форме так называемого прорывного закона 1). Но, конечно, и в этих государствах, где эти случаи законом не предусмотрены, государственная деятельность, а, следовательно, и связанное с нею расходы не могут быть прекращаться из-за неутверждения бюджета. Существование государства не может быть поставлено в зависимость от случайного конфликта между правительством и парламентом. Правительство по необходимости будет продолжать свою деятельность и производить необходимые расходы. Но как же определяется в этом случае его положение с точки зрения права? Вопрос этот очень спорный в науке государственного права. Наибольшим признанием в настои-

щее время пользуется возръніе Лаганды. По его учению, въ случаѣ неутвержденія бюджета, правительство становится въ отношеніи ко всему бюджету въ такое же положеніе, въ какомъ оно находится при утвержденномъ бюджѣ въ отношеніи къ произведеннымъ имъ сверхсметнымъ расходамъ. Расходы эти совершаются за отвѣтственностью предъ парламентомъ министровъ, необосновывающихъ оправдать произведенные расходы или обязательностью въ силу существующихъ законоп., или необходимо въ силу сложившихся такъ обстоятельствъ 1). Основываясь на фактахъ прежней парламентской истории Англіи, иногда представляютъ совершенно иначе отношеніе парламента къ бюджету. Признаютъ за парламентомъ такую же свободу усмотрѣнія въ отношеніи къ бюджету, какъ и въ отношеніи къ законопроектамъ. До прошлаго столбтія английский парламентъ действительно первѣнно ползовался отказомъ въ утвержденіи бюджета, какъ орудіемъ борьбы за свои права съ королями. Но въ основѣ такого отношенія къ бюджету лежалъ соображеніе съ среднихъ эпохъ и совершенно незаконнымъ съ современными условіями государственного быта вглядѣть на затрудняемъ парламентомъ расходы, какъ на расходы короля, а не расходы государства. Такое отношеніе къ бюджету могло удерживаться, пока между парламентомъ и королемъ происходила, какъ при Стоархахъ, ожесточенная борьба, пока взаимныя отношенія короны и парламента представляли полный антагонизмъ, неизвѣстно приведшихъ въ революціи. Но съ условленіемъ нормальныхъ условій государственной жизни, уже съ начала прошлаго столбтія, складывается иное отношеніе къ бюджету. Признавъ въ ней планъ настойчивыхъ расходовъ государства, а не короля, нельзя было не поставить утвержденія бюджета внѣ зависимости отъ партийной борьбы. Не утверждая государственнаго бюджета, парламентъ лишилъ бы необходимыхъ ресурсовъ не короля, а само государство, потому самый пародъ, представителемъ котораго служитъ парламентъ. Послѣдняя попытка парламента—оживить старые призмы борьбы отказанъ утверждать бюджетъ въ 1784 году—кончилась полной неудачей. Питъ распустить парламентъ, задумавшую отвергнуть цѣлимъ восемь бюджетъ: а новые выборы дали правительству рѣшительное большинство 2).

Въ неограниченной монархіи, конечно, подобны конфликты

---

2) Greist. Gesetz und Budget. 1874.

[Переход къ новому документу]
по поводу составления бюджета невозможно. Но внутреннее существо бюджета остается всею одним и тем же, не завися от различных форм правления. Поэтому особенный характер государственной росписи, как административной меры и при том составляющей необходимое условие всего государственного управления, отражается на условиях обсуждения росписи и в нашем законодательном учреждении, несмотря на его исключительно совещательное значение. Тут, конечно, не может быть и речи о каком-либо конфликте с правительством. Государственный Советъ не может отвергнуть и законопроектъ: онъ и по немъ высказывается только свои мнѣнія. Но при обсужденіи собственно законодательныхъ вопросовъ нерѣдко образуются въ совѣтѣ разныя мнѣнія, и впрочемъ это иногда Высочайшею властью постановляется особая резолюція. Относительно государственной росписи въ этомъ отношеніи не установлено закономъ никакихъ извѣстій. Но практика сложилась такъ, что по обсужденіи росписи ни въ департаментъ экономіи, ни въ общемъ собраніи никогда не бываетъ разныхъ мнѣній, и между тѣмъ роспись всегда утверждается въ томъ видѣ, какъ она составлена Государственнымъ Совѣтомъ. Отсутствіе разныхъ мнѣній по росписи объясняется тѣмъ, что департаментъ и общее собраніе, принявъ совѣщеніе лежащаго на нихъ долга составить въ опредѣлённомъ сроку окончательную редакцію росписи, идуть для этого на компромиссы, дѣлаютъ уступки въ частностяхъ для достиженія главной, насущной задачи своевременнаго составленія росписи. Правда, это соглашеніе иногда достигается довольно дорогой цѣной широкаго допущенія затѣмъ сверхъсмѣтныхъ кредитовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1881 году при обсужденіи въ общемъ собраніи 31 декабря запоздавшей росписи на 1882 годъ, составленной при всѣхъ сокращеніяхъ съ дефицитомъ въ 60 миллионовъ, министры военный и путей сообщенія заявили, что они не предвидятъ возможности ограничиться тѣми кредитами, какіе включены въ смѣты. Совѣтъ, не находя возможнымъ измѣнять сдѣланной въ смѣтахъ исчисленія, предоставилъ означеннымъ министрамъ входитъ въ течение 1882 года съ представленіями о дополнительныхъ ассигнованіяхъ. Таковое мнѣніе совѣта удостоилось вмѣстѣ съ проектомъ росписи Высочайшаго утвержденія 1).

1) Отчетъ по Гос. Сов. за 1881 г., стр. 254.
§ 18. Порядок составления росписи 1).

Порядок составления государственной росписи определяется у нас Правилами 22 мая 1862 года (П. С. З. № 38809), помещенными в виде приложения к ст. 221 Учр. Мин. по продоль. 1876 года и ст. 51 Учр. Гос. Сов.

Дело начинается с составления отдельными министерствами и главными управлениями своих финансовых смет доходов и расходов (ст. 10). Сметы эти по разсмотрению их в совещании министров и главноуправляющих в печатных экземплярах одновременно препровождаются в министерство финансов, в государственный контроль и в Государственный Совет. Из этого общего правила составляют исключение сметы министерства Двора. Они не разсматриваются ни государственным контролем, ни министерством финансов, ни департаментом экономии, и лишь общая сумма, заявленная министром двора министру финансов, вносится в проект государственной росписи (Выс. утв. 12 мая 1863 г. закл. контр. ком. М. П. Дв.). Министерство финансов и государственный контролер рассматривают составленные сметы и препровождают свои замечания по мере их составления одновременно в Государственный Совет и в подлежащим министрам (ст. 18, 22, 23). Затем не позже 1 октября государственный контролер должен представить Государственному Совету общую отчетность по исполнению финансовых смет за последний истекший сметный период (ст. 24), а министр финансов представляет не позже 1 ноября проект государственной росписи (ст. 21). По получении всего этого, департамент экономии приступает к разсмотрению отдельных смет в соединенном заседании с подлежащими министрами и в случае их несогласия с последовавшими замечаниями на их сметы обсуждается дядо вновь в присутствии министра финансов и государственного контролера. Если же возбужденные вопросы носятся государственного кредита, то департамент экономии с Высочайшего разрешения соединяется с комитетом финансов (ст. 25) 2). Постановление

---

1) Бунге. Государственное счетоводство и финансовая отчетность в Англии. 1890. Содержание официального порядка финансового хозяйства. В. И. Бунге в Франции. 1884.

2) О комитете финансов упоминается только в сметных правилах и в примечаниях к ст. 51 Учр. Гос. Сов. Учрежденное его не было обнародовано.
заключение по возникшим замечаниям на отдельные смывы, департаментах экономии, рассматривает государственную роспись и предположения министра финансов в общих видах государства-финансового хозяйства, обсуждая степень пользы и своевременности предполагаемых расходов и притом в связи с имеющихся для их удовлетворения средствами (ст. 26). Заключение департамента по расмотрению государственной росписи и финансовых смывы вносится в общее собрание и затем государственный роспись вносится на Высочайшее утверждение не позже 15 декабря.

Установленный этими правилами порядок составления государственной росписи сравнительно с порядком составления бюджета в конституционных государствах представляет ту существенную особенность, что там законодательное собрание имеет дело уже с готовым проектом бюджета, основанным на согласии всех отдельных министерств с министром финансов. Парламенту не приходится являться в роли посредника между отдельными исполнительными ведомствами и финансовым управлением. Парламенту предлагается на обсуждение уже окончательно составленный проект бюджета, предварительно обсужденный в Совет министров. Нашему же законодательному учреждению представляются в отдельности финансовые смывы министерств, замечания на них министерства финансов и государственного контроля и объяснения по этим замечаниям подлежащих министров. Поэтому департаменты

нано, хотя он существует еще с царствования Александра I. Членами его состоят все бывшие министры финансов и лица, особо в этом назначаемые Высочайшею властью. (По образованной Государственной Думы, преобразовании Государственного Совета и Совета Министров, 30 марта 1906 г. опубликованный в № 78 Собр. указ. имелный Высоч. указ о компетенции и составе Комитета финансов. Согласно этому указу Комитет финансов есть высшее совещательное учреждение по делам государственного кредита и финансовой политики, суждение которого представляется на Высочайшее благосмотрение. Комитет состоит из председателя и членов, назначаемых по Высочайшему указанию. В случае отсутствия председателя место его занимает старший из членов. По должности в составе комитета входят в правила есплам: председатель совета министров, министр финансов и государственный контролер. На комитет возлагается: 1) соображение времени и условий совершения государственных займов для покрытия расходов, Высочайше утвержденных в установленном законом порядке; 2) обсуждение в порядке управления других дел, касающихся государственного кредита, а также вопросов денежного обращения и 3) предварительное, с Высочайшего соизволения, разсмотрение дел по финансовой части, подлежащих разрешению в законодательном порядке).
экономий выполняет двойную задачу. Он не только обсуждает составленные министрами сметы и проект государственной росписи, но и является коллегией, приводящей отдельных министров к согласию и резольвирующей спорные вопросы сметы. Это, конечно, естественное следствие отсутствия солидарности между нашими министрами, не составляющими одного целостного ministерства, которое бы в совете всегда отстаивала одна и та же мысль. Напротив, министры очень часто и по законодательным вопросам проводят в совете противоположные воззрения. Двойственность задачи, падающей таким образом на департамент экономий по обсуждению росписи, значительно усложняет его дело. Между тем средства и силы, заложные департамент располагает для этого, не велики. Правда, при них имеются как бы два отделения государственной канцелярии: одно исключительно занятое работами по сметной части. Но личный состав собственно присутствия департамента настолько не велик, что он не имеет возможности образовывать специальную подкомиссию для обсуждения отдельных смет.

В законодательных собраниях конституционных государств, несмотря на то, что они имют дело уже с согласованными во всех своих частях проектом бюджета, существует очень сложная организация его обсуждения. Так, в Англии уже в тронной речи, которую король открывает сессию парламента, он просит у палат общей назначения денежных сумм для покрытия государственных расходов. После составлення ответвого адреса назначается день для обсуждения финансовой части тронной речи. Сенат просит прочитать вновь соответствующую часть речи, и после того вносится предложение, чтобы его величеству были ассигнованы денежные суммы, передаваемое на обсуждение комитета всей палаты. При обсуждении этого предложения не допускаются никаких поправок, и обсуждение ограничивается запросами министром о времени представления сметы и отчетов. Когда по докладу комитета палата постановит ассигновать денежных сумм, она опять передаёт на обсуждение комитета "распределение денежных сумм ассигнованных его величеству". При этом, кроме комитета всей палаты (committee of Supply), назначается палатой для рассмотрения частных сметы отдельных специальных комиссий. Когда по докладу комитета будет утверждена палатой смета расходов она передаётся на обсуждение финансового комитета (committee of ways and means) "рассмотрение способов и
средствъ, чтобы собрать денежныя суммы, ассигнованныя его ве-
личеству". Во время обсуждения смѣты въ финансовомъ комитете-
министры финансовъ произносить въ нижней палатѣ рѣчъ, въ
которой излагаетъ свой финансовый планъ или, какъ говорятъ,
въ Англіи, открываетъ свой бюджетъ (opens bis budget). Затѣмъ-
но докладу комитета палата опредѣляетъ источники покрытия
разрѣшенныхъ расходовъ. Наконецъ, въ конце сессіи общими пал-
атами голосуется такъ называемый актъ усвоенія (appropriation
act), въ которомъ перечислены всѣ разрѣшенные расходы съ
присвоеніемъ каждому изъ нихъ опредѣленной денежныя суммы.
Принятіемъ этого акта и выражается окончательное принятіе
бюджета парламентомъ. Палата лордовъ не входитъ въ детальное
обсужденіе бюджета, и прохожденіе бюджета чрезъ нее имѣетъ
значеніе простой формальности.

Во Франціи составленный по соглашенію всѣхъ министровъ-
проектъ государственной росписи (projet de loi portant fixation
du budget g"eneral de l’exercice 19...) вносится сначала въ па-
лату депутатовъ, гдѣ онъ прежде всего обсуждается въ секціяхъ,
избирающихъ каждая по три члена въ бюджетную комиссию.
Комиссія эта дѣлится для обсужденія смѣтъ отдѣльныхъ мини-
стерствъ на нѣсколько подкомиссій. Комиссія и подкомиссія
могутъ въ случаѣ несогласія со смѣтою министра приглашать
его въ свои засѣданія для объясненій. Бюджетная комиссія
представляетъ палатѣ сначала частные доклады о смѣтахъ отдѣ-
льныхъ министерствъ, потомъ общій докладъ. По общему прак-
тическому правилу палата приступаетъ къ обсужденію бюджета только по по-
лученіи общаго доклада. Но въ случаѣ настоятельности и недо-
статка времени допускается начать обсужденіе и до изготовленія
общаго доклада. Бюджетъ подтверждается лишь однократному об-
сужденіи въ палатѣ. Обсужденіе начинается съ общихъ преній,
а затѣмъ переходитъ къ обсужденію отдѣльныхъ статей. Въ Се-
натѣ проектъ бюджета проходитъ тѣ же стадіи, что и въ палатѣ,
представителей. Если Сенатъ внесетъ какія-либо измѣненія въ
проектъ бюджета, онъ возвращается палатѣ депутатовъ для но-
ваго обсужденія. Для соглашенія Сената съ палатой по вопро-
самъ бюджета можетъ быть образована смѣщенная комиссія
изъ сенаторовъ и депутатовъ.

У насъ же вместо этого имѣется только одно присутствіе
департамента экономиі, пополненное отдѣльными министрами,
другъ съ другомъ не солидарныі. Понятно поэтому, что, не-
смотря на весьма энергичную дѣятельность, департаментъ едва
справляется съ возложенной на него трудной задачей. Къ тому
же министры всегда запаздывают с представлением своих смет, замечаний, объяснений. 1) При таких условиях требования сметных правил, чтобы государственная роспись была представлена на Высочайшее утверждение не позже 15 декабря, понятно, никогда не могла быть исполнена. В шестидесятых годах роспись нередко утверждалась уже по наступлении того года, на который она была составлена. Так роспись на 1867 год была разсмотрена в общем собрании лишь 27 марта того же года; роспись на 1868 год — 28 февраля того же года. 2) Но с этого года были приняты совместные всевозможные меры к ускорению составления росписи, и с той поры росписи утверждаются не позже 31 декабря предшествующего действия росписи года. Только роспись на 1882 год была утверждена 2 января того же года. 3)

Такое запаздывание утверждения росписи не дало к действию установленного срока не представляло бы еще большего значения, если бы с этим не было связано еще другое неудобство, на которое не раз уже обращалось внимание государственных советов 4). Дело в том, что окончить разсмотрение росписи в начале того года, на который она составлена, созывает лишний, благодаря несоблюдению требования сметных правил приступить к обсуждению отдельных смет лишь по получении их всех, а также последовавших по ним замечаний и объяснений самой росписи. Кроме того, позднее внесение росписи в общее собрание приводит к тому, что общее собрание не имеет достаточно времени для подробного разсмотрения и надлежащего обсуждения столь многостороннего и важного дела. При установленной практике замедления в представлении смет росписи разматрируется в общем собрании всего в одном.

1) Так, в 1870 г. представление смет заканчивалось лишь к 6 октября, замечаний на них — к 27 ноября, объяснений — к 10 декабря; в 1880 году сметы были представлены к 7 октября, замечаний — к 6 декабря, объяснений — к 22 декабря; в 1890 году сметы — только к 22 декабря, замечаний — к 6 декабря, объяснений — к 14 декабря; в 1891 году было 16 зас. деп. экз. Поступление в Гос. Сов. смет на 1882 г. затянулось с 9 августа по 22 октября 1883 г. Соображения по ним гос. контролю до 30 ноября; соображения по ним мин. финансов до 4 декабря 1886 г. В копии 1892 г. с 8 окт. по 22 декабря было 14 зас. деп. экз. сметы и замечаний на них гос. контрол. и мин. фн. поступили в назнач. срок, и 28 декабря 1892 г. уже слушались проекты росписи в общем собрании Гос. Сов. зас. деп. экз.
2) Отчет за 1871 г., стр. 178.
3) Отчет за 1871 г., стр. 254.
4) Отчет за 1870 г., стр. 142; за 1888 г., стр. 192. В унте, Государственное счетоводство, стр. 7, примеч.
заседаний и нередко в тот же день представляется на Высо-
чайшее утверждение. При такой спешности обсуждения росписи
в общем собрании вся тяжесть работы всецело падает на де-
partment отделений экономий. На рассмотрение смывы и росписи депа-
ртаментов экономий посвящается сравнительно очень большое число
заседаний 1).

Для государственной росписи требуется непременно соб-
ственноручное Высочайшее утверждение (Учр. Гос. Сов., ст. 93
п. 4) 2). Утверждённая государственная роспись обнародуется во
всеобщее сведение, но не Сенатом и не в Собрании узаконений,
а распоряжением министра финансов в Правительственном
Вестнике (Смѣтныя правила, ст. 29).

Государственная роспись и финансовая смѣтны составляются
усы на одинъ годъ, считаю съ 1 января по 31 декабря вклю-
чительно (ст. 34)—это обыкновенный срокъ бюджетовъ, хотя въ
нѣкоторыхъ государствахъ установленъ болѣе продолжительный
смѣтный периодъ. Напримѣръ, въ Баварии—двухлѣтній, въ Ге-
сценѣ—четырехлѣтній, въ Голландіи—въ пеурдѣ времени съ 1815
по 1830 годъ—далекъ десятилѣтній. Кроме того, бюджетный годъ
не всегда совпадает съ календарнымъ. Въ Англіи, напримѣръ,
бюджетъ дѣйствуетъ съ 1 априля по 31 марта 3). Но для рас-
поряженія открытыми кредитами у насъ установленъ еще льгот-
ный срокъ до 30 априля, а по военному министерству до 31 мая
(ст. 37). Кроме того, строительные кредиты считаются откры-
тыми обыкновенно два года, а чрезвычайныя—три (1883 генія 8.
Собр. Указ. 987). Низкой расходъ, въ росписи не показанный,
не допускается иначе, какъ по Высочайше разрѣшенному сверхъ-
смѣтному кредиту (ст. 6). Сверхсмѣтные кредиты исписываются
по общему правилу законодательнымъ порядкомъ; представленія
о нихъ по предварительному сошении съ министромъ финан-
совъ (ст. 49) и государственнымъ контролеромъ (ст. 52) обсу-
ждаются въ департаментѣ экономий въ присутствіи государствен-
наго контролера и, не поступая въ общее собраніе, предста-

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

2) Въ Англіи сохраняется до сихъ поръ старая нормальная форма утвер-
жденія: "Le roay remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence et
ainsi le vouloir".

кляются на Высочайшее утверждение въ меморіяхъ департамента (ст. 53). Исключеніе составляютъ „сверхъсмѣтные кредиты“1, требующіе, по военныхъ и политическіхъ обстоятельствахъ, „особой быстры и тайны“2, а также „сверхъсмѣтные кредиты по Высо-
чайшему Двору“ и „единостороннія отпуска разнымъ лицамъ, опредѣлѣніе коихъ должно зависѣть отъ непосредственнаго ука-
занія Его Императорскаго Величества“3. Все эти кредиты испрашиваются помимо Государственнаго Совѣта непосредственн-
ными всеподданнѣйшими докладами подлежащихъ министровъ (ст. 55).

Для испрошенія кредитовъ на расходы, взываемые воен-
ными обстоятельствами, установлены особый правила 30 июня 1885 г. Чрезвычайные кредиты, необходимые въ подготовитель-
ный къ войнѣ периодъ на мѣропріятія по усиленію боевой готов-
ности армій, испрашиваются непосредственною докладами воен-
наго министра (ст. 2). Со времени объявленія о мобилізаціи армій чрезвычайные кредиты на надобности, взываемые воен-
ными положеніями, разрѣшаются по меморіямъ Особаго Совѣ-
щанія, въ составѣ котораго входятъ предсѣдатель департамента эконо-
міи, государственный контролеръ, министръ финансовъ и военныя и управлійція морскаго министерства. Во время от-
бытия Государя Императора въ резиденціи чрезвычайные кре-
диты, признаваемые необходимыми Особымъ Совѣщаніемъ, ассигн-
ируются министромъ финансовъ, подписаніемъ журнала Совѣ-
щанія, не ожидая утвержденія его Высочайшею властью.

Кромѣ того, въ извѣстныхъ случаяхъ сверхъсмѣтные кредиты открываютъ по распоряженію министра финансовъ. Таковы кред-
диты: 1) на покрытіе происходящихъ отъ измѣненія весеннаго курса передержекъ по платежамъ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ; 2) на производство выдачи, прису-
здаваемыхъ съ казны частнымъ лицамъ узами Сената или окон-
чательными судебнми рѣшеніями; 3) на удовлетвореніе расход-
дой по выдачѣ пенсій и пособій и половинаго жалованья под-
судимымъ (Вас. утв. 1 іюня 1890 г. пол. комитета финансовъ), и 4) открываемые авансомъ, въ счетъ сбереженія по смѣтамъ, кредиты въ случаяхъ особой неотложности, какъ, напр., для предотвращенія какого-либо народнаго бѣдствія, по только въ теченіе вакантаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени (1892, апр. 28, № 8547).

При исполненіи финансовыхъ смѣтъ замѣчаются недостатковъ сбереженіями допускается только по второстепеннымъ подраздѣ-
леніямъ (статямъ) и то не иначе, какъ властюю министровъ;
главными же подразделения смёты (параграфы) представляют в течение всего смётного периода неизменяемыми для распорядителей кредитами нормы (ст. 30), и разрешение на отступление от них испрашивается законодательным порядком в форме сверхсмётных кредитов (ст. 31). Исключение составляют только единонедельные расходы на удовлетворение не вредящих в смёту мелочных недержек не свыше 1.000 рублей, которые могут быть отнесены на предвидимые по текущей смёте сбережения: они разрешаются непосредственною смёты министром с министром финансами.

Дополнение. 10 марта 1906 г. распубликованы были в № 51 Собр. узак., утвержденные 8 марта, правила о порядке разсмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных. Некоторые из постановлений, содержащихся в этих правилах, сообщены были дань схема Основных законов.

В силу означенных правил проект государственной росписи доходов и расходов вносится одновременно в Государственный Совет и в Государственную Думу 1 октябре, а финансовыми смётами министерств и главных управлений не позднее как к 1 сентября предшествующего смётному году 1). Проект государственно росписи доходов и расходов рассматривался на заседаниях министров объединённых действий министерств и главных управлений представлался необходимость согласовательного порядка составления проектов смёты с последующими изменениями в государственном строе. С этих целей совет министров устанавливает следующие общие для всех ведомств правила: 1) составление ведомствами проектов смёты, а если это необходылым, то и отдельными частями этих проектов, рассматриваются в совещаниях ведомств, составляющих смёту, министерства финансов и государственного контроля; 2) смётная предположения, не вызвавшие разногласий между членами означенного ст. 1 совещаний, считаются одобрёнными для внесения в проект смёты; 3) о происшедших разногласиях представители трех указанных ведомств докладывают своему начальству, и если подлежащие министры, главные управлении отдельными частями и государственный контролер не придут к согласию, то по вопросам, возбуждённым разногласиями, ведомствами, составившими смёту, заседает представление в совете министров с таким расчётом, чтобы разногласия могли быть разрешены совместно и с тем совещанием указаний принять к исполнению до наступления срока, назначенного для представления данной смёты в Государственный Совет и Государственную Думу; 4) созванными (ст. 2 и 3) смёт на необходимых чистых экземплярах, представляются ведомствами непосредственно в Государственный Совет и Государственную Думу и сообщаются министру финансов и государственному контролеру. Это постановление совета министров, насаждевое внутреннего распорядка министерских органов в смётном деле, было Высочайше одобрено 19 сентября 1906 года. См. объяснительную записку к проекту государственной росписи доходов и
нается Государственным Советом и Государственной Думой в общем порядке обсуждения законодательных док, с соблюдением следующих правил. Государственному Совту и Государственной Думе предоставляются возлагать предварительное ознакомление с финансовыми сметами министерств и главных управлений, а равно с проектом государственной росписи доходов и расходов на образуемый ими в своей среде покой, который может приступить к своим занятиям, по получении финансовых сметы, и до открытия сессии.

Постановления Государственного Совета и Государственной Думы гласуются: относительно доходов — по параграфам, а относительно расходов — по сметам (главным подразделениям) государственной росписи.

расходов на 1907 год. Приложение к № 44 Торгово-Промышленной Газете и № 8 Вестника Финансов, Промышленности и Торговли.

1) Голосование расходов по сметам (главным подразделениям) есть тоже голосование по параграфам, так как по сметам приходится 1862 год. Последнее именно считается главными сметными подразделениями. По правилу 9 марта ими в виду текущих № росписи, которому соответствует определенной сметы. Например, в росписи расходов на 1907 год по министерству внутренних дел текущему № все росписи 27-му соответствует § 1 сметы того же министерства, № 28 соответствует § 2 сметы, № 29-му § 3-й и т. д. Голосование по № росписи является в то же время голосованием по §§ сметы. Отдельные же параграфы сметы состоят из ряда статей, которые в свою очередь ходят на листы. Например, § 1 сметы министерства внутренних дел на 1908 год: "содержание центр. учреждений" состоит из 15 статей, из которых, напр., ст. 13: "Совет и Главное управление по зданиям и светам" распадается еще на: a) личный состав — 74,007, b) канцелярские и хозяйственные расходы 201,240 и в) вознаграждение за специальные труды 34,760. Проектированная на ст. 13 сумма составляла 129,677 р., а проектированная на весь § сумма 1,658,602 р. Голосование по № или параграфы имеют юридическое значение: министр или главноуправящий, который распоряжается кредитом, вправе в пределах §-фа своей сметы полагать недостающее по одному статьям, оберегаемым по другим. Поэтому, если бы законодательным учреждением по имени уменьшили или увеличили сумму, предназначенную для той или другой статьи, входящей в состав §-фа, то при оговарательном голосовании это отразилось бы только на итоге §-фа, в пределах которого министр остается свободным в том смысле, что уменьшенную законодательными учреждениями для одной статьи сумму он может восполнить из другой. — Съ изложением правила 8 марта 1906 г. лишилась возможность в пересмотр классификации расходов. По причине совещаний для разработки научных в учреждении Государственного Совета, возбужденного вопрос о безоговорительном пересмотре, при министерствах финансов учреждено было для этой цели особое совещание из представителей всех ведомств. Помимо установления схем для распределения расходов по главным группам или отдельным, по мысли новой классификации роспись расходов должна состоять из точного отделения всех без исключения параграфов сметы, каждого в отдельности, что дает возможность законодательным учреждениям голосовать кредиты согласно правилам 8 марта. Общее число параграфов по проектам расходных смет на 1907 год было 491 против 606 в сметах на 1906 год. Но в росписи на
Для бюджетных прав Государственной Думы и Государственного Совета установлены следующие ограничения:

1) не подлежат новому обсуждению кредиты на расходы министерства императорского двора въёте с состояниемъ в его вѣдѣніи учрежденій въ сумѣ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 г. росписи, а также такихъ назначеній созванной кредитовъ, которые обсуждаются посвященіями учрежденія о императорской фамиліи, соответственно прописанныхъ въ ней перепискахъ;

2) подлежатъ обсужденію, но лишь въ тѣхъ частяхъ, въ коихъ испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной, 29 декабря 1905 года, росписи включеніе въ проектъ росписи кредита: 1) на расходы собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію преміи и 2) на расходы, не предусмотренные сметами, на застрѣніе въ теченіе года надобності;

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

4) при исключеніи, при измѣненіи не подлежать при обсужденіи государственной росписи такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи действующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписей, а также Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ въ порядке верховаго управления; возникающихъ же при обсужденіи проекта росписи предположенія: 1) объ измѣненіи действующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписей, а также Высочайшихъ повелѣній, на основаніи которыхъ внесены въ роспись доходы и расходы, и 2) объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относящіяся разг. на средства казны, потребности,—получаютъ дальнѣйшее движение въ порядкѣ, для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣйствій установленномъ.

Бюджетнымъ правиламъ предусматриваются случай разногласій между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой относительно разрѣзъ кредитовъ, включеніяхъ въ проектъ государственной росписи. Въ такихъ случаяхъ назначеній разногласія вопросъ можетъ быть по постановленію совѣта—переданъ въ особую комиссию изъ равного числа членовъ отъ Государственного Совѣта и Государственной Думы, назначенныхъ каждымъ изъ этихъ учрежденій по принятію, причемъ въ комиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло съ согласеніемъ ея предложеніемъ носится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движение въ установленномъ порядкѣ, т.-е.

1906 годъ заключалось лишь 154 номера противъ 431 въ росписи на 1907 годъ. Назначившая доходовъ установлена закономъ. См. объяснительную записку къ росписи на 1907 годъ. Что же касается классификаціи расходовъ, то такой объявленья министерство финансовъ въ засѣданіи Государственной Думы 27 марта 1907 года, Высочайше утвержденными мнѣніемъ Государственного Совѣта 17 января 1866 г. министра и главноуправляющимъ предоставлено было отговаривать о правахъ 22 марта 1862 г., и не входя каждый разъ съ особымъ представленіемъ, звучащихъ въ случаѣ надобности измѣненія по соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ въ ежегодныхъ финансовъ сметы съ надлежащей оговоркой въ сметѣ. Стен. отч. Госуд. Думы второго созыва, 1907 г., т. I, стр. 1255.
ДОПОЛНЕНИЕ. ГЛАВА II.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

§ 1. Общая характеристика.

Юридическое положение Государственной Думы характеризуется двумя основными положениями закона: 1) она утверждена «для обсуждения законодательных предложений, поступающих в верховной самодержавной власти по силе Основных
государственных законов и в порядке, установленном в сем учреждении и в учреждении Государственного Совета". Обсуждение законодательных предположений не включает точно характеризует роль Думы в издании законов, так как ей принадлежит не объективный голос, а решающий в том смысле, что для издания закона необходимо одобрение, т.е. согласие Думы. Даже Дума не только обсуждает законодательные предложения, но и контролирует управление, для чего ей предоставлено право дать министрам и гласным управлять вопросам и требовать разъяснений; 2) Дума образуется из членов, избранных населением Российской Империи.

§ 2. Активное избирательное право 1).

Общине условия активного избирательного права являются: 1) русское

1) Основой изложения выборного права является положение о выборах, изданных в кодификационном порядке в 1896 году (Св. зак. т. 1, ч. 2, изд. 1906 г.) и объединившие ряд актов, изданных в 1905 и 1906 годах единолично властью монарха. Манифестом 21 февраля 1906 года постановлено было между прочим отправить общему правительству, что во время союза Государственного Совета и Государственной Думы закон не может воспрепятствовать быть одобрения Совета и Думы. Что постановление о выборах является силу закона и не могут быть изменимы без согласия на то Государственного Совета и Государственной Думы, видно из того, что даже в чрезвычайных обстоятельствах, когда Государю предоставляется во время прекращения западней Государственной Думы принимать свою единолично власть вмести, которые в обыкновенных порядке течении дел требуют обсуждения в законодательном порядке, меры эти, не должны вноситься измений в постановление о выборах в советы или в Думу (ст. 87 Основ законы). Не вижу на это. 3 июня 1907 г. в день, когда наконец был Высочайший указ о роспуске Государственной Думы второго созыва, в Собраниях узаконен и распоряжение правительства (№ 94, ст. 848) распубликовано было новое положение о выборах в Государственную Думу, утвержденное Государем и обеспеченное председателями совета министров, но не рассмотренное и неодобрено Государственными Советом и Государственной Думой. В манифест, предположенных новым положением о выборах после указаний на необходимость изменения постановлений о выборах сказано, что все эти изменения в порядке выборов не могут быть проведены обычным законодательным путем через ту Государственную Думу, состав которой принадлежит Нам неудовлетворительным, ведомством несовершенства какого способа избрания их членов. На основании положения 3 июня 1907 г. была избрана Государственная Дума третьего созыва. Так как может отклонение от обычного законодательного порядка, указаный в манифесте срок манфеста, с сообразовани новой Государственной Думы отдельно, то конституционный, т.е., требуемый нашими Основными законами и нарушенный положением 3 июня, порядок, должен быть восстановлен либо путем внесения положения 3 июня 1907 г. на рассмотрение Государственной Думы и Государственного Совета, либо же путем замены его нынешних положений о выборах, одобренных Думой и Государственным Советом и утвержденным Монархом. Отклонения положения 3 июня от положений о
podдание. Иностранцы поданные в выборах не участвуют (ст. 6 и 9 Пол. о выб.); 2) достоинства двадцатипятилетнего возраста (ст. 6); 3) муж.

выборах, военном в Св. Зак. т. I, ч. 2, под 1906 г., будучи указаны в соответствующих местах. Положение о выборах, военное в Св. Зак. т. I, ч. 2, под 1906 г., сохраняло свое действие в некоторых местностях, именно в губерниях и городах Царства Польского и в губерниях Боснийской и Черногорской, у казаков узловского казачьего войска и у православного населения Львовской и Сєнцочной губ. (ст. 3 под 3 июня 1907 г.). Положение же о выборах 3 июня 1907 г. регулирует производство выборов от губерний, управляемых во общем управлении, от губерний Тобольской и Томской, от области Войска Донского, от городов: С.-Петербурга, Москвы, Казани, Одессы и Риги, от губерний и областей Царства Польского, от областей Абалакской и Забайкальской, а также от русского населения Вильноской и Ковенской губ. и города Варшавы. Оба положения соединены теперь в кодификационном поданнии 1907 г.

В статье "Zur Ausführung der Duma", помещенной в "Deutsche Juristen Zeitung" № 13, 1907 г., проф. страсбургского университета в. Tuhn старайтесь смягчить значение события 3 июня 1907 года указанием на то, что такое происшествие имело место и в других государствах в начале стадии конституционной жизни, например, в Пруссии: "Октропированная конституция 5 декабря 1848 г. содержащаяся в ст. 66 и сл. (дополн. также октропированым избирательным законом 6 декабря 1848 г.) постановлений об образовании второй палаты и предписывавших в ст. 112, чтобы тотчас же после окончания палат конституция подвергнута была пересмотру в законодательных порядках (т.е. с согласия обеих палат). Несмотря на это, 30 мая 1849 года король установил быть новым избирательным законом во всех случаях со согласия на ст. 106 конституции, согласно которой в случаях крайней необходимости могли быть устанавливаемы административные распоряжения силою закона, но которые должны были быть представлены палатам, когда они будут собраны. Имелись, конечно, в виду палаты, собранные на основании избирательного закона 6 декабря 1848 года. Между тем согласно на этот избирательный закон дано было палатам, собранным на основании этого же закона. Формальная корректность этих действий является важным компонентом, и она не осталась неоспоренной (ср. Рёнге, Preuss. Staatsrecht. Bd 1, § 13 in den älteren Aufl.). Русское правительство могло пойти по тому же пути: можно было посредством чрезвычайного указа в порядке ст. 87 Основных законов ввести новое положение о выборах и достигнуть одобрение его Думой, избранной на основании этого уже положения о выборах. Русское правительство отвергло этот путь, может быть правильно, так как оно не избавилось бы от угроз в тяжелейшем из положений Основных законов. Оно предпочло оставить свое действие таким, каким оно есть: необходимым для сохранения государства нарушением формального права". Стр. 732. Остатке из положений нарушений есть и даже больше в государственной жизни. Законный порядок должен быть восстановлен. Но проф. в. Tuhn неправа в обеих своих утверждениях: в том, что, подобно прусскому, русское правительство могло палату избирательный закон во ст. 87 Основных законов и в том, что прусское правительство неправильно поступило, предсказать чрезвычайное распоряжение 30 мая 1849 г. на утверждение палаты,
ской полн (ст. 6). При наличии этих общих условий активных избирательных правов обладают:

избранный на основании этого же распоряжения. Издавал новое положение о выборах 30 мая 1848 г. без участи народного представительства, прусское правительство не вмешало в вексель случаев в противоречии с буквальным смыслом ст. 105 остроумной 5 декабря 1848 г. конституции, на которую оно ссылалось и которая, как и вышепомянутая ст. 63 той же конституции, сохраняла за правительственным право, в случае настоятельной необходимости и когда палата не находится в собрании, вмешиваться административным распоряжением с целью закона под условием противоречия конституции. Но специальной оговорки объ избирательном законе, которая сделана в ст. 87 наших действующих Основных законов, в ст. 106 остроумной 5 декабря 1848 г. прусской конституции не содержалась. Поэтому право не Рённе, на которого ссылается проф. Тур при котором определено указанием на то, что из права издавать в случаях настоятельной необходимости распоряжения с целью закона не исключает будто бы право издавать избирательный закон (см. 4 изд. т. I, 1881, стр. 44, пасса 3), а право Зота, который в редактированном им 6-м издании соч. Рённе, das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, т. I, 1899 г., стр. 67, пасса 1, считается contra Rönne поведение прусского правительства при издании положения о выборах 30 мая 1848 г. формально корректным. Напротив того, какое правительство при наличии прямой оговорки в ст. 87 Основ. зак. о том, что незаконные распоряжения не могут вносить изъятия в постановления о выборах, никому образом не могло вопреки утверждению проф. Тур при котором издание положения о выборах 3 июня 1907 г. на эту статью, это, вероятно, оно и не страдало. Но еще прусское правительство вправе было издать в порядке 105 ст. конституции новое положение о выборах, то есть выборы, произведенные на основании этого положения, были законны. Правительство издало поэтому согласно ст. 105 действовавшей тогда конституции представило положение о выборах на утверждение законопослушной палаты. Сомпчё, возбудившему проф. Туром в этом отношении, лишенным поэтому всякого основания. Проф. Тур ссылается на то, что предоставление правительству право издавать распоряжения с целью закона под условием внесения их затяжем в палату, какое-то только будет в сборе, ст. 105 конституции 5 декабря 1848 г. имела в виду палату, избранныю на основании закона 6 декабря 1848 г. Но это неверно. Если бы конституция 5 декабря 1848 г. имела в виду внесение изданного в порядке ст. 105 распоряжения на обсуждение именно такой палатой, которая избрана на основании избирательного закона 6 декабря 1848 г., то она либо возвела бы закон 6 декабря 1848 г. на ставший конституционального, либо же внесла бы в ст. 105 оговорку относительно неприкосновенности избирательного закона подобно той, которая имеется в ст. 87 наших Основных законов. Но допустив изъятие в порядке ст. 105 законов вообще, проигр конституциональных, а сходственно и изъятие избирательного закона 6 декабря 1848 г., остроумная конституция допустила тым самым внесение изданного на основании ст. 106 конституции положении о выборах в ту палату, которая избрана была на основании этого же положения. У нас положение, созданное актом 3 июля 1907 г., представлено более сложным, так как на основании ст. 87 Основных законов есть этот не мог быть палатой. Тым не менее и у нас,
I. Въ уѣздѣ:
1) собственники, пожизненные владѣльцы, арендаторы и управляющіе 1) имѣніями, достигающими по пространству земли, обложенной сборомъ на земскія повинности, размѣрѣ, указанныхъ въ приложеніи къ ст. 26 пол. 4 выборохъ 2). Владѣніе землею, аренда и управление имѣніями должно продолжаться при этомъ не менѣе года;
2) владѣльцы на послѣдствіе рѣчи горнозаводскихъ дать въ количествѣ, указанномъ въ р. сисаніи, приложенномъ къ ст. 25;
3) собственники и пожизненные владѣльцы въ уѣздѣ нѣдѣльнаго имущества, кромѣ земли, стоимостью по земской оцѣнѣ не ниже пятнадцати

какъ въ Пруссіи, для возстановленія конституціонаго, т.-е. состоящаго изъ соответствующаго основанія законъ порядка вещей, положеніе 3 июня 1907 г. должно быть внесено на утвержденіе Государства. Думы и Госуд. Совѣта. Высшее органъ государства являются защитниками сущностей и противъ законовъ. Правительство обязано защищать законы, когда ихъ нарушаетъ Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, а послѣдніе обязаны ихъ защищать противъ нарушения со стороны правительства — для этого они вооружены, между прочимъ, правомъ запроса. Въ современномъ государствѣ, которое не знаетъ „права возстанія“, вопросъ о незаконности положенія о выборахъ можетъ быть легальнымъ образомъ быть возбужденъ только тѣмъ самымъ народнымъ представительствомъ, которое избрано на основаніи неконституціонаго положенія о выборахъ. Съ другой стороны только народное представительство можетъ одобрить совершившееся правонарушеніе, легитимируя его своимъ послѣдующимъ согласіемъ. Наконецъ, и на будущее время одно только народное представительство, въ которомъ Государственный Совѣтъ, можетъ создать для положенія о незаконную основу, разсмотрѣнъ и одобренъ его въ законодательномъ порядкѣ.

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

2) Въ губерніяхъ Царства Польскаго при опредѣленіи права на участіе въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по владѣнію землей или видѣмъ недвижимаго имущества (ст. 26), принимаются въ размѣрѣ, назначенномъ того рода земли или видѣмъ недвижимыхъ, которымъ обладаютъ государственными налогами или крестьянскими сборами. При опредѣленіи стоимости недвижимаго имущества, дающаго право на участіе въ съѣздахъ землевладѣльцевъ Ст. 63 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго доохозивчивъ, которое владѣетъ въ предѣлахъ гимей землей въ размѣрѣ меньше полуторы десятинъ или инымъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ въ сумму меньше тысячи пяти сотъ рублей, а равно всѣ вообще лица, имѣющіе право участія въ набратьальныхъ гимейныхъ сходахъ, не подлежать внесению въ надѣлѣніи имуществу, состоящему въ владѣніи участниковъ этихъ сходовъ, въ спискахъ лицъ, участвующихъ въ предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ Ст. 63 пол. о выб. Владѣнію землей, входящей въ составъ надѣлѣнныхъ крестьянской или станной землей, а также крестьянской поземенной земли въ Лифляндской губерніи, крестьянской арендной земли въ Эстляндской губерніи и на островѣ Ээскъ и крестьянскихъ участниковъ въ Курляндской губерніи хотя бы означаемыхъ земли были выкуплены въ собственность, не даютъ владѣльцамъ оныхъ права на внесеніе ихъ въ набратьальный списокъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Ст. 63 пол. о выб.
тысяч рублей; если имущество это не составляет торгово-промышленного заведения 1). Владение недвижимостью должно продолжаться не менее года.

При истечении годичного срока владения недвижимым имуществом (как в уездах, так и в городах) принимается в разъяснение срок владения этим имуществом наследодателя в восходящей линии (ст. 64 п. 2), владелец имущества, соответствующего в цене и других, назначенных указанным законом минимальным, по размерам установленному законом цену, по расположенному в двух или более смежных уездах, из которых в каждом количестве земли не достигает размера земли, установленного для участия в выборах, вносится в избирательный список того уезда, который владелец указывает, а если такового заявления не поступает, то включается в список того уезда, где находится большая часть имущества (ст. 60) 2). Если письменно лицо имеет недвижимое имущество в уезде или в городе в общем нераздельном владении, то каждый из них считается владельцем причитающимся на его долю части имущества и соответственно этому пользуется правом голоса на выборах (ст. 14). По лицу, имеющему недвижимое имущество в общем нераздельном владении, вносится в избирательные списки только та, на долю которой причисляется часть имущества, соответствующая по размерам установленному законом цену (ст. 61); 4) а, лицо владеюще в уезде землею 3) или иным недвижимым имуществом в количестве и стоимости, недостаточных размеров, назначенных в росписании, приложенному к ст. 25 в вып. и в 3 п. этой статьи, и

6) в цервий и молитвенные дома всех въездах, если церковь, либо ея приход или молитвенный дом владеют в уезде землею 4).

1) Въ уездахъ, въ коихъ въ основание оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложения земельнымъ сборомъ принята доходность имущества, оговаривается его стоимость, давшая владѣльцу право участія въ выборахъ, опредѣляется при составленіи избирательныхъ списковъ, чрезъ помѣщеніе доходности имущества на вкладѣ. Ст. 59 п. 6 вып.

2) Поп. 3 іюня 1907 г., ст. 65.

3) Поп. 3 іюня, ст. 64.

4) Владѣніе землею, входящія въ составъ падежныхъ крестьянской либо складной землей, а также крестьянской неплательной землей въ Лифляндской губерніи, крестьянской арендной землей въ Эстляндской губерніи и на островѣ Эзель къ крестьянскимъ участкамъ въ Курляндской губ., хотя бы означенные земли были выкуплены въ собственность, не даетъ владѣльцамъ этого права на внесеніе ихъ въ избирательный списокъ землевладѣльцевъ. Ст. 62 п. 6 вып. и ст. 63 п. 8 іюня 1907 г. Положеніе 3 іюня вводить промѣнъ того правила, въ силу котораго лица, принадлежащія къ составу сельскихъ и военнослужащихъ обществъ уѣзда, не подлежатъ внесенію въ списокъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей по самому уѣзу, хотя бы и владѣли установленнымъ для этого ценамъ. См. ст. 62. Относительно губерній Псковской см. вып. 2 на стр. 161, относительно рабочихъ вып. 2 на стр. 188.

5) Въ избирательныхъ спискахъ вносится священнослужители, если приход владѣть въ уѣздахъ указанными въ статьяхъ 445 и 453 Закономъ о состояніяхъ (изд. 1899 г.) церковными землями. По всѣмъ такимъ землямъ каждой церкви въ списокъ вносится ея настоятель (ст. 65). Ст. 66 п. 3 іюня 1907.
Избиратели последних двух категорий осуществляют свое избирательное право через уполномоченных, избираемых на предварительном их съезде. Число подлежащих здесь избранию уполномоченных определяется количеством земли, числящейся за лицами, явившимися на съезд и идущими с общим голосованием других принадлежащих им недвижимого имущества, полагая по одному уполномоченному на польский избирательный цех, установленный для избирателей первых трех категорий (ст. 25 п. 5 и 6; 29 и 30 п. о. выш.) 1).

По общему правилу, прямо к закону не выраженному, участников в выборах можно лиши их лично; но в корне владелец "недвижимого имущества" установлены исключения:

1) Отныне могут уполномочить на участие в выборах одного из своих сыновей (ст. 10).

2) Этим же правом пользуются и военники чинов армий и флота, состоящие на действительной военной службе, исключая ведомственных имуществ, дающих по своим разъездам право на участие в выборах. Лишь в выборах они не участвуют, но могут по своему недвижимому имуществу уполномочивать на участие в выборах своих сыновей (ст. 6 п. 4 и ст. 11 п. о. выш.) 2).

Дальше в выборах участвуют по закону только такие владельцы имуществ, которые владеют имуществом как собственники, арендаторы или посессивные владельцы. Но сыновья лиц женского пола, владеющих "недвижимым имуществом", а также мужья их могут уполномочиваться для участии в выборах имущественных цензов своих матерей и жень. Они осуществляют в таких случаях свое, а не чужое избирательное право. В этом отношении положение о выборах в Законодательную Думу отличается от действующего городского положения, согласно которому субъектами избирательного права являются лица женского пола, осуществляющие его через перечисленных в законе представителей 3).

Положение о выборах в Законодательную Думу неправильно говорить поэтому о "добровольности" на предоставление лицами женского пола своего имущественного ценза их мужьям или сыновьям для участия в выборах (ст. 12), так как лиц женского пола не уполномочивают своих сыновей или мужей на осуществление принадлежащего им как дочерям права, а предоставляют им свое имущество в пользу, как представляют его в том числе, когда необходимо предоставить его в залог. Договор добровольности не имеет ни одного общего с таким сходства. Между тем такое представление "добровольности" может породить ложное представление о том, кому в таких случаях принадлежит избирательное право. "Добровольности" эти,

1) Ст. 31 п. 3 юля 1907 г.
2) Положение 3 июля 1907 г. более последовательно проводится принцип только личного участия в выборах. Лица, владеющие недвижимым имуществом, а также военники чинов армий и флота, состоящие на действительной военной службе, если они владеют недвижимым имуществом, дающим по своим разъездам право на участие в выборах, не могут уполномочивать своих сыновей на участие в выборах, а могут лишь предоставить им свой имущественный ценз для самостоятельного участия в них. Ст. 18.
3) См. М. В. Горенберг, О городских выборах. "Вестник Права", апрель 1901 г., стр. 15 и сбд.
а также полномочий отцов симов, на участие в выборах могут быть назначаемыми не только порядком нотариального, но также, на основании уполномоченных лиц, или же подачей мирных, либо городских судей или земских начальников. Лица, уполномоченные на участие в выборах их отдеи, а также лица, пользующиеся для участия в выборах имущественных ценностей своих детей или матерей, должны, кроме ценз, удостоверить себя против явных условий избирательного права (ст. 13). Лица, желающие участвовать в выборах по недвижимому имуществу их детей или матерей (ст. 11), обязаны своевременно заплатить о том уплату в размере, составляющем имущественный список (ст. 52, 53 и 54)*. Ст. 64 1).

II. В городах 2):

A. 1) Собственники и нежившие владельцы недвижимого в пределах городского поселения имущества, обложенного государственным налогом, или городских сборов, или сбором на земский поземельный, если они владеют имуществом не менее года *); 1) В течение двух недель, следующих за опубликованием избирательных списков, доверенности и полномочия могут быть предоставлены жителями и ссыльными в подлежащую комиссию по делам о выборах для внесения их в списки в порядке исправления пословских. Ст. 68 пол. о выб. На основании положения 3 июня 1907 г. лица, желающие принять участие в выборах по недвижимому имуществу своих отцов, матерей или же, обязанности представить доверенности до рассмотрения избирательных списков в учреждении, составляющем избирательные списки, а после распубликования пословских в течение двух недель — в подлежащую комиссию по делам о выборах, для внесения их в списки в порядке исправления пословских. Ст. 58.

2) К городским поселенцам присоединяются, в отношении производства выборов в Государственную Думу, в местечке, в которым имел себя мнением управления и включен государственный налог с городских недвижимых имуществ (Уст. прим. п. 1. 1908 г., ст. 1 п. 1 б.). Прим. в ст. 31 пол. о выб. Ст. 34 пол. о выб. 3 июня 1907 г.

2) Положение о выборах 3 июня 1907 г., существенно не изменив условий активного избирательного права, разделило городских избирателей, или, точнее, выборов, избирателей, участвующих в городском съезде, на два съезда. П. п. 2 и 3 ст. 6 пол. 3 июня 1907 г. Лица, имеющие имущество или ценное право на участие в выборах по первому и второму съездах городских избирателей, вписываются в список по тому съезду, который сам установить, а если такого установления не последует, то в списке по первому съезду. Ст. 54. 3 июня 1907 г. Лица, владеющие не менее года, в пределах городских поселений уезда, на правах собственности или нежившего владельца недвижимым имуществом, стоящим по оценке определенной для взимания земского или городского сбора: в городах в губернарских, областных или входящих в состав градоначальствах, а равно в тых, население которых определяется двумя и тремя душам, не менее тысячи рублей, а в остальных городских поселениях — не менее трехсот рублей, относимые в первом съезде городских избирателей; лица, желающие не менее года в пределах городских поселений уезда, на правах собственности или нежившего владения, недвижимым имуществом, стоящим по оценке, определенной для взимания земского или городского сбора: в городах губернской,
2) лица, владеющие в пределах города или его уезда не менее года торговопромышленным предприятием, требующим выборы промышленного съездêства 
3) лица, не менее года занимающие в пределах городских населений уезд на свое имя отдельную квартиру.

B. 1) Лица, уплачивающие в пределах уезда не менее года государственный квартирный налог.
2) лица, уплачивающие в пределах города или его уезда не менее года основной промышленный налог на личных промышленных занятий.

В. Лица, за исключением низших служащих и рабочих, получающих содержание или пенсии из служебного государственного или по службе в земских, городских, либо сословных учреждениях, или на железнодорожных дрожях, если они при этом не менее года проживают в пределах города или его уезда (ст. 31 п. 4).

областных или входящих в состав градоначальства, а равно в тыхх населении, посещать или арендуя производство другие жилищные уезды, преимущественно氪 в дыхательном промышленном предприятии: торго-

4) На основании п. 3 июня 1907 г. лица, не менее года владеющие в пределах уезда требующих выборы промышленного съеза предприятия торговым — одно из первых двух разрядов, промышленных — одно из первых двух разрядов или парходных, с которыми уплачиваются основной промышленный налог не менее двухсот рублей в году, участвуют в волостных съездах городских избирателей. Во втором же съезде городских избирателей участвуют прочие лица, владеющие в пределах уезда не менее года каким-либо торговопромышленным предприятием, требующим выборы промышленного съезда.

5) Директора (председатели) и члены правления таких акционерных обществ и компаний, равно как пачеких и иных товариществ по участку, кон вложенных фабриками, заводами или горными промыслами, а также управляющие ими фабриками, заводами или промыслами, если перечисление лиц уплачивающих основной промышленный налог на личных промышленных занятий в пределах того города или уезда, в которых находится та фабрика, завод или промысел, вносится в избирательные списки по месту нахождения фабрики, завода или промысла, а не по месту уплаты налога. Если общество, компании и товарищества владеют фабриками, заводами или горными промыслами в разных городах или уездах, то каждое из них упомянутых лиц включается в избирательный список того из означенных городов или уездов, который само оберет. 
6) На основании п. 3 июня 1907 г. с. 33, п. 4 лица, уплачивающие промышленный налог на личных промышленных занятий, участвуют во втором съезде городских избирателей.

4) Похож. 3 июня велено новое условие определение содержания или пенсий должен быть получен только не менее года. Лица этой категории участвуют во втором съезде городских избирателей. Ст. 33 п. 6. Независимо от установленного положением 3 июня разъяснение городских избирателей на два
II. Въ городѣ, состоящемъ самостоятельный округъ, въ избраніи выборщиковъ въ городское избирательное собраніе участвуютъ тѣ же категории лицъ, что и въ прочихъ городахъ). Ст. 88 пол. о выборах.

III. Въ волостяхъ:

съ вмѣстѣ министру въ д. предоставлено раздѣлять сажды на отдѣленія по мѣстностямъ или по роду владѣемъ имущества, а въ тѣхъ случаяхъ смѣшаннымъ населеніемъ и по национальностямъ. Положенное на сажду число выбираемыхъ распределяется между отдѣленіями въ соответствии съ числомъ избирателей, причисленныхъ къ каждому отдѣленію. Ст. 33.

2) Въ ст. С.-Петербургѣ, Москве, Киевѣ, Одессѣ и Ригѣ избраніе членовъ Государственной Думы производится на основаніи положенія 3 июня 1907 года относительно двухъ разрядовъ избирателей. Въ выборахъ по первому разряду участвуютъ: 1) лица, владѣящія въ предѣлахъ города на правѣ собственности или пожизненного владѣнія, не менѣе года недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ не менѣе 3000 р. а въ остальныхъ городахъ не менѣе 1500 р. и 2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года требуемымъ выборки промышленно-торговыми предприятіями: а) въ столицахъ—торговыми—перваго разряда, промышленными—одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ или народнымъ, поддержаніе котораго уплачивается не менѣе пятисотъ рублей въ годъ основного промышленнаго налога, б) въ прочихъ городахъ—торговыми—первыхъ двухъ разрядовъ, промышленными—одного изъ первыхъ пяти разрядовъ или народнымъ, по содержанію котораго уплачивается не менѣе 50 руб. въ годъ основнаго налога. Въ выборахъ по второму разряду участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года на правѣ собственности или пожизненного владѣнія недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія городскаго сбора въ суммѣ не менѣе 3000 р., а въ остальныхъ городахъ—1500 р.; 2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года торгово-промышленными предприятіями, требуемымъ выборки промышленного предприятия, за исключеніемъ тѣхъ, которые даютъ право участія въ выборахъ по первому разряду; 3) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города не менѣе года основной промышленный налогъ въ личномъ промышленномъ заявлѣ; 4) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города не менѣе года государственныхъ квартирныхъ налогъ; 5) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ города на свое имя отдѣльную квартиру и 6) лица (за исключеніемъ нищихъ служителей и рабочихъ), не менѣе года проживающихъ въ предѣлахъ города и не менѣе года получавшихъ опредѣленное содержаніе или пенсію, въ службѣ государственной или въ службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо со- свободныхъ учрежденіяхъ или на желѣзныхъ дорогахъ. Ст. 42. Въ вѣтвяхъ городскихъ списки лица, нѣмѣющихъ право участія въ выборахъ, составляются по каждому изъ двухъ разрядовъ избирателей отдельно. Лица, нѣмѣющія право участія въ выборахъ по обоимъ разрядамъ избирателей включаются въ списки по тому изъ разрядовъ, которому самъ укажетъ, а если такого заявлѣнія не посылаютъ, то въ списокъ избирателей первого разряда. Ст. 55 и 56 пол. 3 июня 1907 г. Что же касается лица, нѣмѣющаго право участія въ выборахъ въ вѣтвяхъ избирательныхъ участковъ, то они включаются въ списки того изъ этихъ участковъ, которыя они сами укажутъ, а если такого заявлѣнія не посылаютъ, то включаются въ списокъ того участка, въ которомъ они имѣютъ жительство. Ст. 54 пол. о вѣб. и ст. 56 пол. 3 июня 1907 года.
избирателями являются лица, участвующие в волостных сходах (ст. 32) 1). Но предварительно избранные волостными сходами уполномоченные в избирательные съезды, сельскими общества могут производить новое назначение выборных на волостные сходы (ст. 89) 2). Сходы эти выбирают по два выборных, которые участвуют затем в съездах уполномоченных от волостей. Ст. 32 пол. о выбор. 3).

1) Пол. 3 июня 1907 г., ст. 37. На основании положения 6 июня лица, принаследящие в состав сельских и волостных обществ уездов, не подлежат внесению в списки землевладельцев и городских избирателей по сему уезду, хотя бы и владели установленным для того ценност. Ст. 62.

2) Положение 3 июня этого года волостным обществам не предоставляется.

3) Пол. 3 июня 1907 г., ст. 37. В губерниях Царства Польского в каждом уезде образуется съезд уполномоченных от гминных сходов. Уполномоченные от гминных сходов выбираются избирательными гминными сходами, которые образуются согласно ст. 305 Учреждения управления губерний Царства Польского (п.д. 1892 г.), с тем, лишь отменяя от общих гминных сходов, что в них не принимают участия домохозяева, владеющие в пределах гимны землей в размере доста и более доста, и принимают участие также и в домохозяева, которые владеют в пределах гимны землей в размере меньшие половины десятин или иных недвижимых имуществ, оцениваемых в сумме менее тысячи пятистой рублей. Каждый избирательный гминный сход выбирает из числа лиц, имеющих право в нем участвовать, двух уполномоченных, если к избранию их в тот район, указанный в статьях 6—8. Для выбора уполномоченных избирательный гминный сход может быть разъезд, но распоряжения губернатора, на два отъезда, с тем, чтобы каждое из них избрали по одному уполномоченному. Отъезды такого схода образуются в равном числе домохозяев, не более всего пространства гимны разъезда на две части соответствующей количеству проживающих в каждой из них домохозяев, имеющих право участвовать в выборах уполномоченных. Ст. 33 и 34 пол. о выбор. В губерниях Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской в съездах уполномоченных от воностей участвуют: 1) уполномоченные, избираемые по два от каждой воности, военными сходами в жительствах, где воности образованны на основании общего полож. о крестьянах (особ. прил. Зак. сост. п.д. 1902 г. кп. 1, ст. 472); 2) уполномоченные от воностей, образованных на основании приложенных к ст. 70 (прил.) утверждения сибирского правила, избираемые, по два от каждой воности, межевыми сходами поименных, отражающимся по одному от каждой ста душ население воности (учр. сиб., п.д. 1892 г. ст. 70, прил., прил.: 10—12); 3) уполномоченные от казенной военной сходов, по два от каждой воности; 4) уполномоченные, избираемые, по одному от каждого или внезапных, по распоряжению мажоритарного губернатора, сельских обществ, образованных на основании ст. 473 общего пол. о крестьянах и не обведенных в воности, и 5) уполномоченные от котовых инородцев, по одному на несколько стойбищ, или загон, избираемые тремя не более, каждым выбираются головы и выбираются в инородные управы (пол. прил., п.д. 1892 г. ст. 55, 56 и 58). Ст. 35 пол. о выбор. См. ст. 39 пол. 3 июня 1907 г. В Астраханской губ. образуется кроме съездов уполномоченных от воностей, один общий съезд уполномоченных от селений Астраханского казачьего войска, расположенных в пределах
IV. Особую группу избирателей составляют рабочие предприятий фабрично-
заводской, горной и горно-заводской промышленности, в коих обще число рабо-
чих мужского пола не менее пятидесяти, если эти предприятия, в числе кото-
рых относятся и железнодорожные мастерские с указанным общим числом рабочих мужского пола, находятся в конецопоженных в приложениях II к ст. 5, а равно в статьях 159 губерний, областей и городов (ст. 40) 1). Въ избрании уполномоченных рабочих принимают участие рабочие (ст. 40) мужского пола. Не принимают участия в выборах и не могут быть изби-
раемы в уполномоченные либо в выборщики иностранно поданные, а равно лица, освобожденные в статьях 71 2). Рабочие избираются из своей среды уполно-
моченных: въ предприятиях с общим числом рабочих мужского пола от пятидесяти до тысячи человек — одного уполномоченного, въ пред,
приятиях с общим числом рабочих свыше тысячи — на одного уполно-
моченного.

къ Астраханской, Таврической и Саратовской губерний. Съѣдѣсъ соотвѣтсво-
ваетъ въ городѣ Астрахани, подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго
вѣдомымъ вѣдомымъ, и избираютъ полномочное по росписанию число изби,
рщиковъ въ Астраханскомъ губернскомъ избирательномъ собраніи. Пол. о выб. ст. 36;
полож. 3 ійя 1907 г. ст. 40. Въ области войска донскаго и въ губерніи Орен-
бургской образуется въ каждомъ уѣздѣ, кроме сѣдѣдъ уполномоченныхъ отъ
властей, на одинаковыхъ съ нимъ основаніяхъ, сѣдѣдъ уполномоченныхъ отъ
станиц. Уполномоченные отъ станицъ казачьихъ войскъ Астраханского, Дон-
скаго и Оренбургского избираются станичными собраниями изъ числа членовъ
станичныхъ обществъ войскового сословія, въ числѣ двухъ отъ каждой ста-
ницы. Ст. 36 пол. о выб. и ст. 37 полож. 3 ійя 1907 г. Въ губерніяхъ Бур-
гринской, Лифляндской и Эстляндской уполномоченныя отъ властей избира-
ются на общемъ вольномъ сходѣ изъ числа лицъ, входящихъ въ его составь
(согласно полож. 3 ійя, ст. 41: „изъ числа дохожихъ, принадлежащихъ къ
составу данной власти и проживающихъ не менѣе года въ предѣлъ власти“). Пол.
о выб. ст. 37. Въ Ивановскомъ уѣздѣ Вятской губерніи, а также сѣдѣдъ уполномо-
ченныхъ отъ властей, образуется сѣдѣдъ уполномо-
ченныхъ отъ сельскихъ обществъ, по одному отъ каждой общины. Уполномочен-
ныя изъ избираются въ каждой общинѣ общимъ собраніемъ (на основаніи
полож. 3 ійя, ст. 41: „не менѣе года проживающихъ въ предѣлѣ общинъ и
лично ведущихъ хозяйство“) владѣльцевъ надѣлкой земли, созываемымъ
подъ предсѣдательствомъ старшины общины. Ст. 36 и 37 пол. о выб.

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

2) На основаніе положенія 3 ійя рабочіе тѣхъ находящихся въ помѣ-
щенныхъ въ приложенияхъ къ ст. 8 губерніяхъ предприятій фабрично-
заводской, горной и горно-заводской промышленности, въ коихъ общее число ра-
ботчихъ мужского пола не менѣе пятидесяти, кому бы сіе предприятія не при-
давать права участія въ выборахъ, не подлежащемъ внесению въ
избирательные списки, но сѣдѣдъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирате-
лей, хотя бы и владѣль ихъ установленнымъ для того цензомъ, а равно не уча-
ствуютъ въ избрании уполномоченныхъ отъ волостныхъ сборовъ и станичныхъ
сборовъ. Ст. 61. Ст. 9 пол. о выб. въ полож. 3 ійя 1907 г. не повторена.
моему на каждую полную тысячу рабочих. В уполномоченных могут быть избраны рабочие мужского пола, достигшие двадцати пяти лет и работающие в том предприятии, в котором производятся выборы, не менее шести месяцев (41). "По времени производства выборов в каждом предприятии, рабочие которого принимают участие в выборах, выявляется за подписью подлежащего должностного лица фабричного или горного надзора, а в железнодорожных мастерских — начальника мастерской, объявление об общем числе рабочих данного предприятия и числе подлежащих избраний от них уполномоченных". Ст. 72 пол. о выб. и ст. 71 пол. 3 июля 1907 г. "Объят по губернии или по городу списком предприятий, в которых производятся выборы, с указанием общего числа рабочих и числа подлежащих избраний от них уполномоченных, оглашается губернатором или градоначальником, во внесение свидетельствуют, наиболее обеспечивающие глазомость этого списка". Ст. 73 пол. о выб. и 72 пол. 3 июля 1907 г.

Ни лиц, удостоверяющих вышепомянутыми указанных участников в выборах, лицах этого права незаседающих:

1) подвергшиеся суду: а) за преступные деяния, веление за собой лишение или ограничение прав состояния, либо исключение из обществ, б) за кражи, мошенничество, присвоение чужого имущества, укрывательство похищения, покушение и прятание в залоге заложено краденого или полученного чрез обман имущества и состоящее,

когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы после состоявшегося осуждения они и были освобождены от наказания за данность, прививших, силою вмешательствовавшего манифеста или особого Высочайшего повеления 1);

2) незаработные должности, о которых доля его рода приведены уже в окончании, кроме тех, несостоятельность которых признана несчастием 2);

3) лишении духовного сана или замены на воинском, или же исключении из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тяжких солядей, к которым они принадлежат 3);

4) осужденные за уклонение от воинской повинности 4)

О тяжком праве участия в выборах названного нужно отличать лиц, лишивших это участия на время. Сюда относятся: отрицание по судебному приговору от должности — в течение трех лет со времени отречения, хотя бы они и были освобождены от наказания за данность, силою Восставшего манифеста или особого Высочайшего повеления 5).

Свидетельство категорию составляют лица, испытывающие право которых приостанавливается, а именно:

1) состоящие под свидетельством или судом по обвинению в преступных деяниях, означенных в ст. 1 ст. 7 6), или влекущих за собой отречение от должности (ст. 3);
2) подвергните незостоятельности вперед до определений определения их 1).

Вот, последнюю категорию составляют лица, которые, сохраняя свое избирательное право, не должны его однако осуществлять:

1) лица, достигшие двадцатипятилетнего возраста, но обучающиеся в учебных заведениях 2);

2) воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе 3). Если они владеют недвижимым имуществом, дающим по своему размеру право на участие в выборах, то могут по тому недвижимому имуществу уполномочивать на участие в выборах своих сыновей 4).

В курьи владеющие «недвижимым имуществом», дающими при том по своим размерам право на участии в выборах, воинские чины армии и флота, состоящие на действительной службе, могут таким образом осуществлять свое избирательное право, но только не лично, а через своих представителей, каковые могут быть только их сыновья 5).

3) Губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и их помощники — в пределах подведомственных им межевостей и

4) лица, занимающие полицейские должности — в губерниях или городах, но которым производятся выборы 6).

§ 3. Пассивное избирательное право.

Общим правилом должно считаться положение, что избиратели подлежать лицам, могущим лично участвовать в выборах, т.-е. лицам, во-первых, имевшим активное избирательное право и, во-вторых, имевшим право его осуществлять и лица, которых хотя лично и не имели активного избирательного права, но осуществляют его за своих отцов, по их уполномочий 7).

Закон в этом отношении еще дальше, ограничивая круг лиц подлежащих избранию не только лицами, имевшими право участия в выборах вообще, но лицами, могущими участвовать в том именно сходке, или участке, где выборы производятся. «Выборщик (ст. 3 и 4) и уполномоченные от предварительных сходок (ст. 29) могут быть избраны только из числа лиц, имевших право участия в выборах в том именно сходке или участке, где выборы производятся». Ст. 112 8). Так же точно в Губернских избира-

1) П. 4 ст. 7 п. о выб. и ст. 10 пол. 3 июня. На основании зак. 3 июня 1907 г. к этой категории должны быть отнесены также лица, состоящие подопекой. П. 5 ст. 10.
2) П. 3 ст. 6 п. о выб. и ст. 9 пол. 3 июня.
3) П. 4 ст. 6 п. о выб. и ст. 9 пол. 3 июня.
4) Ст. 11 п. о выб.
5) Всему сию ст. 18 п. 3 июня 1907 г. воинские чины армии и флота могут лишь предоставить свою цену по недвижимому имуществу для участия в выборах своим сыновьям, которые являются самостоятельными субъектами избирательного права.
6) Пл. 1 и 2 ст. 8 п. о выб. и ст. 11 п. 3 июня.
7) На пространстве действий положения 3 июня 1907 г. последняя категория лиц отпадает.
8) Уполномоченные для избрания выборщиков от рабочих избираются рабочими из своей среды. Ст. 41 п. о выб. и ст. 44 п. 3 июня 1907 года.
тельном собрании выборщики от съездов уполномоченных от волостей избирают членов Государственной Думы из своей среды. Затем, ставя на позицию расписаний (ст. 2) число членов Думы избирательное собрание, в общем своем составе, избирает из числа всех избираемых право учас-

ства в нем выборщиков. Ст. 133. Наконец и городская избирательная собрания (ст. 4) избирают из числа избираемых право участия в них выборщи-

ков из положенного на город число членов Государственной Думы.

Указанный принцип на первый взгляд не выдерживает относительно выбора уполномоченных от волостных собраний. Уполномоченные эти, какова была их назначается законом, объединяются не из числа лиц, участвующих в волостных сходах, а в более широком круге, включая не числа крестьян, принадлежащих к составу сельских обществ в данной волости, если избирать их нет препятствий, указанных в статьях 6 и 7, а также в п. 2 статьи 8. (Ст. 32). Но отступление от принципа здесь только незначительное, в том числе 89 ст. положении выборной комиссии во главе с уполномоченными в избирательные съезды, сельские общества могут производить новое назначение выборных на волостные сходы.

Сельские общества из полученной следствием, внизу, возможность ввести в избрание уполномоченных волостных сход, так как числа сельского схода являются свободными выборами уполномоченными, то и по-

стоянно могут быть избраны не только от членов волостного схода, но вообще из числа крестьян, принадлежащих к составу сельских обществ в данной волости.

Вышеназванный принцип, согласно которому избирать подлежат лишь такая лица, которые могут лично участвовать в выборах, имеет однака-

три исключения:

1) из могут быть выборными в Государственную Думу лица, не знающие русского языка (ст. 141);

2) лица, занимающие на гражданской службе должности с определёнными окладами содержания, в случае избрания их в члены Думы, обязаны оставить занимаемую ими должность (ст. 139) и

3) из уполномоченные от рабочих могут быть избраны рабочие, работающие в том предприятии, в котором происходит выборы, не менее шести месяцев, (ст. 9 и 41 положение о выборах ст. 44 положение 3 ияня 1907 г.

§ 4. Система выборов.

Избирательными округами являются: 1) губернии и области, избирающие согласно особенно расписанию от 1 — 15 2) членов Государственной Думы.

1) На основании положения 3 ияня 1907 г., ст. 37, уполномоченные или выборные от волостном избираются волостными сходами из числа крестьян, домохозяйств, принадлежащих к составу сельских обществ в данной волости и приписанных к ней, которые, владея в пределах волости ваговонкой или приобретённой в собственность землей и проживая в ней не менее года, лично ведут хозяйство. Выборные от зажиточных станич избираются танственными собраниями из числа членов танственных обществ воинского состояния домохозяйств, владеющих казённой или приобретённой в собственность землей и лично ведущих на ней хозяйство.

2) По положению 3 ияня от 1 — 13.
и 2) 27 городов, изъ которых С.-Петербург посылает в Государственную Думу 6 членов, Москва—4, Варшава и Ташкент по 2, а остальные города: Астрахань, Баку, Вильно, Воронеж, Вяткино-Славы, Иркутск 1), Николаев, Киев, Краснодар, Курск, Лодзь, Нижний Новгород, Одесса, Орел, Рига, Ростовъ на Дону вмѣстѣ съ Никитавою, Симбирскъ, Саратовъ, Таганрогъ, Тула 2), Харьковъ и Ірпень—по 1.

Избирательное собраніе по губерніямъ и областямъ для выбора членовъ Государственной Думы образуется изъ избирателей, избранныхъ съѣздами: 1) уѣздныхъ земскіхъ землевладѣльцевъ; 2) городскихъ избирателей; 3) уполномоченныхъ отъ волостей (шинныхъ сходовъ и станичныхъ) и 4) выборщиковъ, назначаемыхъ губернскими сѣздами уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности (ст. 40), въ губерніяхъ, указанныхъ въ расписаніи II, приложенному къ ст. 5 и въ ст. 159 (ст. 3). Въ этомъ собраніи предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства или лицо, его замѣщающее 3).

Городское избирательное собраніе въ городахъ, состоящихъ самостоятельныхъ избирательныхъ округахъ, образуется изъ выборщиковъ, избираемыхъ городскими избирателями 4) и трехъ отъ города, перечисленныхъ въ ст. 4 положеній также изъ выборщиковъ, избираемыхъ на городскихъ сѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ указанныхъ въ ст. 40 предпріятій. Въ го-

1) На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. отдѣльные выборы членовъ Государственной Думы отъ города Иркутскаго не производятся. Лица, занимающія избирательными цензомъ по г. Иркутскому, образуютъ общій сѣзъ города іркутскіхъ избирателей совмѣстно съ городскими избирателями Иркутскаго уѣзда; число выборщиковъ отъ сѣзда Иркутскаго уѣзда ограничено 9, въ томъ числѣ: отъ сѣзда городскихъ избирателей 6. Прил. къ ст. 3 (прим. 1).

2) Согласно положенія 3 іюня 1907 г. самостоятельными избирательными округами являются лишь 7 городовъ: С.-Петербургъ, посылающій въ Государственную Думу 6 членовъ, по 3 отъ каждомъ изъ двухъ разрядовъ, на которыхъ раздѣленіе избирателей; Москва—выбирающая 4 членовъ, по два отъ каждого разряда избирателей; Варшава—двухъ членовъ, въ томъ числѣ одного отъ русскаго населения, Киевъ—двухъ, по одному отъ каждаго разряда; Лодзь—одного, Одесса—двухъ, по одному отъ каждаго разряда избирателей и Рига—двухъ, по одному отъ каждаго разряда избирателей.

3) Въ мѣстностяхъ, въ которыхъ губернскія предводители дворянства, указанныя въ положеніи о выборахъ обязанности ихъ возлагаются на особныхъ лицъ, называемыхъ Высочайшее властью. Ст. 15 пол. о изб. Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ, въ семъ положеніи упомянутыхъ, въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ лицъ не имется, исполняются другими соответствующими по роду обязанностей должностными лицами. Ibid. Въ ст. 17 пол. 3 іюня 1907 г. изложено: „по утвержденію министра В. д.“.

4) Для избрания выбирателей въ городское избирательное собраніе города, состоящихъ самостоятельныхъ избирательныхъ округахъ, подраздѣляется на избирательные участки, соответствующіе, по числу и границы, двѣмъ его на позиціямъ части. Распрѣденіе между участками подлежащихъ избранию выбирателей производится городскою управою или замѣщающимъ ее учрежденіемъ, соответствственно общей численности населения въ каждомъ изъ участковъ, и утверждается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности. Ст. 39 пол. о изб.
родовем избирательном собрании председательствуют городской голова или лицо, его замещающее 1).

Закон установляет таким образом многостененные выборы: 1) крестьяне на сельском сходу выбирают членов волостного схода; 2) волостные сходы выбирают по два выборщика, которые участвуют в уездном съезде уполномоченных от волостей 2); 3) в этом уездном съезде уполномоченных от волостей, в котором председательствует уездный председатель дворянства или лицо его замещающее 3), избираются выборщики в губернском избирательном собрании в числе, определенном росписанием 1, приложенным к ст. 5 пол. о цг. и назначенц. 4) эти выборщики в губернском избирательном собрании выбирают членов Государственной Думы.

Для крестьян установлен новый образец четырехстененных выборов. Что касается уездных землевладельцев и владельцев ней недвижимости в уездах, то тут из них, и несмотря на их недостаток, размеры, определенные в ст. 25 положении о вин. и ценности, определенной в ст. 25 п. 3 (см. выше § 2, I, 1 и 2), а также настоящим указом и цилиментных домов всех крестьянских, заселенных в уезде земли, собираются на предварительный съезд, общее для всего уезда или отдельный по рассмотрении уездной по делам о выборах комиссии (ст. 20) 4).

1) В мае 1907 г. в других самоуправлений и общественных собраниях от волостей уездных, по рассмотрению министра в. д., могут быть разрешены на национальностях с рассмотрением между ними выборщиков, в соответствии с числом уполномоченных, входящих в состав каждого отделения. Ст. 28.
2) На съездах уполномоченных от волостей в губерниях Харьковской, Томской, Берлинской и Винницкой председательствуют мировые судьи, по назначению общего собрания подлежащего округа суда. Ст. 24 пол. о выб. В губерниях Царства Польского на избирательных съездах уполномоченных от гнездных сходов председательствуют мировые судьи, по назначению местного мирового съезда. Ст. 23 пол. о выб.
3) Председательствует в этом съезде уездный председатель или лица его замещающее, в губерниях Царства Польского мировой судья, по назначению местного съезда мировых судей. В случаях образования в уезде нескольких отдельных предварительных съездов землевладельцев и невозможности для уездного председателя дворянства председательствовать в этих съездах, председателем дворянства, а в уездах — уездным по делам о выборах комиссией предоставляет, для председательствования в означенных съездах, приглашать выборщиков из среды данного предварительного съезда или из числа лиц, имеющих право участия в съезде землевладельцев данного уезда (ст. 29 пол. о выб.). На основании постановления 3 июня 1907 г., в случае одного общего для всего уезда съезда или образования нескольких съездов совершаются по рассмотрению министра в. д. Отдельные предварительные съезды могут быть образованы как по местностям уезда, так и по разрядам выборщиков, соответственно роду и размеру выделяемых целей. Во всех случаях с составленных населением предварительных съездов могут быть разрешены на национальностях, с соблюдением порядка, указанного в статье 29. Приглашение выборщиков для председательствования в съездах предоставляется положением 3 июня губернаторам. Ст. 30.
Избранные на предварительном съезде уполномоченные участвуют в съезде уездных землевладельцев, где и выбирают выборщиков в губернское избирательное собрание. Для этой категории лиц установлены также образцы предварительных выборов. Для лиц, обозначенных в первых 4 пунктах ст. 35 волн. о выб. (см. выше § 2, 1 пп. 1, 2 и 3), установлены двухстеневые выборы; на съезд уездных землевладельцев 1) они выбирают выборщиков в губернское избирательное собрание, которое, как мы знаем уже, выбирает членов Государственной Думы. Также же двухстенные вы-

1) На съезд уездных землевладельцев председательствует уездный предводитель дворянства или лицо его заменяющее. Ст. 22 волн. о выб. Въ мѣстностях, въ которыхъ ѵѣдныхъ предводителей дворянства не имѣется другихъ, соответствующихъ имъ по роду обязанностей должностныхъ лицъ, обязанности уездныхъ предводителей дворянства, указанными въ семъ положеніи, возлагаются на лицъ, назначаемыхъ министромъ внутреннихъ дѣй. Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ, въ положеніи о выборахъ уполномоченныхъ въ мѣстностяхъ, где таковыхъ лицъ не имѣется, исполняются другими, соответствующими по роду обязаностей должностными лицами. Ст. 15 волн. о выб. Въ губернскихъ Царства Польскаго на избирательныхъ съѣздахъ уѣздныхъ землевладельцевъ председательствуетъ мировой судья по назначению губернскаго съѣзда мировыхъ судей. Ст. 33. Въ Архангельской губерніи съѣзда уѣздныхъ землевладельцевъ новое не образуется, а лица, имѣющія право участія въ нихъ, равно какъ лица, имѣющія право участія въ предварительныхъ съѣздахъ землевладельцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ назначаемой губерніей въ съѣздѣ городскихъ избирателей. Ст. 27. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской въ каждомъ уѣздѣ, кроме Туруканскаго пражъ, въ коемъ избирательныхъ съѣздовъ не назначается, образуются два избирательныхъ съѣзда: 1) съѣздъ городскихъ избирателей и 2) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей. Лица, имѣющія право на участіе въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, равно какъ лица, имѣющія право участвовать въ предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ въ съѣздѣ городскихъ избирателей. Ст. 28 волн. о выб.—На основаніи жеопа. 3 іюня 1907 г. съѣздъ землевладѣльцевъ можетъ быть раздѣлёнъ, по распоряженію министра въ дѣйствіи: 1) по мѣстностямъ уѣзда или по разрядамъ избирателей соответственно роду назначенаго цѣнза и 2) по национальностямъ избирателей. Положеніе о съѣздѣ числа выборщиковъ распредѣляется между отдѣленіями: въ первомъ случаѣ — соответственно общей площади земли и оценочной стоимости имущества, принадлежащихъ лицамъ, имѣющимъ участіе въ каждомъ изъ отдѣленій съѣзда, въ непосредственное, а во второмъ случаѣ — въ соответствіи съ общей площадью частной земельной собственности въ уѣздѣ, состоящей во владѣніи лицъ какой національности. Ст. 29. Въ Архангельской губ., равно въ губерніяхъ Тобольской и Томской предварительныя съѣзда и съѣздъ землевладѣльцевъ не образуются. Лица, имѣющія право участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ назначаемымъ губерніей въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей, а лица, имѣющія право участія въ предварительныхъ съѣздахъ—во второму съѣздѣ городскихъ избирателей. Въ Сибирской губ. лица, имѣющія право участія въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей, образуютъ одну общую съѣздъ вмѣстѣ съ лицами, имѣющими участіе въ съѣздѣ землевладѣльцевъ. Ст. 36 волн. 3 іюня 1907 г.
боры установлены для городских избирателей, которые на так называемых съездах городских избирателей 1), 2) избирают выборщиков 3) в губернском избирательном собрании в чине, определенном во II росписи, приложенном к ст. 5 пол. о выб.

Работчи избирают из своей среды уполномоченных по съезду своему расчету: в предпритих с общим числом рабочих мужского пола от пятидесяти до тысячи — одного уполномоченного, а в предпритих с общим числом рабочих свыше тысячи — одного уполномоченного на каждую полную тысячу рабочих. Эти уполномоченные на губернском съезде избирают определенное во II росписи, приложенном к ст. 5 число выборщиков. Последние же участвуют в губернском избирательном собрании для выбора членов Государственной Думы. (Ст. ст. 40, 41 и 3 пол. о выб.). Для рабочих установлены трехстепенные выборы.

Общее число выборщиков (кроме выборщиков от рабочих) по каждой губернии или области от 40 в Нижегородской и до 225 в Екатеринодарской, а равно распределение их между уездами и съездами устанавливается росписями, приложенными к ст. 5 пол. о выб.

1) На съездах городских избирателей председательствует городской голова. Для уездов городов, состоящих в самостоятельных избирательных округах, образуются из этих городов отдельные съезды городских избирателей уездов, под председательством межевого городского головы. В уездах, в которых имеется менее 1000 городских поселений, может быть образовано несколько отдельных съездов городских избирателей. Образование таких съездов, а равно распределение подлежащих избранию выборщиков между отдельными городскими поселениями возлагается на уездных по делам о выборах комиссии. От. 23 пол. о выб. В губерниях Царства Польского на съездах городских избирателей председательствует президент или бургомистр городского магистрата. Ст. 23 пол. о выб. В других уездах Сибирской губернии, в которых не имеется городских поселений, лица, на которых в предыдущие уезды не менее года торгово-промышленных предпритион, требованиям выборчик промышленного общества, участвующих в предыдущих уездах не менее года основной промышленной налога на личного промышленника и наниве лиц (за исключением нижних служащих и рабочих), не менее года проживающих в предыдущих уездах и получавших содержание или пенсию по службе государственной или по службе в земских, городских, лесных или сельских учреждениях, или жилищных домах, которые в силу общего правила изложенного в ст. 31 пол. о выб., должны были бы участвовать в съездах городских избирателей, причисляются к местному съезду уездных землевладельцев, которому и избирается установленное росписанием от этого съезда и съезда городских избирателей число выборщиков. Ст. 27 пол. о выб.

3) На основании положений 3 иных отдельных съездов городских избирателей уезды созываются для уездов С.-Петербургского, Московского, Киевского, Одесского и Рижского. Ст. 27.

4) На основании положений 3 иных выборщиков от городских избирателей выбираются не одним съездом городских избирателей, а двумя. Двустепень выборов при этом сохранилась. Только в Н. С.-Петербургской, Московской, Кишиневской, Одесской и Ригской избирательных областях Думы производятся посредством прямой подачи голосов. Ст. 6 и 7.
Выборы от городов, составляющих самостоятельный избирательный округ (в том числе выборы от рабочих) избираются в количестве в числах 160, а в остальных городах в числе 80.

Выборы от рабочих избираются в числах от 35 (Московской губ. и г. Москва) до 1 (Архангельская, Винницкая, Могилевская губ. и др.), установленным в росписи Ц, приложенной к ст. 5 полож. о выб., а также в ст. 159. (Ст. 5 пол. о выб.).

§ 5. Производство выборов.

I. Избирательные списки.

По воспоследовании Высочайшего указа о производстве выборов в Государственную Думу министр в. н. безотлагательно распоряжается составлением подлежащих учреждениям списков лиц, имеющих право участия в выборах в Думу 1). Личи, имеющие право участия в выборах, вносятся в избирательные списки по алфавиту. Относительно каждого лица отмечается: 1) его имя, отчество и фамилия и 2) избирательный ценз. Ст. 58 пол. о выб. и ст. 60 пол. 3 июня 1907 г. лица женского пола, владеющие установленным цензом, в избирательные списки не вносятся. Если же лица эти предоставляют свои цензы по недвижимому имуществу для участия в выборах своих мужей или сыновей, то в списки вносятся и мужа и сыновей, по принадлежности. Списовы, участвующие в выборах вместо своих отцов по недвижимому их имуществу и по их уволенном отцовстве, вносятся в избирательные списки, с согласованием о том отцом. Ст. 58 пол. о выб. 2). Списки лица, имеющих право участия в выборах на судах уездных землевладельцев и городских избирателей, составляются и содержатся в неправности по суду уездных землевладельцев—уездного земского управления или управо по думам земского общества, а в местностях, где таких управ не имеется—уездным полицейским управлением, а по суду городских избирателей—городскими управлениями или учреждениями их заменяющими 3). Городские же управы составляют списки лиц, имеющих право участия в выборах выборщиков в городское избирательное собрание в городах, составляющих самостоятельный

---

1) Пол. 3 июня вызывает на министра в. н. всх распоряданий, относящихся к составлению избирательных списков и производству выборов. Ст. 28.

2) На основании пол. 3 июня 1907 г. относительно лиц, участвующих в выборах по недвижимому имуществу их отцов, матерей или жен, делается в списках соответствующая отсылка. Ст. 60.

3) Ст. 52 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 июня 1907 г. Въ уездахъ, въ коихъ имѣются всхъ городскихъ поселений, каждая составляющая отдѣльный избирательный список городская управа можетъ замѣнять его учреждение тѣхъ городовъ, гдѣ не образовано отдѣльныхъ съѣздовъ городскихъ избирательныхъ, сообщаешь омѣнченный список городской управѣ уѣзднаго города. Ст. 56 пол. о выб.
избирательный округ, а также списки городских избирателей для уездов, принадлежащих к этим городам 1).

Юридическое значение избирательных списков заключается в том, что только лица, внесённые в эти списки, право участвовать в выборах. Поэтому лица, хотя бы удовлетворяющие всем условиям участия в выборах, не участвуют в них, если они не внесены в избирательные списки. С другой стороны, лица, не в избирательные списки внесённые, во утратившии свой избирательный ценз, в выборах не участвуют 2).

Установленным, на которых возлагается составление избирательных списков, предоставляется пользоваться необходимыми свидетельствами в подлежащих присутственных мestaх и у должностных лиц. Местными полицейским инспекторам и казённым палатам вмешивается в обязанность сообщать подлежащим городским управам о заключении их укреплении свидетельств о лицах, участвующих в промышленном или государственном квартирного налога 3). Лицам же, пользующимся правом участия в выборах по занимаемым ими квартирам, по ним не участвует квартирный налог, но по получении ими пенсий, если желають пользуются правом участия в выборах, обязаны письменно заявить о том укреплении, составляющем избирательные списки, до распубликования последних, с представлением надлежащего удостоверения 4).

Избирательные списки публикуются за шесть недель до выборов 5) в местных ведомостях и, сверяя тот, объявляются во всеобщем свидетельстве способом, наиболее обезпечивающим гласность этих списков. Списки избирателей с относящимися к нему документами может быть обозреваем без интересованными лицами в помещении учреждения, конец оных составляют, в день и часы, для сего назначенных 6). В течение двух недель со дня опубликования избирательных списков в местных ведомостях заинтересованные лица могут подавать жалобы и заявления о недопустимости и

1) Ст. 64 и 55 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 июня 1907 года. Составление списков избирателей по местечкам, в которых имеется местное управление и вмешивается государственный налог и которым отнесены по месту нахождения изделия, выбоно к городской Думе, местных поселениях (прим. к ст. 31 пол. о выб. и ст. 34 пол. 3 июня) и сообщению этих списков городской управе уездного города возлагается на местное местное местное управление (прим. к ст. 52 пол. о выб. и ст. 53 пол. 3 июня 1907 года). В губернских Епархиях городских списков лиц, имеющих право участия в съездах уездных земских учреждений и городских избирателей, составляются и содержатся в исправности, но съезды уездных земских учреждений — уездными учреждениями, а по съездам городских избирателей — городскими магistrатами. Ст. 53 пол. о выб.

2) Ст. 71 пол. о выб. и ст. 70 пол. 3 июня 1907 года.

3) Ст. 57 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 июня 1907 года. Согласно последнему списку лиц, имеющих право участия в выборах по получаемому ими содержанию, составляются учреждения, в коих означенные лица состоят на службе.

4) II. 3 прил. к ст. 52 (прил.) пол. о выб. и ст. 57 пол. 3 июня 1907 года.

5) На основании положения. 3 июня 1907 года избирательные списки должны быть опубликованы не позднее, как за четырёх недель до выборов. Ст. 68.

6) Ст. 70 пол. о выб. и ст. 69 пол. 3 июня 1907 года; ст. 74 пол. о выб. и ст. 73 пол. 3 июня 1907 года.
неполнят указанных списков въ уездную или губернскую по ходатайство о выборах комиссий. Соглашаясь по тому, затребуемъ по спискамъ лица, нейдущие въ участіе въ выборахъ на сѣдѣтѣ и городскихъ избирателей 3) или же о списахъ избирателей въ городскихъ, состояніяхъ самостоятельныхъ избирательныхъ округахъ 5). По распоряженіи избирательныхъ списковъ и поступающихъ жалобъ и заявлений, подлежащихъ комиссіи объясняемъ лицамъ, подавшимъ жалобы и заявленія, о своихъ по онымъ постановленіяхъ. Награжденія, внесенныхъ въ перечисленные списки, публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и смертно тому объявляются во всѣ­общее свѣдченіе способомъ, наиболее обозначающимъ гласность этихъ извѣстій 7). При опубликованіи въ вѣдомостяхъ перечисленныхъ избирательныхъ списковъ и внесеніяхъ въ нихъ извѣстій (ст. 67 и 75) каждый списокъ, а равно перечетъ извѣстій долженъ быть публикованъ полностью въ одномъ номерѣ вѣдомостей, въ видѣ особаго приложения. 0) Дѣйствительный списокъ избирательныхъ списковъ въ вѣдомостяхъ (ст. 67) губернаторъ въ тотъ же день сообщаетъ по телеграфу министру внутреннихъ дѣлъ для объявленія во всѣобщее свѣдченіе чрезъ Правительственный Вѣстникъ. Ст. 69 4). Послѣ опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ исправленіи списковъ никакихъ въ нихъ дополненій или извѣстій не допускаются, за исключеніемъ тѣхъ, которые могутъ быть включены въ разрѣщеніе жалобъ, принесенныхъ на постановленіе подлежащей комиссіи, въ установленномъ статьей 122 порядкѣ. Ст. 76 4).

II. Порядокъ производства выборовъ 4).

Въ порядкѣ производства выборовъ необходимо различать производство выборовъ въ избирательныхъ сѣдѣтѣ, въ избирательныхъ собраніяхъ и въ Государственную Думу.

1) День выборовъ уполномоченными отъ волостей и ставницъ назначается губернаторами. Выборы должны производиться по возможности въ одинъ и тотъ же день въ каждомъ уѣздѣ (90) 7). Такъ же точно избраніе уполномоченныхъ отъ работниковъ производится во всѣяхъ предѣляхъ губерніи или города по возможности въ одинъ и тотъ же день, назначаемый губернаторомъ или градоначальникомъ по привычкѣ (96) 7). Сѣдѣтъ избирателей и пред-

1) Ст. 52 вол. о выбор. въ ст. 52 и 54 вол. 3 іюня 1907 г.
2) Ст. 54 вол. о выбор. и ст. 55 вол. 3 іюня 1907 г. Но жалобы и заявлениіа, о направленіи въ протоколъ списковъ въ городахъ Одессѣ идуть, на основаніи ст. 73 вол. 3 іюня 1907 года, въ одесскую городскую по дѣламъ о выборахъ комиссіи.
3) Ст. 75 вол. о выбор. и 74 вол. 3 іюня 1907 года.
4) Постановленіе это воспроизведено въ похож. 3 іюня 1907 г.
5) Ст. 76 вол. 3 іюня 1907 г. На основаніи положенія 3 іюня дополненія и извѣстій въ спискахъ мѣстъ опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ ихъ направленіи допускаются не только въ тѣхъ случаяхъ, когда они послѣдуютъ въ разрѣщеніе жалобъ, но и въ порядке надзора. Ст. 75.
6) На основаніи. 3 іюня подробности порядка производства выборовъ, въ предѣлахъ городскихъ, опредѣляются инструкціей министра в. д., публикуемой при всѣобщемъ свѣдченіи чрезъ Правительствующій Сенатъ. Ст. 25.
7) Ст. 84 вол. 3 іюня 1907 г.
8) Ст. 90 тамъ же.
варительные съезды открываются в день, назначаемый губернатором (103 ⁴). О днях и месте производства выборов в съездах уполномоченных от рабочих заблаговременно оповещается губернаторами или градоначальниками, по привычности, во всеобщее съездное собрание, наиболее обильно обозначающемуся листовку такого объявления (104 ⁵). Выборы членов Государственной Думы в избирательных собраниях производятся в день, назначенный Высочайшими указами, которые министры внутренних дел исправляют через Совет Министров и представляют Правительствующему Сенату для распущения (128 ⁶).

2) Избирательные съезды и избирательные собрания открываются в днём каждые часы дня. Лица, прибывшие после приступа к выборам, к участию в них не допускаются (106, 129 ⁷).

3) При производстве выборов на волостных сходах ⁸) могут присутствовать исключительно лица, входящие в состав волостных сходов (91). При производстве выборов в съездах и избирательных собраниях, кроме представителей, могут присутствовать исключительно лица, избранные право выборных в выборах (107 и 130 ⁹). Во время производства выборов уполномоченные от рабочих при управлении участвуют лица в выборах не участвуют не допускаются в помещения, отводимые для этих целей надвёрхами предприятий (ст. 97, прим.) ¹⁰).

4) Избирательное собрание губернского (или городского) считается состоявшимся, если присутствует не менее половины избранных от губерния или города выборщиков, в противном же случае собрание вновь созывается через семь дней и считается состоявшимся при восьми числах прибывших выборщиков (ст. 131 ¹¹).

5) Открытие избирательных съездов или избирательных собраний, председатель функционирует статьи закона, относящиеся к порядку выборов и усечения участия в них, а равно — на избирательных съездах избирательных списков, а в избирательных собраниях — списков выборщиков (110 и 132 ¹²). Заседание составляет антет о числе прибывших в съезд или в избирательное собрание лиц (110 и 132), а на предварительном съезде — также и о количестве земли, числа за занятой на съездах лицами, и объ объёме ценностной стоимости имущества принадлежащего им недвижимого имущества, а равно о числе подлежащих выбору уполномоченных ст. 110).

номоченному предоставляется председателям съездов сих уполномоченных (109).

7) Въ каждомъ Губернскомъ Избирательномъ Собрании прежде всего выборы отъ съездовъ уполномоченныхъ отъ волостей избираютъ изъ своей среды одного члена Государственной Думы. Затѣмъ Избирательное Собрание, въ общемъ своемъ составѣ, избираетъ изъ числа всѣхъ избранныхъ право участія въ нѣмъ выбирщиковъ остальное положенное росписаниемъ число членовъ Думы (133) 4). 

8) Выборы уполномоченныхъ отъ волостей на волостныхъ сходахъ, а также избрание Членовъ Государственной Думы въ Губернскомъ Избирательномъ Собрании производятся закрытой подачей голосовъ, посредствомъ баллотировокъ шарманки (92 и 133) 5). Выборы на съездахъ производятся закрытой подачей голосовъ, посредствомъ баллотировокъ шарманокъ, а выборы въ Городское Избирательное Собрание—закрытой подачей голосовъ посредствомъ записокъ. Выборы на съездахъ уѣздныхъ землемѣдродовъ и городскихъ избирателей, въ составъ коихъ входятъ не избирательные списки болѣе пятисотъ лицъ, производятся посредствомъ подачи записокъ (111) 5). Наконецъ, способъ и порядки избранія уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ опредѣляется рабочимъ каждаго предпріятія (97).

9) Для поддержания порядка во время выборовъ и для руководства ходомъ послѣднихъ рабочіе избираютъ изъ своей среды одного или нѣсколькихъ предсѣдателей (97) 4).

10) Предварительно баллотировкамъ Губернскихъ или Городскихъ Избирательныхъ Собранийъ отмѣчаются закрытая подача голосовъ, посредствомъ записокъ, кандидаты. Кандидаты эти подвергаются засѣду баллотировокъ въ порядке большинства полученныхъ голосовъ (137) 4).

11) Выборщиками и уполномоченными отъ предварительныхъ съѣздовъ, а также выборщиками отъ съѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно сѣѣздѣ или участкѣ, гдѣ выборы производятся (112 и 114) 5). Члены Государственной Думы избираются изъ числа выборщиковъ, имѣющихъ право участія въ данномъ Губернскомъ или Городскомъ Избирательномъ Собрании (133 и 134) 5).

12) Никто не можетъ баллотироваться въ Члены Государственной Думы болѣе, чѣмъ въ одномъ Избирательномъ Собрании—Губернскомъ или Городскомъ (140).

13) Въ члены Государственной Думы могутъ быть избираемы только лица, избравшихъ на то свое согласіе (139) 5).

14) Выборщиками отъ избирательныхъ сѣѣздовъ, не включая сѣѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ, а равно уполномоченными отъ предваритель-

---

1) Сравн. ст. 123 пол. 3 іюня.
2) Ст. 86 и 124 тамъ же.
3) Ст. 97.
4) Ст. 91.
5) Ст. 125 пол. 3 іюня: „Кандидаты, получившіе по запискамъ менѣе трехъ голосовъ, баллотироваться не подвергаются.“
6) Ст. 103 пол. 3 іюня 1907 г.
7) Ст. 127 тамъ же.
8) Ст. 127.
ных съездов, признаются лица, за конъ подано более половины голосов участвующих в съезде в порядке большинства полученных баллов, в случаях же их равенства—избрание определяется по жребью (113 и 114) 1). В городах, составляющих самостоятельный избирательный округ, избранными в городское избирательное собрание считаются лица, получившие наибольшее в избирательном участке число голосов, хотя бы оно и не достигало половины числа участвовавших в выборах; в случаях равенства голосов избрание определяется по жребию Ст. 118 пол. 4 вы. 2) Если число лиц, получивших в съездах уполномоченных от рабочих или в Губернском (или Городском) Избирательном Собрании более половины голосов, не достигает подлежащего избранию числа выборщиков, то на следующий день производится в съездах уполномоченных от рабочих окончательные выборы недостающего числа выборщиков, причем избранными считаются получившие относительное большинство голосов (114); в Избирательном же собрании Губернского или Городского на следующий день производятся дополнительные выборы недостающего числа членов. В случае безуспешности этих дополнительных выборов, на третий день производятся окончательные выборы недостающего числа членов, причем избранными считаются получившие относительное большинство голосов (189) 3).

15) 0 числа избирательных и неизбирательных голосов, полученных каждым лицом, подвергшимися баллотировке в избирательном съезде или в Избирательном собрании, отчисляется в особом выборном листе. Для отмены голосов съезда и Избирательному Собранию предоставляется избирать из своей среди особого счетчика в помощь председателю при баллотировке. По окончании выборов выборный лист прочитывается избирательному съезду и Избирательному Собранию и подписывается председателем, а также выданными ими записи подписываются наличными избирателями (115 и 143) 4).

16) Избирательные съезды, как и Избирательного Собрания, ограничиваясь производством выборов, не входят ни в какие разсуждения и не вправе давать никаких постановлений или распоряжений, не относящихся до производства выборов (117 и 143) 5).

1) Ст. 106 пол. 3 июня 1907 г.
2) Ст. 140 пол. 3 июня: „Избранными в членов Госуд. Думы от каждого разряда избирателей считаются лица, получившие более половину голосов, поданных на выборах в порядке их старшинства. В случаях безуспешности, выборы недостающего числа членов Думы производятся в новый срок, причем избранными считаются получившие наибольшее количество голосов“.
3) Ст. 106 пол. 3 июня 1907 г. относительно уполномоченных от предварительных съездов и выборщиков от избирательных съездов на выборчиках от губернского съезда уполномоченных от рабочих постановляется, что если не будет избрано половинного числа выборщиков, то производятся дополнительные выборы по съездам, в которых избрание производится баллотировкой; на следующий за окончанием выборов день, а по съездам, куда избрание производится записью, в новый срок, причем для избрания достаточно относительное большинство членов.
4) Ст. 107 пол. 3 июня 1907 г.
5) Ст. 110 там же.
17) По окончании выборов съезды и избирательные комиссии, а также Губернские и Городские Избирательные Собрания закрываются. Не позднее съезда по всем выборам производство представляется: председателями съездов (включая съезды уполномоченных от работчиков)—в Уездную по дьякам о выборах Комиссий, председателями избирательных комиссий—в Губернскую по дьякам о выборах Комиссий, а председателями Губернских и Городских Избирательных Собраний Губернатору или Градонаучальному по принадлежности (118 и 145) ⁴). Притворы волостных сходов быть объ избрах уполномоченных представляется, не позднее съезда по выборам дня, волостными старшинами в Уездную по дьякам о выборах Комиссии (ст. 92) ⁵). Притворы волостных сходов не подлежат разсмотрению земским начальникам и соответствующих им должностных лиц, если они освобождаются от досужествен при производстве выборов неправильно, то сообщаются о них Уездной по дьякам о выборах Комиссии (93) ⁶).

18) Списки выборщиков в Губернские Избирательные Собрания составляются Уездные по дьякам о выборах Комиссия, а списки выборщиков в Городские Избирательные Собрания—Губернскому по дьякам о выборах Комиссия. Табли и другие списки безусловно публикуются по распоряжению Губернатора или Градонаучального по принадлежности, в мѣстных вѣдомостях и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способом, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ (123) ⁷). Въ спискахъ выборщиковъ при опубликованіи ихъ въ вѣдомостяхъ отмѣчается: 1) имя, отчество и фамилія мѣщанаго выборщика; 2) городъ, уѣздъ и волость, по которымъ лицо это избрано; 3) постоянное мѣсто жительства выборщика, и 4) свѣдѣнія о служебномъ положеніи или родѣ его занятій, а также, по возможности, и о полученномъ имъ образованіи. Одновременно съ опубликованіемъ списковъ разсылаются выборщикамъ (124) ⁸). Списки выборщиковъ, избранныхъ съѣздомъ уполномоченныхъ отъ работчиковъ, публикуются губернаторомъ или градонаучаемъ, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ наиболѣе обезпечивающимъ гласность этого списка (125) ⁹).

Губернаторъ или Градонаучальный, по принадлежности, немедленно по получении выборного производства Губернского или Городского Избирательнаго Собрания проинформируетъ его о Государственную Думу, списокъ же лицъ избранныхъ по губерніи или городу въ члены Думы, представляется Правительствующимъ Сенату (146) ¹⁰). Списокъ членовъ Государственной Думы составляется Правительствующимъ Сенатомъ и публикуется имъ во всеобщее свѣдѣніе по мѣрѣ разсмотрѣнія и утвержденія избирательного производства

---

³) Ст. 111 и 131 пом. 3 июня 1907 г. На основании ст. 111 пом. 3 июня выборное производство по сѣздамъ уполномоченныхъ отъ работчиковъ представляется въ губернскую по дьякамъ о выборахъ комиссію.
⁴) „И состоящихъ сборовъ, а также общихъ собраній владельческихъ надѣловой земли въ Императорской уѣздѣ Бессарабской губ.“. Ст. 93 пом. о вып.
⁵) Ст. 86 пом. 3 июня 1907 г.
⁶) Ст. 87 тамъ же.
⁷) Ср. ст. 115 тамъ же.
⁸) Ст. 116 тамъ же.
⁹) Ст. 115 тамъ же.
¹⁰) Ст. 122 тамъ же.
по каждой губернии, области или городу. Одновременно список оглашается в Правительственном Вестнике.

19) По окончании выборов членов Государственной Думы министр внутренних дел составляет, на основании свидетельств, доставленных губернскими начальствами, отчет о ходе выборов, чрез лиц, принявших в них участие, и лиц, избранных уполномоченными и выборщиками. Отчет этот министр внутренних дел представляет в Высочайшее благоволение (152) 1).

20) Целенаправленно и непосредственно по производству выборов, а также по докладам в Государственной Думе и в других случаях о выборах комиссий относится на средства казны. Ст. 19 п. о. выбор. 2).

21) Для съездов землевладельцев и уполномоченных от волостей, а равно для предварительных съездов уполномоченных, предоставляются безвозмездно помещения уездных съездов, съездов мировых судей или мировых съездов. Для съездов городских избирательных собраний предоставляются, разрешением образцово безвозмездно, помещения городских дум или заменяющих их учреждений 3). В случае недостаточности указанных помещений съезды происходят в безвозмездно предоставленных для этой цели помещениях нынешних правительственных (кроме полицейских) или общественных учреждений 4). Ст. 127 п. о. выбор.

III. УЧРЕЖДЕНИЯ, ЗАВЕДЫВАЮЩИЯ ПРОВЕРКОЙ ВЫBORОВ.

Общее надзор за правильным производством выборов возлагается под руководством министра внутренних дел на губернаторов и градоначальников по привилегии. Им предоставляется требовать от подлежащих меры и лиц свидетелей о ходе и порядке выборов, а равно оберегать выборное производство и давать указания к обеспечению правильного хода выборов 5). Представления о разъяснении сомнений по применению правил, вносятся в Правительствующий Сенат и разрешаются в первом департаменте окружательно, по выслушании заключения обер-прокурора.

1) Постановление ст. 152 в п. 3 июня отсутствует.
2) Полн. 2 июня 1907 г. относит издержки, вызванные исполнением обязанностей, возложенных съездами помещения на земские и городские управления и учреждения, их заменяющие, на счет подлежащих земств и городов; прочие издержки по производству выборов на счет казны. Ст. 21.
3) Полн. 2 июня 1907 г. общим образцом поступает, что для избирательных собраний и съездов предоставляется безвозмездно помещения уездных съездов, съездов мировых судей, мировых съездов, а равно дворянских и земских собраний, городских дум и заменяющих их учреждений. Ст. 22.
4) Полн. 3 июня: "по указанию губернатора или градоначальника, по принадлежности". Ibid.
5) ...а также в порядке надзора, предлагать об.u смагрных неправильностях на обсуждение уездных и губернских по делам о выборах комиссий, приносить протесты на постановление уездных по делам о выборах комиссий в губернских комиссиях и об отмене уведомлений сих постановлений представлять Правительствующему Сенату". Полн. 3 июня 1907 г. ст. 24.
большинством голосов присутствующих сенаторов, в назначенных же районства голосов—по мнению, принятому сенаторов, исполняющим обязанности первоврарствующего. Ст. 20 и 21 пол. о вы. 1) Для проверки правильности выборов и рассмотрения заявлений и жалоб по делам о выборах утверждаются губернская и уездная по делам о выборах комиссия (42). Губернская и уездная по делам о выборах комиссия образуются безотлагательно, по воспрепятствованию Высочайшего указа о производстве выборов в Государственную Думу, распоряжением министра внутренних дел и юстиции по взаимному их между собой соглашению (43) 2). Губернская по делам о выборах комиссия образуется под председательством председателя окружного суда, в управлении назначенного палатою, председателя дворянства уезды губернского города, председателя губернской земской или по делам земского хозяйства управы, городского головы губернского города или лица его заместителя, одного из членов окружного суда, назначенного общаго его собрания, одного из непременных членов губернского присутствия, или губернского по крестьянским делам присутствия, по назначению губернатора (119) 3). При рассмотрении жалоб на неправильность, допущенную по выборам выборщиков от рабочих на съездах их уполномоченных в составе губернского по делам о выборах комиссии взимать один из членов фабричного или городского надзора, по назначению губернатора (119) 4). Уездная по делам о выборах

1 Ст. 26 пол. 3 июня 1907 г.
2) На основании пол. 3 июня 1907 г. все распоряжения, относящиеся к составлению избирательных списков и производству выборов, возлагаются на министра внутренних дел. Ст. 28.
3) Положенное 3 июня ввело в состав этой комиссии непременного члена губернского по земским и городским делам присутствия и старшего секретаря губернского правления. Непременный член губернского присутствия или губернского по крестьянским делам присутствий назначается губернатором. Вышестеблюстящего участия управы назначенного в земском палате. Положение 3 июня предоставило губернатору приглашать в губернскую по делам о выборах комиссию одного из начальников местных губерских управлений. Ст. 46. На основании того, что положено в Окессе установлено городское по делам о выборах комиссий. Она образуется под председательством председателя окружного суда из уездного председателя дворянства, городского головы, председателя уездной земской управы, одного из членов окружного суда по назначению общего его собрания и одного из начальников местных управлений по привлечении градоначальника. Ст. 45 и 47.
4) В губерниях Царства Польского губернская по делам о выборах комиссия образуется под председательством председателя окружного суда, назначенного в управлении назначенной палатою, председателя съезда мирских судей мирового округа губернии, одного из членов окружного суда, по назначению общего его собрания, президента магистрата губернского города, а в городах Васильков и Лодзь—президента города, председателя губернской дирекции земского жилищного общества и непременного члена губернского по крестьянским делам присутствия. В губерниях Тобольской, Томской, Енисейской и Прибутской губернии по делам о выборах комиссии образуются под председательством председателя окружного суда, назначенного в управлении назначенной палатою.
комиссии образуется, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначению общаго его собранія, изъ уздѣнаго предводителя дворянства, мирового или городскаго судьи, по назначению собрания мировыхъ судей или общаго собранія окружнаго суда, по принадлежности, предсѣдателя уздѣнной земской или по дѣламъ уезднаго хозяйствъ управы, городскаго головы уѣзда или общаго собранія окружнаго суда, по принадлежности, предсѣдателя уѣзда (с. 47 пол. о выб. и ст. 49 пол. 3 іюня, исключая изъ состава уѣздныхъ по д. о выб. ком. податнаго инспектора) 1). Должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ уѣздной или губернской по дѣламъ о выборахъ комиссии, не принимаютъ участія въ разрѣшеніи жалобъ на личныхъ дѣйствіяхъ (ст. 50 пол. о выб. и ст. 51 пол. 3 іюня 1907 г.). Порядокъ правъ избранныхъ членовъ Государственной Думы принадлежитъ самой Думѣ (ст. 147 пол. о выб. и ст. 142 пол. 3 іюня 1907 г.).

IV. Опровержение выборов.

Подача заявлений и жалобъ по дѣламъ о выборахъ не останавливаетъ выборного производства. При исчислении сроковъ на подачу жалобъ и заявлений, относящихся къ производству выборовъ, началя срокъ считается день, слѣдующий за совершеніемъ дѣйствія или объявленіемъ рѣшенія, на которые приложены жалоба. Если послѣдній день срока приходится на день неприступной, то окончаніе срока считается первый слѣдующій за ней приступный день. Ст. 16 и 17 пол. о выборахъ 2).

палаты, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначению общаго его собранія, городскаго головы губернского города и непремѣннаго члена общаго присутствія губернского управления. Ст. 45 и 46 пол. о выб. Ст. 46 пол.

1) Московской судебнѣй палатѣ, въ общемъ собраніи департаментовъ, предоставлено назначать предсѣдателей уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ комиссій изъ числа членовъ другихъ входящихъ въ окружные палаты окружныхъ судовъ, съ тѣмъ, чтобы на назначенныхъ членовъ могло быть возложено предсѣдательствованіе въ Комиссіяхъ уѣздныхъ Архангельскаго, Псковскаго, Олонецкаго, Пинежскаго, Холмогорскаго и Шенкурскаго Архангельской губерніи. Примѣръ, въ ст. 47 пол. о выб. Постановленіе это не содержится въ пол. 3 іюня 1907 г. Изъ губерній, въ которыя Псковский уѣздъ изъ дѣлъ о выборахъ комиссій образуется, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначению общаго его собранія, изъ гимназиаго суда, по назначенію общаго уѣзднаго суда, presidents или бургомистра уѣзда, городского головы, податнаго инспектора, одного изъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по приглашенію Варшавскаго генералъ-губернатора и комиссара по крестьянскимъ дѣламъ по назначенію губернатора. Ст. 48. Въ губерніяхъ Тобольскаго, Томскаго, Енисейскаго и Иркутскаго уѣздовъ по дѣламъ о выборахъ комиссій образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначению общаго его собранія, изъ предсѣдателя уѣздного сѣдла крестьянскихъ начальниковъ, городского головы или городскаго старосты, податнаго инспектора (вмѣстѣ съ нимъ) и одного изъ крестьянскихъ начальниковъ по назначенію уѣзднаго сѣдла. Ст. 49 пол. о выб. и ст. 50 пол. 3 іюня 1907 г.

2) Ст. 18 и 19 пол. 3 іюня 1907 г.
Жалобы на постановления волостных сходов по делам о выборах уполномоченных подаются в трехдневный со дня производства выборов срок, или непосредственно в уездную по делам о выборах комиссию, или волостным старшинам для оботзагательного представления их жалоб в указанную комиссию (94) 1). В такой же трехдневный срок со дня закрытия съездов уездных избирателей заинтересованные лица могут подавать жалобы на неправильности, допущенные при производстве выборов на съездах в уездную по делам о выборах комиссию (120) 2). Жалобы на неправильности, допущенные при избрании выборщиков, отработать, принимаются губернским по делам о выборах комиссиями. При рассмотрении упомянутых жалоб в составе губернской по делам о выборах комиссии находится один из членов фабричного или городского надзора, по назначению губернатора (119) 3). Жалобы на неправильность производства выборов в члены Государственной Думы приносятся заинтересованными лицами на имя Думы. Жалобы эти подаются в трехдневный срок со дня закрытия подлежащего избирательного съезда Губернатору или Градоначальнику, по приведенности, и присылаются им в Думу, с объяснениями председателем избирательных собраний, в недельный срок со дня получения жалобы (147) 4).

По обозрении выборного производства и рассмотрении принесенных на выборы жалоб, уездная или губернская комиссии, если усмотрят в том основание, отбрасывают производенные выборы в отношении всех или некоторых лиц, избранных на подлежащем съезде или избирательном участке. Комиссия о своих постановлениях по принесенным ей жалобам объявляет лицах, их подавших (121) 5). В трехдневный срок со дня объявления постановления уездной или губернской по делам о выборах комиссии заинтересованные лица могут подать жалобу на постановление уездной — к губернской комиссии, а на постановление сверх последней — в Правительствующий Сенат. Жалоба подается в уездную или губернскую комиссию по принадлежности, и представляется с необходимыми объяснениями уездной комиссией в недельный, а Губернской — в двухнедельный срок: первой — к губернской по делам о выборах Комиссии, а второю — к Правительствующий Сенат (122) 6).

Постановление Государственной Думы объ отмыв жалоб, по неправильности их, получает силу в том случае, если принято большинством двух третей численных членов Думы в общем ее собрании (148) 7). В случае отмывы Государственной Думой избирательного производства,

1) Ст. 88 том. 3 июня 1907 г.
2) Ст. 112 там же.
3) Ст. 112 там же.
4) Ст. 142 там же.
5) Ст. 118 том. 3 июня 1907 г. В случае отмывы выборов по отношению к отдельным выборцам на место их вступают, в порядке старшинства избирательных голосов, следующие за ними лица, удовлетворяющие требованиям, установленным для избрания. Если таковых лиц не окажется, а равно в случае отмывы выборов по всей их совокупности, назначаются устанавливаемым порядком дополнительные или новые выборы. Там же.
6) Ст. 114 там же.
7) Ст. 143 там же.
§ 6. Постановления, обесценивающие осуществление избирательного права.

I. Избирателем и выборщикам предоставляются образовать особые подготовительные собрания для сообщений о лицах, достойных быть избранными (ст. 78 и 84 пол. о выб. 3). В подготовительных собраниях избирателей принимают участие только лица, внесенные в список избирателей данного избирательного съезда или городского избирательного участка, а также председатель этого съезда, хотя бы он и не входил в состав съезда в выборах. В подготовительных собраниях избирателей могут присутствовать только выборщиков данной губернии, области или города, а равно председатель подлежащего избирательного собрания (79 и 85 4). Подготовительными собраниями избирателей и выборщиков могут происходить лишь в закрытых помещениях (80 и 86 5). О времени в месте подготовительного собрания избиратели и выборщиков заявляют начальнику местной полиции не позднее, как за двадцать четыре часа до собрания, с приложением именных списков участников (ст. 81 и 87 6).

1) Ст. 144 пол. 3 июня 1907 г.: «По случаю отмывки Государственной Думе выборов по отношению к отдельным членам Думы на них место вступают в порядке старшинства избирательных баллов следующие лица: в списке избирателей данной губернии, области или города, а равно председатель подлежащего избирательного собрания (79 и 85). Подготовительными собраниями избирателей и выборщиков могут происходить лишь в закрытых помещениях (80 и 86). О времени и месте подготовительного собрания избиратели и выборщиков заявляют начальнику местной полиции не позднее, как за двадцать четыре часа до собрания, с приложением именных списков участников (ст. 81 и 87).»
2) Ст. 145 там же.
3) Ст. 146 там же.
4) Ст. 76 пол. 3 июня 1907 г. Воспрещается занятие предвыборных собраний подлежащих наказания, предусмотренного 4 пунктом Высоцкого 8 марта 1906 г., Собр. закон. № 94.
5) Ст. 77 пол. 3 июня 1907 г.
6) Ст. 78 там же.
7) Ст. 79 там же.
Наказанию местной полиции предоставляется назначать для пресечения в подготовительных собраниях избирателей одного из недозволенных ему чинов, но требование которого собрание должно быть немедленно закрыто. Но подготовительное собрание в Государственную Думу собрания избирателей могут быть закрываемые полицией только в следующих случаях:

1) когда собрание явно отклоняется от предмета его занятий;
2) когда в собрании высказываются суждения, возбуждающие вражду одной части населения против другой;
3) когда в собрании производятся неразрешенные денежные сборы;
4) когда в нем оказываются лица, в собрании недопускаемые и эти лица не покинут собрания или не будут из него удалены, и
5) когда нарушен порядок собрания матерными возгласами либо заявлениями, воспеванием либо оправданием преступлений, возбужденных к насилию или непокоренности мятежных, или же распространением преступных воззваний или воззваний и, вследствие этого, собрание приняло характер, угрожающий общественным спокойствием и безопасности (83) 1).

В подготовительных собраниях избирателей числа полиции не предшествуют, но наблюдают за тем, чтобы посторонние лица не имели доступа в помещение, в котором происходит собрание (88) 2).

II. Свобода и правильность выборов в Государственную Думу и в Государственный Совет ограждается правилами о наказуемости иллюстрируемых предметов, которые могут быть подведены под следующие рубрики:

1) Противозаконная подача голоса. Арест от трех недель до трех месяцев неоднократно подается либо участвовавшее в выборах, в зависимости не меньше чем до трех раз или же за другое лицо, когда последнее законом не допускается 4). Для возбуждения преследования по сознанным преступным действиям установлена трибунальная юрисдикция со времен совершения преступления 4).

2) Покупка и продажа голосов. Внезапный включение посредством уговоров, подкупа или обманивать личной выгодой, избирателей или выборщиков к подаче или выборе голоса в пользу своего или другого лица, а также избирателей или выборщиков, согласившихся за уговоры, подкуп или (иначе) личную выгоду подать голос в пользу другого лица наказывается заключением в тюрьму от двадцати до восьми месяцев. Сверх того, суд предоставляется лишить избранного избирательного права на предстоящих выборах в Государственный Совет или Государственную Думу 5).

1) Ст. 81 п. 3 июня 1907 г.
2) Ст. 82, там же.
4) Ст. 5 Высоч. ук. 8 марта 1906 г., Собр. узак. 1906 г. № 54, "о временных правилах о порядке и правилах предстоящих выборов в Государственный Совет и Государственную Думу, а также временных условиях их установления". Правила эти включены в сознанные преступления в примечание 5 к ст. 158 и в ст. 328—328, Улож. о нак. (п. миров. суд. 1906 г.) и прим. к ст. 204, в ст. 1101 и прим. к ст. 1269 Уст. уголов. судопр. по прод. 1906 г.
5) Ст. 10 Высоч. ук. 8 марта 1906 г.
6) Ст. 3 там же.
Данность для возбуждения преследования трехгодичная со времени совершения преступления ¹).

3) Воспрепятствование осуществлению избирательного права.
   а) Виновный в воспрепятствовании избирательной или выборочной угрозы, насилием над личностью, злоупотреблением властью или отчуждением от общества свободно осуществляет право выборов в Государственный Совет или Государственную Думу назначается заключением в тюрьму от четырех до восьми месяцев. Наказание это увеличивается на срок от восьми месяцев до одного года, если суд дважды учинено независимо лицами или же служащим в правительстве или общественном установлении, при исполнении служебных обязанностей в походе и на помощь злоупотреблением правами. Сверх того, если виновный принадлежит к числу лиц, пользующихся правами государственной службы и преступное дважды учинено виновным, при исполнении служебных обязанностей, суду представляется содействовать в отмене или замене уважаемости суда (⁴). Возбуждение дела допускается лишь в течение трех месяцев со времени совершения преступного дважды ⁵).

б) Виновный в воспрепятствовании замыкания собраний по выборам и выборных комиссионных угроз, насилием над личностью, злоупотреблением властью, посредством домашнего, предназначенного для собраний, а также непосредственных заражений в интересах, если не подведено за совершенное ими добротное, более строгое наказание, назначается лишением всех особых, личных и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и отдаче в исправительные арестантские отделения от 1⁴/₂ до 2 лет. Наказание это увеличивается на срок от 4 — 6 лет, если суд дважды учинено независимо вооруженными лицами ⁶).

в) Виновный в возбуждении противодействия выборам или к массовому голосованию от участия в них назначается заключением в тюрьму от двух до восьми месяцев.

4) Умышленное прикрытие результатов выборов: а) Виновный в похищении или умышленном превращении избирательных списков, выборных списков или производства, а также в подложении их составлении, назначается лишением всех особых, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и отдаче в исправительные арестантские отделения от полугода до двух лет. Наказание это увеличивается на срок от 4 — 6 лет, если суд дважды учинено вооруженными лицами (ст. 7).

б) Виновный в умышленных злоупотреблениях при объедении или счете голосов назначается лишением всех особых, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и отдаче в исправительные арестантские отделения от 1⁴/₂ — 2 года (ст. 8). Возбуждение дела допускается лишь в течение трех месяцев со времени совершения дважды (ст. 10).

Дела о вышеупомянутых преступных дѣйствиях: 1) если они учинены служащими, возбуждаются в общем порядке судопроизводства, с преданіем виновных суду без участия их начальства; 2) подлежащіе вѣдѣніе

¹) Ст. 10 тамъ же.
²) Ст. 1 закона 8 марта 1906 г
³) Ст. 10 тамъ же.
⁴) Ст. 4 закона 8 марта 1906 г
окружных судов на общем основании, за исключением дел о должностных лицах, которые подпадают правилам о подсудности преступлений должностям 1).

§ 7. Состав Государственной Думы.

Государственная Дума первоначально состояла из 524 членов. В силу положений 3 июня 1907 г. состав этой сократился до 442, в том числе на губерниях, областях и городах Европейской России приходится 403, на Царстве Польском 14, на Кавказском крае 10 и на Азиатской России 15 членов.

§ 8. Юридическое положение членов Государственной Думы.

1) Члены Государственной Думы при вступлении в Думу дают торжественное обещание предать всемогущему Богу исполнение возложенных на них обязанностей по крайнему их разумению и силам, храня верность Государю и помятуя лишь о благе и пользе России. Члены Думы, отказавшиеся дать торжественное обещание, считаются сложившимися с себя своезвание. Ст. 13 и 17 Учр.

2) Члены Государственной Думы пользуются полной свободой суждений и мнений по делам, подлежащим рассмотрению Думы и не обязаны отвечать перед своими избирателями. Ст. 14 Учр.

3) За преступные деяния, совершенные при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, лежащих на них по сессии, члены Государственной Думы несут ответственность, в порядке и на основании, установленных для привлечения к ответственности высших чинов государственного управления. Ст. 22 Учр.

4) Члены Государственной Думы не подлежат личному задержанию за долги. Впрочем, в случаях, когда могут быть подвергнуты лишению или ограничению свободы, вина же вносятся на рассмотрение судебной власти. Но для лишения свободы член Думы во время сессии должно быть исполнено предварительное разрешение Думы, за исключением случаев: 1) привлечения члена Думы к ответственности за преступные деяния, совершенные при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, лежащих на них по сессии и 2) задержания при самом совершении преступного деяния или на следующий день. Ст. 16 и 22 Учр.

5) Член Думы может быть отозван от своего звания, заявив об этом письменно председателю Думы. В этом случае число членов Думы может быть сокращено: а) утраты русского подданства; б) утраты цивилизованного права на участие в выборах; в) поступления в действительную воинскую службу; г) назначения по гражданской государственной службе на должность, соединенную с определенными окладом содержанием, за исключением должностей министров.

1) Ст. 11 и 12 узка 8 марта 1806 г.
и главоуправляющих отделяемыми частями и д) если член Государственной Думы не посещает ни одного ее собрания в продолжение шести лет, быть освобожден. (Ст. 17 и 18 Упр. в редакции закона 6 июня 1908 г. Собр. узак. № 108). Кроме того член Думы выбирается из её состава при наступлении обстоятельств, лишающих его права участия в выборах. Во всяком случае выделяет член Думы признается выбывшим из её состава по становлению Думы. Ст. 19 и 21 Упр.

6) Член Государственной Думы временно устраивается от участия в ее собраниях в случаях: приятием к следствию или суду по обвинению в преступных действиях, влекущих за собою лишение права участия в выборах и объявлении несостоятельного должника; взрыва до определения свойств несостоятельности. Для устранения члена Думы от участия в ее собраниях требуется постановление Думы. Ст. 20 и 21 Упр.

7) Члены Думы обязаны посещать её заседания. Для доказательства присутствия в общем собрании каждого члена Государственной Думы вносят собственноручно свое имя в течение заседания в ведомость присутствующих. Однако, не присланный участник в пожеланном голосовании считается отсутствующим, хотя бы он внес свое имя в ведомость. Обсуждение причин отсутствия в заседании возлагается на избранную Государственную Думу комиссию. Причина отсутствия, признаваемая уважительной, определяется в Правилах. Ст. 6, 7 и 10 зак. 6 июня 1908 г.

8) Отпуска на срок в общей сложности не более полутора месяцев в течение года разрешаются членами Государственной Думы в порядке, установленном в Правилах. Во всяком случае отпуска могут быть разрешены лишь в случаях необходи́мой болезни по особому разрешение Государственной Думы. Ст. 9 зак. 6 июня 1908 г.

9) Члены Государственной Думы получают ежегодное довольствие в размере 4200 руб. в год. Сверх того им в возмещаются разъездные путины расходы по расходу 5 коп. за версту от места жительства до С.-Петербурга и обратно. Члены Думы, занимающие должности министерств и главноуправляющих, не получают ни довольствия, ни выдачи на возмещение путевых расходов. Члены комитетов Государственной Думы, предусмотренных правилами о порядке разъездных государственных росписях, получают за участие в работе этих комиссий до открытия сессии дополнительное довольствие в размере 10 руб. в день. Довольствие членов Государственной Думы выдается в размере 350 р. в месяц, считая за два избрания каждого из них до дня прекращения их полномочий. Члены Думы, отказывающиеся от своего звания или выбывшие из состава Думы (см. выше п. 5), получают довольствие по расходу 350 р. в месяц, а за день отказа от звания или день постановления Думы об их выбытии из её состава. В случае роспуска Государственной Думы выдача довольствия прекращается по истечении того месяца, в котором роспуска постановлено. В случае смерти члена Думы, вдовствующая им довольствие, считая весь месяц, в который последовала смерть, выдается до вдовы посему, а при отсутствии ее—детьми, по их о том ходатайству. Члены Государственной Думы, без уважительных причин, не здоровое состояния, в общем собрании, не участвуют, и каждый пропущенный день им приравнивается к 300 р. в близнамся месяце довольствия вычиту, разъезд которого определяется Наказом Государственной Думы. Ст. 1, 2, 1 — 4, 11 п. 5 зак. 6 июня 1908 г.
§ 9. Компетенция Государственной Думы.

I. Ведение Государственной Думы подлежит: 1) предметы, требующие издания законов и штатов, а также их изменения, дополнения, приостановления действий и отмены; 2) государственная роспись доходов и расходов влета в финансовом сметном министерстве и главным управлении, равно как и денежных из казны ассигнований, росписи непредусмотренных,—на основании установленных правил 1). Исключение составляет чрезвычайные сверхсреждённые кредиты на потребности военного времени и на особые приготовления, предшествующие войне. Они отмываются по влечь в дело в порядке ведомственного управления; 3) отчет государственного контрола по исполнению государственной росписи; 4) разрешение займов для покрытия каких сметных, так и сверхсреждённых расходов в порядке, установленном для утверждения росписи, кроме займов для покрытия расходов в случаях, когда государственная роспись не будет утверждена к началу светского периода и займов на покрытие чрезвычайных сверхсреждённых расходов на потребности военного времени и особые приготовления, предшествующие войне. Эти займы разрешаются государством в порядке верховного управления. В этом же порядке определяются время и условия совершения займов 2); 5) дома об отчислении части государственных доходов или накопления, требующих Высочайшего соизволения; 6) дома о постройках жилых домов в государственно-распорядительных местах и за свой счет; 7) дома об учреждении компаний на акциях, когда при сем исправляются институты из действующих законов; 8) дома, вносимые на разсмотрение Думы по особому Высочайшему повелению; 9) ведение Государственной Думы подлежат также сметы и раскладки земских повинностей в местностях, в которых не введены земские учреждения, а также дома о повышении земского или городского обложения против размера, определенного земскими собраниями и городскими думами Ст. 51 Учр. Г. Д.

II. Государственная Дума может обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненными по закону правительствующему смотрату, с запросами по поводу таких, исследованных с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, как представляются невозможными. Ст. 33 Учр. Г. Д.

Не далее одного месяца со дня передачи министру или главноуправляющему заявлений о запросе, принятого Государственной Думой, они либо сообщают Думу надлежащие свидетельства и расширения, либо извещают Думу о причинах, по которым они лишены возможности сообщить требования свидетельства и расширения. Если Государственная Дума большинством двух третей ее членов не признает возможным удовлетвориться сообщением министра и главноуправляющего отдельной частию, то дело представляется председателем Государственного Совета к Высочайшему благоволению. Ст. 59, 60 Учр. Г. Д.

1) Обращение упомянутых кредитов к расходованию на общем основании требует согласия Государственного Совета и Государственной Думы. Ст. 15 обр. о порядке расходования госуд. росписи, Св. зак. т. I, ч. II, н.д. 1906 г.
III. Государственная Дума может обращаться к министрам и главноуправляемым отдельными частями за разъяснениями, непосредственно снабжающимися их деля. Но министры и главноуправляемые ими право отказать от сообщения Думе разъяснений по таким предметам, как по соображениям государственного порядка, не подлежат оглашению.
Ст. 40 Учр. Г. Д.

IV. Государственной Думе принадлежит понравить право избрать из числа ее членов председателя и двух его товарищей. Ст. 9 Учр.

V. Государственная Дума избирает из числа ее членов председателя и двух его товарищей. Ст. 9 Учр.

VI. В развитии правом учреждения Государственной Думы Дума наделена наказом, которым определяются подробности внутреннего распорядка в Государственной Думе, предметы ведомства и порядок действий совещаний, образованного под председательством председателя Государственной Думы, и по товарища его, секретаря и одного из товарищей последнего для сообщений общих, возникающих относительно деятельности Думы вопросов, а также обязанности кассиеров Думы, ее архива и подведомственных ему лиц. Наказ сей публикуется во всеобщее сведение через Правительствующий Сенат. Ст. 62 Учр.

VII. Государственная Дума может, для предварительной разработки подлежащих ей рассмотрению дел, образовывать, из своей среды, отдельные комиссии. Число отдельных и комиссий, их состав, а также предметы их ведомства устанавливаются Государственной Думой. Ст. 5 и 6 Учр.

§ 10. Условия деятельности Государственной Думы.

1. Государственная Дума не может собраться и назывть свою деятельность по собственному повелению, она созывается указами Государь и должна быть созвана ежегодно. Государственная Дума должна быть созвана ежегодно по крайней мере один раз, но может быть созвана и большее число раз.

2. Государственная Дума не может ни останавливаться в сборах и продолжать свою деятельность, ни разойтись против воли кайраха, так как продолжительность ежегодных заседаний Государственной Думы определяется указами Государя. С другой стороны, Государственная Дума не вправе прекращать своих ежегодных заседаний, так как сроки таких перерывов также определяются королем. Одному только Государю принадлежит таким образом право закрытия сессий и право отсрочки заседаний Государственной Думы.

Различие между ними заключается в том, что отсрочка не нарушает безпрерывности дел Государственной Думы, закрытие же сессий нарушает ее. (См. об этом в Rüüne, Preussischer Staatsr. § 122.) В случае отсрочки к ней поэтому необходимость повторять созыв и открытие Государственной Думы, вновь ее конституировать, вновь вносить оставшиеся неразсмотренными законы и проекты и предложения. Во время перерыва (отсрочки) дела только прерываются, а потому по открытии заседаний Думы дела продолжаются от того пункта, на котором они остановились их разсмотрение. В случае закрытия сессий занятия Думы, напротив того, прерываются; новое заседание не есть продолжение предшествующих; дела, не законченные
разсмотрим в предшествующих заседаниях, должны рассматриваться вновь.

3) Государственная Дума может быть до истечения пятилетнего срока полномочий ее членов распущена указом Государя. Юридическое значение роспуска состоит в прекращении полномочий членов Государственной Думы. Государственная Дума может быть поэтому распущена и в такое время, когда она не собрана, напр., во время перерыва ее заседаний или после закрытия ее сессии. Но до роспуска Государственная Дума должна быть после новых выборов созвана хотя бы одного, ибо если бы Дума ни разу не была созвана, то нечего было бы и распускать. Рассмотреть Думы клеветать за собою ирро ниче закрытия ее сессии. Однако распущенная Дума не может быть вновь созванной, так как члены ее, благодаря роспуску, потеряли уже свои полномочия.

§ 11. Порядок производства дії.

I. a) Председатель Государственной Думы и два его товарища избираются Думой из числа ее членов на год, и могут быть избираемы вновь. Председатель, кроме случаев роспуска Думы, когда его полномочия его irro прекращаются, исполняет свои обязанности и должность, именно: вперед до нового выбора председателя. Но председатель, избранный на последующий год пятилетия, на которое избрана Государственная Дума, исполняет свои обязанности во всяком случае не даще окончания пятилетия. Председатель Государственной Думы ведет дневной протокол в исполнении благоволения о занятиях Думы. Ст. 9 и 10 Уч. Председатель назначает призывов Государственной Думы 1) и его помощников в числе, определенным штатом. На них возлагается исполнение последовавших как со стороны председателя Государственной Думы, так и со стороны председателей ее отдельных комиссий, распоряжений в иных поддержания порядка в ее помещениях и в заседаниях. Ст. 29 и 28 Уч. Служебное положение призывов Государственной Думы определяется правилами о порядке назначения и увольнения служащих в канцелярии Государственной Думы 2). Собр. узак. 20 февр. 1906 г., прил. к ст. 30 Уч. Гос. Думы, т. I, ч. II Св. зак. изд. 1906 г., ст. 12.

Председатель назначает, открывает и закрывает заседание общего собрания Государственной Думы. Ст. 35 Уч. Он останавливает это все время Думы, который уклоняется от соблюдения порядка или уважения к закону. Он председатель Думы везде задерживать перерывы заседаний или его закрыть. Ст. 37 Уч. Но суждение Государственной Думы по делам могут быть лишь в том случае прекращения, если даже Дума признает дело достаточно выясненным. Ст. 36 Уч.

Председатель разрешает исконечных лицам приступать к открытым заседаниям общего собрания Государственной Думы. В случае нарушений правил заседаний, допущенных объ его по сторонней лица удаляются по распоряжению председателя. Ст. 43 Уч. По распоряжению пред-

1) По закону 1 июля 1906 г. пристав Государственный Думы назначается совместно. См. ниже и. в.

2) Правила эти изменины законом 1 июля 1906 г. Собр. узак. № 102.
съезды назначаются закрытым заседанием общего собрания Думы. Такое назначение обязательно для него, когда министры или главноуправляющие предметов ведомства к которому ведется подлежащее рассмотрению Государственной Думы дело, заявят, что оно, по соображениям государственного порядка, не должно подлежать оглашению. Ст. 44.

От председателя Государственной Думы зависит одобрение отчетов о всех заседаниях общего собрания Государственной Думы, составленных присяженными стекографами, и разрешение оглашения тягчайших частей из отчетов о закрытом заседании общего собрания Государственной Думы, которые они найдут подлежащими опубликованию, если, впрочем, заседание объявлено было закрытым по постановлению Думы или по распоряжению председателя. Ст. 46 Ч.п.

Голос председателя Думы в том лишь случае даёт перевес, если разделил голосов поровну, последовало при двух голосованиях. Ст. 48 Ч.п.

6) Секретарь Государственной Думы и его товарищи избираются Думою из числа её членов на пять лет, но исполняют свои обязанности вперед до выбора секретаря и его товарищей новым составом Думы. Ст. 24 Ч.п. На секретаря Государственной Думы возлагается управление ею канцелярией. Труды его разделяют товарищи секретаря Думы. После истечения пятилетнего срока полномочий членов Государственной Думы и вперед до избрания нового секретаря права и обязанности председателя Думы и соединённой (см. ниже) в отношении служащих в канцелярии Думы и состоящих при ней должностных лиц привязываются секретарю Думы прежнего состава с тягчайшим обеспечением, что он вновь назначает, а перемещает они вышеуказанных служащих вовсе не может, увольнять же их в праве лишь по прошению. В случай необходимости секретарь может их временно устраивать от исполнения служебных обязанностей. Управление канцелярией Думы и заседанием состоящим при Думе должностными лицами в случаях роспуска она возлагается на вышеуказанных основании на государственного секретаря вперед до избрания председателя и секретаря новым составом Думы. (Собр. узак. 1908 г. № 102).

b) Для соображения общих, возникающих относительно деятельности Государственной Думы, вопросов, под председательством её председателя состоят соглашения, в составе которого входят товарищ председателя Думы, а равно секретарь Думы и один из её товарищей, состояющих Думы к тому назначенных. Ст. 12 Ч.п. От соглашения зависит также определение всех чисел канцелярии, так и прочих служащих при Государственной Думе в должностях V и VI классов. Должности ниже VI класса закрываются по канцелярии секретарем, а прочих председателем Государственной Думы. (Собр. узак. 1908 г. № 102).

П. Для законного состава заседаний Государственной Думы требуется при существе не менее одной трети всего числа данного состава членов Думы. Ст. 7 Ч.п. Госуд. Д. В том случае, когда заседание Государственной Думы не состоится по неприбытию половины членов, подлежащее рассмотрению дело, если оно признается важным его министром или главноуправляющим отдельным частью неотложным, назначается к новому слушанию не позднее двух последовательных заседаний неделя. При таком слушании дюло рассматривается, каково бы ни было число прибывших в заседание членов Думы. Ст. 54 Ч.п.
III. Заседания общего собрания Государственной Думы по общему правилу публичны. Председателю Государственной Думы предоставляется разрешать присутствие в этих заседаниях, кроме заседаний закрытых, посторонним лицам, входящим в части, не превышающем количество отведенных для них мест, в соединении установленных правил. Правила о допущении в заседания Думы посторонних лиц и об охранении в помещениях Думы должна быть прогласиться по соглашению председателя Государственной Думы с председателем совеев министров и утверждаться Высочайше волюю.

Ср. 63 Упр. От него же зависит разрешать присутствие в упомянутых заседаниях представителям выходящим в свет назанчив по повелений о погашение в числе, не превышающем количества отведенных для них мест, во более одного от отдельного назания. Члены Государственного Совета, сенаторы и особы дипломатического корпуса имеют право присутствовать в заседаниях Государственной Думы, кроме заседаний закрытых. В случае нарушения лицами, допущенными в заседание, правилами его хода, они удаляются из заседания на распоряжение председателя Думы.

Ср. 43 Упр.

Заседания заседания общего собрания Государственной Думы назначаются по постановлению общего ея собрания или по распоряжению председателя Думы. По распоряжению последнего закрытых заседаний общего ея собрания назначаются и в том случае, когда министр или главноуправляющий отдельного и является в обязанности, если министр или главноуправляющий отдельного частью, если заседание было объявлено закрытым по постановлению Думы или по распоряжению ея председателя, либо министр или главноуправляющий отдельной частью, если заседание было объявлено закрытым в государстве их о том назначении. Ср. 44 и 45 Упр. Ответы о всех заседаниях общего собрания Государственной Думы составляются призываемыми стеноографами и, по одобрению председателя Думы, допускаются к огласованию в печати, кроме отчетов о закрытых заседаниях.

IV. Постановление Государственной Думы по разсмотрузанию ею заложиваются в общем ея собрании большинством голосов. В случае разделяния голосов поровну, производится новое голосование. Если и затем не получается большинства голосов, то голос председателя является перечислением. Постановление Думы объ объявлается выборами в Думу, по неизвестности их, получает силу в том лишь случае, если принято большинством двух третей назначения, числа. Такого же квалификационного большинства двух третей голосов требует постановление Государственной Думы о признании сообщения министра или главноуправляющего по запросу о незаконных дипломированных неудовлетворительном. Ср. 48 и 60 Упр.

V. В Государственную Думу воспрещается являться депутатам, а также представлять словесные и письменные заявления и просьбы. Ср. 61.

VI. Во всех собраниях Государственной Думы могут присутствовать министры и главноуправляющие отдельными частями, но участвовать в голосовании они имеют право только в том случае, если состоят членами Думы. Министры и главноуправляющие должны быть выслушаны в заседаниях Думы каждый раз, когда они о том заявят. 39 и 40 Упр.
УП. Для предварительной разработки подлежащих ея рассмотрению дель Государственной Думы может образовывать их своей среды отдельные коммиссии. Число отдельных коммиссий, их состав, а также предметы их ведомства устанавливаются Государственной Думой. (Ст. 5 и 6 Учр.). Заседания отдельных коммиссий назначаются, открываются и закрываются их председателями. В заседаниях, отдельных и коммиссий ни посторонний лицо, ни представители печати не допускаются. 35 и 42 Учр.

УП. 1) Законопроекты вносятся в Государственную Думу министрами либо главноуправляющими отдельными частями, либо коммиссиями, образованными из числа Думы, или же поступают в Думу из Государственного Совета. (Ст. 34 Учр.). Законопроект, внесенный в Государственную Думу министром или главноуправляющим отдельной частью, может быть взят и к ней обратно, до тех пор, как законопроект не одобрен Думой. Ст. 47.

2) Объ отмечень или изменині действующаго или изданні новаго закона члены Государственной Думы подают письменное заявление ея предсѣдателю. Къ заявлению объ измѣнені действующаго или изданні новаго закона должны быть приложены проектъ основных положений предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительнымъ къ проекту заявлениемъ. Если заявление это подано въ письменной формѣ, члены, то предсѣдатель вносить его на засѣданіе Думы. О дѣлѣ слушанія въ Государственной Думѣ заявленія объ отмѣнѣ или измѣнені действующаго или изданні новаго закона извѣстятся министры и главноуправляющіе отдельными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ имъ копіи съ заявлѣніемъ и относящимся къ нему приложеніемъ, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія. 55 и 56 Учр.

Если Государственная Дума раздѣлить изложенныя въ заявлѣніи соображенія о желательности отмѣнъ или измѣні действующаго или изданні новаго закона, то соотвѣтствующий законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащемъ министромъ либо главноуправляющимъ отдельной частью. (Ст. 57 Учр.). Законопроектъ, предварительный по повому Думы, можетъ быть взятъ обратно внесеніемъ его министромъ или главноуправляющимъ не позднѣе, какъ съ согласіемъ на то Думы. (Ст. 47 Учр.) Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющемъ отъ составленіи такого законопроекта, Дума можетъ быть образована для его выработки коммисіей изъ своей среды. 57 Учр.

Законопроекты, предназначенные по повому Государственному Совѣту и ихъ одобренныя, поступаютъ въ Государственную Думу. (Ст. 49 Учр.). Законопроектъ, предназначенный по повому Государственному Совѣту и по его одобрѣніе, поступивший въ Думу, не можетъ быть взятъ обратно министромъ или главноуправляющимъ, внесеніе такой законопроектъ всъѣтъ. (Ст. 47 Учр.). Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственная Дума, не отклоняя предварительного по повому Государственному Совѣту и ихъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для постановленія Думы, либо возвращено въ Государственной Совѣтъ, либо передано въ особую коммисію, образуемую изъ равныхъ числа членовъ отъ Государственного Совѣта и Государственной Думы по выбору Совѣта и Думы, по принадлежности. Въ коммисіи предсѣдательствуаетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой коммисіи. Изъ коммисіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственный Совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Ст. 51 Учр.
4) Законопроекты, поступившие в Государственную Думу и ею одобренные, передаются в Государственный Совет. (49 Упр.). Законопроекты, поступившие в Государственную Думу и одобренные ею, как и Государственный Совет, равно как законопроекты, принятые ранее по случаю Государственного Совета и одобренные им, как и Государственный Совет, представляются Императорскому Величеству председателем Государственного Совета. (52 Упр.). Законопроекты, не принятые Государственной Думой или Государственным Советом, признаются отклоненными. (Ст. 50 Упр.). Законопроекты, принятые и одобренные по случаю Государственного Совета или Государственной Думы и не удерживаемые Высочайшим утверждением, могут быть внесены на законодательное рассмотрение в течение той же сессии. Законопроекты, принятые ранее по случаю Государственного Совета или Государственной Думы и отклоненные одним из их установлений, могут быть внесены на законодательное рассмотрение в течение той же сессии, если по схему Высочайшее на то повеление. 53 Упр.

IX. О сообщениях свидетельств и разъяснений по поводу таких, посвящённых со стороны министров и главноуправляющих отдельными частями, равно подведомственных им лиц и установлений, действий, они представляются незаконными, лица Думы подают письменное заявление председателю Думы. Если заявление подписано не менее, чем третью частью членами, то председатель вносит его на обсуждение Думы. Принято большинством членов Государственной Думы заявление сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдельной частью, которые, не далее одного месяца со дня передачи им заявления, либо сообщают Думе подлежащие свидетельства и разъяснения, либо извещают Думу о причинах, по которым они лишены возможности сообщить требуемые свидетельства и разъяснения. Если Государственная Дума большинством двух третей ее членов не признает возможным удовлетвориться сообщениям министров или главноуправляющих отдельною частью, то дело представляется председателем Государственного Совета на Высочайшее благоволение. Ст. 59 Упр.

Дополнение.

ГЛАВА II

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ

§ 1. Общая характеристика.

В отличие от Государственной Думы Государственный Совет характеризуется законом как "государственное установление", в коем обсуждаются законодательные предложения. Государственный Совет, действуя, ему предлагаемый, пользуется всеми способами министерств. В Государственный Совет обращаются важные депутатские, а также представлять сложные или письменные заявления и просьбы. (Ст. 5 и 6 Упр.). Государственный Совет
своего обращения к Государственному Думе, кроме случая взыскания из закона существенных, таких председателей, а с другими установлениями и лицами — через Государственного секретаря. Ст. 138 Нак.

От Государственного Совета необходимо отличать Департаменты и Особия Присутствия в Государственном Совете, не имеющие никакого отношения к обсуждению законодательных предложений, а ведущие особо указанная в законе дела. См. ст. 1 Упр. Г. С.

§ 2. Состав Государственного Совета.

Государственный Совет состоит из членов по Высочайшему назначению и членов по выборам (ст. 8). Состав присутствующих в Совете членов по Высочайшему назначению, а также членов по выборам ежегодно публикуется во всеобщем свете (11). Общее число членов Государственного Совета, присваивающих Высочайшие власти к присутствованию в Совете их своим членам по Высочайшему назначению, не должно превышать общего числа членов Совета по выборам. Законом разрешается число членов Государственного Совета вообще от числа Государственного Совета, присутствующих в Совете, составляющих в Совете членов по Высочайшему назначению, может быть пополнено до числа членов, как не присутствующих, так и вновь назначенных (9).

Члены Государственного Совета по выборам выбираются сроками на десять лет, с течением времени выборы родительский, чтобы каждый год один из каждого разряда членов выбирался в очередности порядка. В течение случая, когда число членов Совета данного разряда не делятся на три, превышающего деление на три число членов выбирает в составе последней третьи. Время выбываемой к истечению трехлетнего срока трети членов Совета по выборам, выбирает в соответствии установления такого же числа членов Совета соответствующих выбываемых разрядов. Выбираемые в очередных порядах члены Совета могут быть вновь выбраны. См. прим. (ст. 18).

Не могут быть выбраны в члены Государственного Совета: 1) лица, не достигшие сорокапятого возраста; 2) не окончившие курс хотя бы в средних учебных заведениях или в выделяемых соответствующего жилищных; 3) иностранное подданство и 4) указаны в п. 1 ст. 6 и в статьях 7 и 8 вед. о выборах в Государ. Думу лица, не участвующих в выборах в Думу (ст. 20).

Члены Государственного Совета по выборам выбираются:

1) От духовенства православной российской церкви. Сенатский Синод избирает шесть членов Государственного Совета; трое из монашествующих православных духовенства и трое из благоустроенного духовенства. Порядок избрания определяется самим Синодом с Высочайшего утверждения (ст. 12 и 13).

2) От губернских земских собраний. Каждое губернское земское собрание избирает по общему числу членов Государственного Совета (12 и 14).

Члены эти избираются из числа: а) лиц, владеющих в губернии на правах особенности или пожизненного владения, а в отношении горнозаводских дач также и на поселенческом праве, не менее трех лет, про-
стреловъ обложенными сборами на земскія повинности земли, въ три раза превышающимъ количество земли, дающе право на непосредственное участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, и 6) лицъ, владѣюцихъ въ губерніяхъ, на право собственности или пожизненнаго владѣнія; а въ отношеніи горно-
заводскихъ дачъ также и на посессионномъ правѣ, не менѣе того же трех-
лѣтнаго срока, пространствомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, дающими право на непосредственное участіе въ земскихъ избиратель-
ныхъ собраніяхъ, если лица сія послужили не менѣе двухъ выборныхъ сро-
ковъ, въ должности губернского или уѣзднаго предводителя дворянства, пред-
сѣдателя губернской или уѣздной земской управы, городского головы или по-
четнаго по выборамъ городского суда. С.-Петербургскому, Московскому и Хер-
сонскому Губернскимъ Земскимъ Собраниямъ предоставляется выбирать по од-
ному члену Государственнаго Совета не только изъ числа указанныхъ земле-
владѣльцевъ, но также изъ лицъ, владѣющихъ въ С.-Петербургѣ, Москве и Обессѣ, на право собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе трехъ лѣтъ, ведомымъ имуществомъ, оцѣненнымъ, для взимания земского сбора, въ нѣкоторомъ пяти тысячъ рублей, или же оцѣненнымъ, на томъ же основаніи, не ниже пятнадцати тысячъ рублей, если владѣльцы имущества послужили не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ перечисленныхъ выше должностяхъ 1).—Списки лицъ, ижѣгшихъ право быть избранными въ члены Государственнаго Совета, составляются уѣздными земскими управленіями. Списки эти по губерніямъ С.-Петербургской, Московской и Херсонской дополняются свѣдѣніями о высшепрописанныхъ лицахъ, на основаніи сообщений городскихъ управъ городовъ С.-Петербурга, Москвы и Одессы. Составленные такимъ образомъ списки сообщаются уѣзднымъ управленіемъ губернатору, по разоргани-

1) Въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также въ области войска Донскаго образуются, въ губерніяхъ и областномъ горо-
дахъ, подъ предсѣдательствомъ губернскаго, а въ области войска Донскаго областнаго предводителя дворянства, сѣдды лица, ижѣгшихъ въ сыяхъ губер-
ніяхъ и областяхъ, по количеству состоящихъ во владѣніи ихъ земли, право не-
посредственнаго участія въ сборѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если при томъ они владѣють той землѣю не менѣе трехъ лѣтъ и если они не принадлежатъ къ числу лицъ, которые по допускаются къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. Каждый изъ сихъ сѣддовъ выбираетъ по одному члену Го-
сударственного Совета. Въ губерніяхъ Царства Польскаго образуются, въ гу-
берніяхъ городскихъ, подъ предсѣдательствомъ особенныхъ лицъ, назначенныхъ къ тому Высочайшею властію, сѣдды лица, ижѣгшихъ въ сыяхъ губерніяхъ, по количеству состоящихъ во владѣніи ихъ земли, право непосредственнаго уча-
стія въ сѣддахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если они владѣють той землѣю не менѣе трехъ лѣтъ и если они не принадлежатъ къ числу лицъ, которые по допускаются къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. Каждый гу-
бернійский сѣддъ выбираетъ по шести выборцамъ изъ числа лицъ, владѣю-
щихъ въ губерніяхъ, на право собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе указаннаго трехлетнаго срока, пространствомъ обложенной государственными налогомъ или вѣчными сборами земли, въ три раза превышающимъ количество земли, дающе право непосредственнаго участія въ сѣддахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Общій въ городѣ Варшавѣ сѣддъ этихъ выборцовъ, подъ предсѣдательствомъ особаго лица, назначенаго къ тому Высочайшею властію, выбираетъ изъ своей среди шесть членовъ Государственного Совета.
Производство выборов в члены Государственного Совета съездами выборщиков.

Избрание членов Государственного Совета производится подложными съездами под председательством выбранных в них из своей среды лиц (ст. 19). Выборы производятся закрытым подачею голосов посредством баллотировок шарами или посредством записей.
Избраными считаются получившие большинство голосов избирателей в порядке большинства голосов; в случае же их равенства—избирате́ль определяется по жребию.

Если число получивших большинство голосов не достигает подлежащего избранному числа выборщиков или членов Государственного Совета, то на следующий день производятся дополнительные выборы недостающего числа выборщиков или членов Совета.

В случае безуспешности этих дополнительных выборов, на третий день проводятся окончательные выборы недостающего числа выборщиков или членов Совета, причем избранные считаются получившие относительное большинство голосов (ст. 21).

§ 4. Обжалование выборов.

Разъяснение сомнений по применению постановлений учреждений Государственного Совета относительно выборов в члены Государственного Совета принадлежит Правительствующему Сенату, при чем дела эти разрешаются в первом его департаменте порядке, указанным в ст. 21 пол. 22 № по выборах в Госуд. Думу (25) 1). Жалобы на неправильность производства выборов в члены Государственного Совета приводятся на имя Совета. Жалобы эти подаются в трехдневный срок со дня закрытия подлежащего избирательного собрания или съезда его председателя и непременно заверяются им, с его объяснениями, в Совет в письменном сроке до дня получения жалобы (ст. 21).

Новые выборы производятся подлежащими установлениями в случае отмены Государственного Советом всего выборного производства (ст. 28). Постановление Совета объ объявляется выборами в члены Совета, по неправильности этих выборов, получает силу в том случае, если принято большинством двух третей наличных членов Совета (ст. 46 Уч. Госуд. Сов.). В случае же отмены выборов по отношению к отдельным членам Совета на месте их вступают в порядок старшинства избирательных баллов, т. е. следующих за ними лиц, которых получили при выборах большинство голосов. Если таких лиц не окажется, то производятся подлежащие избирательному собранию или съезду новые выборы (28). В случае выбора из состава Государственного Совета членов по выборам, если до окончания срока, на который он был избран в Совет, остается более года, выборного члена на оставшуюся его срок полномочий заменяет в порядке старшинства избирательных баллов, следующие за ними лица, получившие при выборах большинство голосов. Если такого лица не окажется, то производятся подлежащие избирательным собраниям или съездам новые выборы (24).

1) Т. е. по высшему заключению обер-прокурора, большинством голосов присутствующих сенаторов, в случае же равенства голосов—по мнению, принятому сенаторами, исполняющими обязанности первоисправствующего.
§ 5. Юридическое положение членов Государственного Совета.

а) Члены Государственного Совета по вступлении на должность увольняются только по их же воле (9). Напротив того, полномочия членов по выборам могут быть прекращены и до срока унаследования новыми лицами вновь назначаемыми в порядке выборов членов Совета (10).

б) Члены Государственного Совета по выборам, в течение его сессий, производят суточное изъятие изundanceх довольствие в размере двадцати пяти рублей в день каждого (28). Это суточное довольствие членов Государственного Совета получает в течение сессий со дня прибытия их к исполнению своих обязанностей. Оно выдается в течение сессий по окончании каждого месяца, а по окончании сессий — при ее закрытии (ст. 8 и 9 Нак.). Во время отпуска членов Государственного Совета от его звания, уклонение его из состава Совета суточное довольствие ему не производится (ст. 11 Нак.). Члены Государственного Совета по выборам, если занимают другую должность, кем-либо присвоено содержание, получают его лишь в случае отката от суточного довольствия (ст. 28 Уч. Госуд. Сов.). Сверх суточного довольствия означенным членам Совета возмещаются из казны, раз в год, путевые издержки по расчетам штат коп пись на версту от места их жительства до С.-Петербурга и обратно. Возмещение путевых издержек членов Государственного Совета на привод в С.-Петербург производится в начале сессий, а на обратный путь — при ее закрытии (ст. 10 Нак.).

в) Члены Госуд. Сов. по выборам, в отношении лишения и ограничения личной свободы и временного устранения от участия в собраниях Совета, равно как и условий и порядка отката от звания члена Совета, снятием его звания и вычета из состава Совета, подчиняются соответствующим правилам, установленным для членов Госуд. Думы (27). См. выше гл. III, § 8.

Собственное подлежащих установлений общ обстоятельствах, служащих по закону основаниями для лишения члена Государственного Совета личной свободы, временного устранения его от участия в собраниях Совета или вычета из состава Совета, а также заявления членов Совета об обстоятельствах, влекущих за собою по закону вычет из состава Совета, поступают к председателям Совета. Председатель, удостоверившись, что сообщение или заявление носит указанный выше обстоятельства, передает его в комиссию личного состава и внутреннего распорядка для доклада его замечания Государственному Совету (ст. 22 Нак.). Доклад комиссией должен быть представлен в течение недели, если не будете распоряжении Государственного Совета (ст. 23 Нак.). Государственный Совет, в общем собрании, разрешает ход, возникающему по указанным сообщениям или заявлениям, в составлениях правил, установленных Наказом для разсмотрения ходь в правильности выборов. Ст. 24 Нак. О членах Государственного Совета по выборам, отказалшихся от его звания или признанных сложившими с собой это звание, либо выбывших из состава Совета Госу-
дарственный секретарь сообщает председателю Совета министров для соответственного распоряжения. Ст. 25. Наказ.

g) Государственный Советъ въ дѣяхъ, ему предлагаемыхъ, пользуется всемъ свободою мнѣній (ст. 5 Уг. Т. О.). Члены Государственного Совета по выборамъ не обязаны отчитываться передъ своими избирателями и, въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній по дѣямъ, подлежащимъ вѣдѣнію Совета, подчиняются соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ Государственной Думы (26).

д) При вступлении въ Государственный Советъ члены его поднимаютъ присягу, кою обѣщаютъ передъ Всемогущимъ Богомъ исполнять возложенные на нихъ обязанности по крайней разумѣнію и сожал., храня вѣрность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Свободному Всероссійскому и памятую лишь о благѣ и пользѣ Россіи (ст. 4 и прил.).

e) Члены Государственного Совета обязаны присутствовать въ засѣданіяхъ Совета 1). Если членъ Государственного Совета лишаетъ возможности прібывать въ засѣданіе Совета, то дѣлаются увѣдомленія предсѣдателя или государственного секретаря о причинѣ своего отсутствія. Неприбывіе въ засѣданіе допускается лишь по уважительнымъ причинамъ (ст. 4 и 5 Нак.). Члены, не появляющіеся засѣданіи безъ уважительной причины болѣе мѣсяца, перестаютъ получать суточное довольствіе (ст. 7 Нак.). Члены Государственного Совета не могутъ отчуждаться безъ отпуска. Членъ Совета по выборъ могутъ отлучаться на срокъ не свыше 14 дней съ извѣстіемъ предсѣдателю; отпуска на болѣе продолжительное время разрѣшаются постановленіями Совета (ст. 6 Нак.). Членамъ Государственного Совета по выборъ, находящимся въ отпускѣ болѣе одного мѣсяца въ течение сессіи, причисляется имъ сверхъ мѣсяца суточное довольствіе не производится. Однако, въ случаяхъ засѣдательской болѣзни членъ Совета получаетъ суточное довольствіе въ течение четырехъ мѣсяцевъ (ст. 7 Нак.).

ж) Каждому члену Государственного Совета предоставляется получать изъ государственной казны гражданскій удостовѣрительное его званіе (ст. 12 Нак.).

§ 6. Компетенція Государственного Совета.

1) Главный принципъ, которому опредѣляется компетенція Государственного Совета, заключается въ ст. 7 и 86 Осян. зак., согласно которому Го
сударь осуществляет законодательную власть в едиении с Государственно-
ным Советом и никакой новый закон не может последовать без одо-
брения Государственного Совета. В этом отношении компетенция Государст-
венного Совета распространяется на все области государственной деятель-
ности, власти, благосостояния, финансов. Государственному Совету прини-
мается не только одобрение или неодобрение законов, предложенных Госуд.
Думой или монархом; ему принадлежит также инициатива издания закона,
которое прежний Государственный Совет не пользовался: согласно ст.
13 Учр. Госуд. Сов. и 107 Зак. Основы. Государственный Совет может возбуждать предположения об отмене или изменении действую-
щих и издание новых законов, за исключением основных государствен-
ных законов.

2) Проекты государственной росписи доходов и расходов рассматриваются
Государственным Советом в общем, в учреждении его установлением,
порядок обсуждений подлежащих ведению совета законодательных дел
с сообщением на специальном для бюджета установлений правил (ст. 2
прав. о город. расходах. ст. 53 Учр. Госуд. Сов.)). см. ниже § 7,
п. 15.

3) Государственный Совет произбран полномочий своих членов по выбиrowам. Ст. 102 Основы. Зак. Предварительная проверка полномочий по
избранных членов Государственного Совета производится на комиссию по дей-
ствию личного состава и внутреннего порядка. Ст. 13 Нак. В эту комиссию
поступают сообщения об избранных членов Государственного Совета и
представлены в Совет выбираем производстве тьма установлений для,
которые избраны членами Государственного Совета, а равно изolley их не-
правильность производства выборов и объяснения по ним представителя
подлежащих избираемых выбранных и съездов. Ст. 14 Учр. Семей
относительно правильности выборного производства могут быть заявлены
членами Государственного Совета не позже семи дней со дня объявления,
в Совет об избранных лицах. Такие заявления сообщаются представителям Сove-
тва или комиссии письмом, с указанием основных возбуждаемых сочи-
ниий. Ст. 15 Нак. Члену Государственного Совета, правильность выбора которого
обжалована или вызвана сомнений, предоставляется давать, при рассмотрении дела
в комиссию, все необходимые, но его мнение, разъяснение, без участ-
вия в ее решениях, хотя бы он и состоял членом комиссии. Равным
образом, в заседания могут присутствовать для разъяснений ть члены
Государственного Совета, которые сданны упродажены в ст. 15 заявления.
Для этих означенные члены Совета назначаются в заседании комиссии. За
интересованный член также может сносяться в заседании комиссии и ему дается
возможность ознакомиться с отвечающими его дела документами. Ст. 17
Нак. Заключение комиссии изображен с предъявленными ей разъяснениями доку-
ментами сообщаются общему собранию Государственного Совета отдельно по каждому
выборному производству, по которому принесена жалоба или возбудован со-
винений. Ст. 18 Нак. Комиссия может, не ожидая окончания проверки его
выборов, обжалованных или вызванных сомнений, представить общему собранию Государственного Совета доклад о тех членах Совета, относи-
тельно правильности выбора которых нет жалоб или заявлений и не встре-
тились сомнений в среде комиссии. Ст. 16 Нак.

При решении общем собрании Государственного Совета дель о пра-
визности выборов в голосовании не участвует тот член Совета, избрав-

4) Подробности своего внутреннего распорядка Государственный Советъ опредѣляется посредствомъ надаваемаго имъ Наказа (60 ст. Учр. Г. С.). Государственный Советъ проступаетъ къ обсужденію вопроса объ избѣніи или дополненіи своего Наказа не чаще, какъ по заявлениѣ, поданному посмѣнѣ, чьмъ тридцато членами Совета. Ст. 116 Нак.

5) Государственный Советъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдельными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разматриваемыхъ имъ дѣй. Но министры и главноуправляющіе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія Совету разъясненій по такимъ предметамъ, какъ по сообщеніямъ государственнаго порядка не подлежатъ оглашенію (ст. 36). Разъясненія сообщаются министрами и главноуправляющими какъ лично, такъ и черезъ ихъ товариціи или начальниковъ отдельныхъ частей центрального управления. Свѣдѣнія же по специальнымъ предметамъ могутъ быть представлены мнѣ при сообщеніи другимъ должностнымъ лицъ, завѣдающимъ дѣлами по означеннымъ предметамъ (37).

6) Государственный Советъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдельными частями, подчиненными по закону Правительствующему Сенату, съ запросомъ по поводу какихъ посредствомъ съ ихъ стороны или подведомственныхъ имъ лицъ и уставленій, дѣйствій, комъ представляются незакономѣрными (ст. 44). Въ каждомъ отношении можно предложить запросы министра либо сообщаетъ Государственному Совету подлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо опредѣляетъ Советъ въ причинѣ, по которой онъ лишаетъ возможность сообщить требующихъ свѣдѣнія и разъясненія (58). Если Государственный Советъ не признаетъ возможными удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго, то председатель Государственного Совета представляетъ дѣло на Высочайшее благоволеніе (53).

1) Т.-е. для распоряженія о производствѣ новыхъ выборовъ или о признаніи тѣхъ изъ свѣдующихъ за выбывшими лицъ, которые получили при выборахъ большинство голосовъ. Ст. 22 Учр.
§ 7. Порядок производства дёла в Государственном Совете.

1. Председатель и вице-председатель. 2. Продолжительность ежегодных заседаний. 3. Заседания в периодических и тайных заседаниях. 4. Председательствование Государственного Совета. 5. Положение министров в Совете. 6. Кассационная власть. 7. Бюджетная власть. 8. Индивидуальная именная власть. 9. Запросы. 10. Порядок дебатов. 11. Подготовительных к заседанию действий и определение его программы. 12. Порядок рассмотрения законопроектов и предложений. 13. Переход в очередные дёла. 14. Внесение поправок. 15. Порядок рассмотрения бюджета. 16. Протоколь заседание Государственного Совета.

1) Председатель и вице-председатель Государственного Совета назначаются ежегодно Высочайшего волшества из числа членов Совета по Высочайшему назначению. Вице-председатель Совета, в случае отсутствия председателя, исполняет обязанности последнего, в остальное же время участвует в собраниях Совета на правах его члена (ст. 3 Устав. Г. С.). В каждом заседании Государственного Совета председатель может передать свои обязанности вице-председателю на все заседание или на определенное дёло. В этом случае, когда председатель покидает пределы в заседания Государственного Совета, в председательствовании вступает вице-председатель (ст. 2 и 3 Наказа). Председатель Государственного Совета ежегодно повееряет на Высочайшее волшебство вспомогательных отчеты о деятельности Совета за каждую отдельную сессию (ст. 7). Заседания Государственного Совета назначаются, открывается и закрываются его председателем (ст. 33 Устав. Г. С.) в дни, заранее определенные Советом в начале каждой сессии. В случае надобности, по постановлению Совета, заседание его может быть назначено и на какой-либо иной день. Объявленные заседания оглашаются по распоряжению председателя. Чрезвычайные заседания Государственного Совета назначаются председателем Совета, по его усмотрению или по постановлению большинства его, т. е. третина членов Совета. Ст. 57 Наказ. Назначение часа для начала каждого заседания Государственного Совета зависит от председателя (ст. 58 Наказ).
становления объ этом, совершенствованию означенному правопорушение члену Совета предоставляется представить свои объяснения по поводу нарушения. Приведение на наказание и голосование производится посредством поднятия бывшими.

О руководстве председателем и голосованием см. ниже.

2) Продолжительность ежегодных заседаний Государственного Совета и сроки перерыва в течение года определяются указами Государя (ст. 30).

3) Заседания состава заседаний Государственного Совета, обусловленные присутствием не менее одной трети общего числа данного состава членов Совета, без различия членов по высочайше назначаемым или по выборах (ст. 31). В случаях, когда у председателя возникает сомнение относительно законности состава заседания, или по сему предмету посредством заявления кого-либо из членов Совета, производится подсчет присутствующих членов. 62 Нак. В тех случаях, когда заседание Государственного Совета не состоится по неправдивою положенному числе его членов, подлежащие рассмотрению дело, если оно признается внезапным его министром или важноправящим отдельною частью неотложных, назначается в военном законодательстве не позднее двоих, после несостоявшегося заседания, недели. При таких случаях дело рассматривается, каково бы ни было число присутствующих в заседании членов Совета (52).

4) В Государственном Совете воспрещаются являться депутациям, а также представлять словесные и письменные заявления и просьбы (ст. 6).

1) На заседания общего собрания Государственного Совета по общему праву публичны. а) Председателю Государственного Совета предоставляется разъяснить присутствие в заседаниях общего его собраний, кромé заседаний закрытых, посторонних лиц в числе, не превышающем количества назначенных для них места, с соблюдением установленных правил (ст. 39). Право об объявлении в заседания Государственного Совета посторонних лиц и объ охранении в помещении Совета должно быть установлено по соглашению председателя Государственного Совета с председателем. Совета министров и утверждается высочайше властью (ст. 61). В заседаниях общего собрания Государственного Совета, кроме заседаний закрытых, имеют право присутствовать члены Государственной Думы, сенаторы и особы дипломатического корпуса. Ст. 39 Учр. Г. С. Руководством и других пущения выражения одобрений или порицаний в заседаниях Государственного Совета не допускаются. Воспрещается также передивать говорит лиц или иными способами нарушать в заседаниях порядок занятий. Ст. 77 Нак. В случаях нарушений лицами, допущенных в заседании, правильности его хода, они указываются в заседания по распоряжению председателя Совета (ст. 39). б) Отчеты о всех заседаниях общего собрания Государственного Совета составляются присяжными секретарями и, по одобрении председателя Совета, допускаются к оглашению в печати кромé отчетов о закрытых заседаниях (ст. 41). Каждому лицу, присяжному участнику заседаний, по своему составленный секретарский отчет, посылается та часть отчета, в которой указаны его суждения. Замечания о несоответствии записей взвешенные должны быть представлены в государственную канцелярию не позже часа пополудни следующего за разъяснением отчета дня. Замечания, представляющиеся государственной канцелярией, отчета представляется председателю. Сведения по поводу сданных членами Государственного Совета замечаний разрешаются председателем. Одобренный председателем отчет.
считается государственным секретарем. Отчеты, за исключением непо-
лежных оглашениям в печати, разсылаются в печатае экземплярах, членам Государственного Совета, в канцелярию Государственной Думы, председателя Совета министров, министрам и главноуправляющим отдель-
ными частями. Ст. 129, 130 Нак. От председателя Совета запись раз-
рываем присутствующих в заседаниях общего его собрания, копия заседаний закрытых, представителям выходящих в свет изданий повременных печат в числе, не превышающем количества отведенных для них мест, но не более одного от отдельного издания (ст. 39).

II. Закрытых заседаний общего собрания Государственного Совета назна-
чаются по постановлению общего его собрания или по распоряжению председа-
теля Совета (ст. 40 Учр. Г. С.). Заседания Государственного Совета мож-
ют быть объявлено закрытыми для разсмотрения всего дела или части оного. Ст. 59 Нак. Государственный Совет приступает к обсуждению заявления
членов объ объявлении заседания закрытым, если оно поддержано не менее, чем десятью членами. Обсуждение заявления происходит в публике и ограничивается одной речью за и одной против него. Ст. 66 Нак. По распоряжению председателя Совета закрытые заседания общего его со-
браны назначаются и в том случае, когда министр или главноуправляю-
щих отдельной частью предметов ведомства каждого нанесется до, под-
лежащему рассмотрению Совету, заявить, что оно, по обстоятельствам государ-
ственного порядка, не должно подлежать оглашению (ст. 40). В закрытых заседаниях Государственного Совета нез состава государственной канцелярии, присутствуют государственный секретарь и его товарищ, а также другие чины канцелярии, по распоряжению государственного секретаря. Ст. 61 Нак. Нь после закрытых за седаний общего собрания Государственного Совета
могут подлежать оглашению в печати лицу тот части, опубликование которых может возможно ибо председатель Совета, если заседание было объявлено закрытым по постановлению Совета или по распоряжению его пред,
седателя, либо министр или главноуправляющий отдельной частью, если за-
седание было объявлено закрытым вследствие их о том заявлении (42 ст.).

5) Постановление Государственного Совета по разсмотрению ими зда-
лых почитается итоговым, принятое в общем его собрании большинством го-
лосов. Ст. 46 Учр. Г. С. Поэтому каждый вопрос, подлежащий рассмотрению
Государственного Совета, ставится председателем на голосование. Ст. 117
Нак. В случае разделился голосов поровну, производится новое голосова-
ние. Если и затем не получается большинства голосов, то голосов пред,
седателя дает перевес (46). Постановление объ отданной выборки в членов
Совета, по неправильности этих выборов, получает силу в том случае,
если принято большинством двух третей наличных членов Совета (48). Такого не квалифицированного большинства двух третей голосов требуется для дальнейшего ходения постановления Государственного Совета о признан-
нии сообщения министра или главноуправляющего по запросу о незакономф-
ных действиях неукоснительных (ст. 59).

В Государственном Совете принято двойного рода голосование: устное и посредством записи. Первое в свою очередь разделяется на простое и помешанное. Помешанное голосование состоит в прочтении списка всев без сутствующих в заседании членов Государственного Совета, причем каж-
дый, после произнесения его имени, дает свой ответ с места. Ст. 126 Нак. При производстве простого голосования, которое является обычным,

КОБРИНСКИЙ.—РУССКОЕ ГОСУДАРСТВО. Т. II. 14
председатель предлагает подающим голоса за отрицательное решение поставленного вопроса встать. Председатель может произвести поворот такого голосования, предлагая вставать высказывающимся за утверждение решения поставленного вопроса. Если обратная поворот не даёт достаточно определённых указаний относительно разделения голосов, а также в случаях, когда председатель не признает возможным принять способ простого голосования, голосование производится посредством подачи заявок с объяснением на них «за» или «против». Заявки эти, в присутствии небольшого числа членов Государственного Совета, подчёркиваются чинами государственной канцелярии, под наблюдением государственного секретаря. Членами Государственного Совета предоставляется однако до приступа к голосованию заявить председателю о производстве понятного по рассмотренному вопросу голосования. Если такое заявление поддержано не менее, четырёх членов Совета, то оно представляется на разрешение Совета без прений. Результат каждого голосования объявляется в заседании председателем или, по его распоряжению, государственным секретарем. Ст. 123—127 Нак. Подлежащий голосованию вопрос ставится председателем таким образом, чтобы ответ на него при всяком способе голосования заключался в простом «за» или «против». По поводу поставленного на голосование вопроса может быть сделано заявление о разделении его на несколько отдельных вопросов. Такое заявление разрабатывается Советом, по прений по нему ограничивается одной рёбью за и одной против него. Поставленный вопрос провозглашается председателем непосредственно перед голосованием. Ст. 118—120 Нак. При голосовании записями в протоколе отмечается лишь число лиц, подавших голоса за и против предложений; при понятном же голосовании приходят имена лиц, высказавшихся за и против предложения. Ст. 134 Нак. В голосовании должно участвовать не менее чем членов Государственного Совета, чём сколько требуется для законного состава заседания. В голосовании участвовать притом только присутствующие в заседании члены и подача голоса одним членом Совета за другого, по его уполномочию, не допускается. Ст. 121, 122 Нак. 6) В собраниях Государственного Совета могут присутствовать министры и главноуправляющие отдельными частями, но участвовать в голосовании они имют право только в том случае, если состоят членами Совета (35). Министры и главноуправляющие должны быть высушены в собрании Государственного Совета каждый раз, когда они о том заявили (ст. 36). 7) От Государственного Совета заключаются предварительные по его почину или же переданные из Государственной Думы и ею одобренные законопроекты обращаться для предварительного соображения, в особом, образованном для его состава из своей среди комиссии (32). В случае отказа министра или главноуправляющего от составления законопроекта, инициатива которого исходит от членов Государственного Совета и этим последним одобrena, Государственным Советом может быть образована для его выработки комиссия из своей среди (52). В составе Государственного Совета учреждаются постоянные и временные комиссии. Постоянная комиссия образуется для определённого рода дел в составе членов выбираемых на все сессию Государственного Совета, а временным—для определённого дела до окончания в Государственном Совете рассмотрения его дела. Ст. 26 Нак. Постоянные комиссии учреждаются три: 1) научного состава и внутреннего распорядка, 2) финансовой и 3) законодательных предложений. Ст. 27. Въ
кажду из означенных постоянных комиссий направляется, сверх дежурием, поступающим в нее на основании правил Наказа, и другой, состоящейся за назначение дежурием, которым Государственный Совет признать нужным; передать без утверждений особой временной комиссией. Ст. 28 Нак. Комиссии образуются в составе 10 членов, но по особенным постановлениям Государственного Совета состав этих может быть изменен. Финансовая комиссия состоит из градских членов, а комиссия законодательных, предложений из 15. Ст. 29 Нак. В участии в заявлении комиссии могут быть приглашаемы, по постановлению ее, не состоящие в составе члены Государственного Совета, также государственный секретарь и товарищ государственного секретаря. Ст. 41. При обсуждении в комисси комиссии заявления членов Государственного Совета об издании нового закона или объ отнятии или изменении действующего, а также при выработке по такому заявлению законопроекта, равно как и при обсуждении заявления о принятии указаний министра или главноуправляющего, либо подведомственного ему лица или учреждения незаконным, для участия в заявлении комиссии приглашаются члены Совета, подававших первыми означенное заявление, если члены, внесшие это заявление, не изберают для этого из своей среды другое лицо. В комиссию приглашается также член Совета, внесший по заявленному предмету представление в совет проекта или предложении, если поправка эта перешла на обсуждение комиссии. Ст. 42 Нак. По результа
tам голосования в комиссии принадлежат только членам, избранным в ее состав Государственного Совета. Ст. 47 Нак. Члены комиссий: а) личного состава и внутреннего порядка, и б) законодательных предложений избираются в начале сессии Государственного Совета. Члены финансовой комиссии избираются перед окончанием сессии в срок до избрания в конце следующей сессии новый финансовой комиссии. Временные комиссии образуются по постановлениям Совета. Заявление об образовании новой комиссии рассматривается Советом, если оно подано не менее чем через десять членов Совета. По делам, называемым предметом ведения другим или общим из постоянных или временных комиссий, по постановлению Государственного Совета или по соглашению председателей подлежащих комиссий, могут быть назначены соединенные заседания всех комиссий. Председательствование в таких заседаниях принадлежит председателю той комиссии, в которую поступило дело. Ст. 80 и 51 Нак. Члены Государственного Совета избираются из предстоящих выбор, в комиссию не меньше, как за четыре дня до заседания, назначенного для производства выбора. По извещениях о сем, членами Совета составляются списки лиц, предложенных ими в члены комиссис. Число носимых в каждой такой список имен должно развивать числу избираемых в комиссию членов, причем наименее эти располагаются в списке в порядке предпочтения каждого председателя по следующему порядку. Список собственноручно подписывается не менее, чем десятью членами Государственного Совета и представляет председатель Совета не позже, как за два дня до заседания, в котором должны произойти выборы. Каждый член Государственного Совета может подписываться только один из представляемых списков. В случае подписания одним лицом нескольких списков, подпись его признается действительной лишь на том списке, который ранее поступил к председателю. По особенности постановления Государственного Совета, указанное в сей статье сроки могут быть сокращены каждый на один день.
Ст. 31 Нак. Всё представленные списки публикуются в порядке их поступления и размещаются накануне заседания, назначенного для выборов, членам Государственного Совета в пятиех экземплярах, без обозначения на них нижнего лица, подавшего список. Ст. 32 Нак. В заседании, назначенном для выбора членов комиссий, без обозначения на каждом нижнего лица, подавшего список, в списках представленных членов, каждый член Государственного Совета, избравший один из означенных списков, указывает имя того членчатого экземпляра сего списка в избираемый лицом. Окончание в избираемых лицах экземпляры необязательных списков подчиняются необязательным для установления числа голосов, поданных за каждый список, причем сданные в списокм нижним лица и отметки признаваются невыбраными значением. Ст. 33. Для определения числа членов комиссий, причитающихся на каждый из представленных списков, число избранных в комиссию членов (α), умноженное на число поданных за данный список голосов (ν), делятся на число всех лиц, участвовавших в голосовании (γ). Если частое из таких делений (произведенных по формуле $x = \frac{\alpha \cdot \nu}{\gamma}$) окажется целыми числа с дробью или одним дробь, то за единицу принимается столько высших числа дробей. Сверху единицу нужно добавить в сумму полученных от делений целых чисел, чтобы составить полное число избираемых в комиссию членов, причем же дробь откидывается. При равенстве подлежащих счету дробей преимущество отдается тому списку, которому не было еще предоставлено ни одного места в комиссию. В прочих случаях равенства дробей вопрос о том, какому из списков должно быть предоставлено свободное место в комиссию, решается жребием. Избранными по каждому списку считаются в порядке внесения в него кандидатов, начиная с первого, столько лиц, сколько на этот список причисляется членов комисси. Если на этих основаниях одно и то же лицо оказывается избранными по нескольким спискам, то оно признается избранным по тому списку, в котором занимает высшее, сравнительно с другими списками, место, а по этим последним всколько него в число членов комиссий вступает следующий за избранным по каждому списку кандидатов. В случаях, когда один и тот же кандидат избран по двум или нескольким спискам, в которых он занимает одни и одно и в порядке внесения в список место, вопрос о том, по какому списку он должен считаться избранным, решается жребием. Вся действия, относящиеся к подсчету пятих экземпляров списков, расчету числа членов комиссий, причитывающихся на каждый список, и равно к указанию в настоящей статье определению имени избранных в комиссию лиц, производятся в присутствии нескольких членов Государственного Совета, чинами государственной канцелярии под управлением государственного секретаря. По окончании выборного производства государственный секретарь публикует в заседании Совета: 1) число лиц, участвовавших в голосовании; 2) число голосов, поданных за каждый из представленных списков; 3) число членов в избранной комиссии, причитающихся на каждый список, и 4) имени лиц, избранных в члены комиссий по каждому списку. Ст. 35. В случаях, предусмотренных ст. 38 и 44 Нак., выбывший из состава комиссии член с заменяется кандидатом, следующим за избранными в число членов комиссии по тому же списку, на котором был избран выбывший член ее. Ст. 36 Нак. В случаях выбывшем из комиссии членов, от нея заполняется пред-
ставить на разрывшение Государственного Совета о пополнении его состава новыми членами. 44 ст. Нак. Председатель Государственного Совета извещает собравшихся в комиссию членов, а также председателя совета министров, об образовании комиссии с указанного лица, входивших в ее состав. Ст. 37 Нак. Члены Государственного Совета, избранный в комиссию, не в праве отказаться от участия в ней, но по уважительным причинам может ходатайствовать об освобождении его от участия в комиссии. Разрывшение такого ходатайства зависит от Государственного Совета. Члены Совета, состоящих уже членами двух комиссий, в праве отказаться от участия в других комиссиях. От. 38 Нак.

Вз созывания образуемого Государственного Советом комиссией лиц, не представляющих че, также допускается. От. 38 учр. Госуд. Сов. Министрами и главнокомандующими отданными частями и лицами их заместителям предоставляется присутствовать в заседаниях комиссии и давать все необходимые свидетельства и разъяснения. Для этого председатель совета министров извещается о каждом заседании комиссии. 43 ст. Нак. Председатель и видно-председатель Государственного Совета могут присутствовать в заседаниях комиссии с правом свидетельствующего голоса. От. 40 Нак.

Первое заседание комиссии назначается старейшим по возрасту членом комиссии. В этом заседании комиссии визирует его среды председателя и его заместителя. От. 39 Нак.

Заключительные показания подаются при наличии двух половин состава большинства голосов присутствующих в заседании членов. В случае равенства голосов прерывается вторичное голосование. Если и при этом голоса разделяются поровну, то голос председателя дает перевес. 46 и 47 ст. Нак. В случаях, в которых для обсуждения доклада комиссии не установлено особого правила, имеют соответственное применение правила, определяющие порядок рассмотрения доклад об общем собрании Государственного Совета. От. 45 Нак.

Комиссии представляет общему собранию Государственного Совета по каждому докладу письменной докладкой. В нём излагается заключение комиссии, единственное или состоящее по большинству голосов, а в случае необходимости также сущность суждений, на которых основано заключение. Доклад комиссии подписывается председателем, членами, докладчиком, и другими членами ея. В доклady присоединяются также особые мнения тел, членов комиссии, которые посчитают внесении их в общее собрание Государственного Совета. Комиссии из ее среды выбирается докладчик, которым предлагается Государственному Совету объяснение об обсуждении их заключения комиссии. Сообразно свойству дела, комиссии может назначить несколько докладчиков. 48 и 49 ст. Нак. Государственный Совет может назначить комиссию сроком для выполнения доклада по переданному ей в его деак. От. 52 Нак.

Доклад комиссии лежит на чиновнике государственной канцелярии. Им замывается назначенной государственным секретарем статс-секретаря или его помощника. Доклад комиссии составляется государственной канцелярией, если докладчик не принадлежит ся тему составления его. От. 50 Нак.

Заседания образуемых Советом комиссий назначаются, открываются и закрываются их председателями (38 учр.). В заседаниях образуемых Советом комиссий по последованию лица, не председателями печати не допускаются (38 учр.). В тех случаях, когда Государствен-
ный Совѣтъ, не отклоняя одобреннаго Государственной Думою законопроекта, призываетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новыхъ его рассмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Совѣта, либо возвратено въ Думу, либо передано въ особую комиссию, образуемую изъ равного числа членовъ отъ Государственного Совѣта и Государственной Думы, по выбору Думы и Совѣта, по присутствію. Въ комиссіи присутствуетъ одинъ изъ ее членовъ, по выбору Совѣта самой комиссиіи. Изъ комиссиіи дѣло, съ его заключеніемъ, вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядке. Ст. 49 Учр. Госуд. Сов. Въ случаѣ образования согласительной комиссіи по постановленію Государственного Совѣта, числа подлежащаго избранию отъ Государственного Совѣта членовъ этой комиссіи опредѣляется Совѣтомъ. При образованіи же согласительной комиссіи по постановленію Государственной Думы, Совѣтъ избираетъ изъ своей среды такое число членовъ этой комиссіи, какое будетъ избрано Думой изъ ее среды. Ст. 53 Нак. Госуд. Сов. Подлежащіе избранію отъ Государственного Совѣта члены согласительной комиссіи избираются общей собраніемъ Совѣта посредствомъ записокъ, на которыхъ каждый членъ Совѣта пишетъ фамилію столбовой лица, сколько подлежитъ избранію изъ означенной комиссіи членовъ отъ Государственного Совѣта. Избранными считаются лица, получившие безусловное большинство голосовъ. Если число лицъ, получившихъ такое большинство голосовъ, можетъ подлежащаго избранію въ комиссию числа членовъ Государственного Совѣта, то производится дополнительное выборы недостающаго числа членовъ, причемъ избранными считаются лица, получившия хотя бы и относительное большинство голосовъ. Ст. 54 Нак.

§) Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или недѣйствующаго закона или законопроекта Государственный Совѣтъ подаютъ письменное заявленіе предсѣдателю Государственного Совѣта. Въ заявленіи объ измѣненіи дѣйствующаго или недѣйствующаго закона должно быть приложено проектъ основаній положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительной запиской. Если заявленіе это подано не менѣе чѣмъ тремя членами, то предсѣдатель вносить его на рассмотрѣніе Государственного Совѣта (§ 4). Членами Государственного Совѣта, внесшимъ упомянутое заявленіе, предоставляется взятъ его обратно до приступа Совѣта къ ихъ обсужденію. Ст. 38 Нак. О дѣѣ слушанія въ Государственномъ Совѣтѣ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или недѣйствующаго закона извѣстятся министры и главоуправленціи отдѣльными частями, въ предметахъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ имъ копій этихъ заявлений и относящихся къ нимъ приложеній, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушаній (§ 55). Отклоненіемъ Государственное Совѣтъ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или объ недѣйствующаго закона не могутъ быть возобновлены въ течение той же сессіи Совѣта. Ст. 84 Нак. Если Государственный Совѣтъ раздѣляетъ изложенныя въ заявлѣніи соображенія о желацтвѣ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или недѣйствующаго закона, то согласующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Государственныі Совѣтъ подлежащимъ министромъ либо главоуправленцемъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главоуправленца отдѣльною частию составленія такого законопроекта, Государственнымъ Совѣтомъ можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды (§ 56). Законопроектъ, представленный по поводу Государственного Совѣта, можетъ быть взятъ обратно внесенными его министромъ или главоуправле-
управляющим отдельных частей, не имея касательно того Совета. Закопопроект, предварительный по начине Государственной Думы и по о ней отмены, поступивший в Совет, не может быть взят обратно министром или главноуправляющим, вынесшем такой законопроект в Думу. Ст. 45 Уч. Гос. Сов.

9) О сообщении свидетелей и разъяснений по поводу таковых, послуживших со стороны министров и главноуправляющих отдельными частями, и разно подведомственных им лиц и установлений, действий, как представляющихся незаконными, члены Государственного Совета подают письменное заявление председателю Государственного Совета. Если заявление подано не менее чем тремя членами, то председатель вносит его на обсуждение Государственного Совета. Ст. 57 Уч. Гос. Сов.

Члены Государственного Совета, вносимые уполномоченное заявление, предоставляется взять его обратно до приступа Совета к их обсуждению. Ст. 83 Нак. Приятное большинством членов Государственного Совета заявление сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдельной частью, которое, на малейшем обнаружении вещей, наказываемых, и. д.). Члены Совета по их мнению могут быть сообщены Совету письменно или устно. Письменные сообщения о существующих, по распоряжению председателя, разъяснениями, назначением председателя, и по соглашению с подлежащим министром или главноуправляющим, для обсуждения заявленного сообщения. Устные сообщения о заявленных могут быть выслушаны государственными Советами, с их указанием порядком. Ст. 85 Нак. Если Государственный Совет большинством двух третей членов не признает возможным удовлетвориться сообщением министра или главноуправляющего отдельной части, то дело представляется председателем Государственного Совета на Высочайшее благоволение. Ст. 59 Уч. Гос. Сов.

10) Никто из членов Государственного Совета не может говорить в заседании, не испросив у председателя слово и не получив его. Речь и заявления обращаются к председателю, причем члены Государственного Совета говорят с особо отведенным для сего места, но с разрешения председателя могут говорить и с своего места. Члены Государственного Совета не разрешаются говорить по одному вопросу более двух раз в заседании и дочь получаे каждый раз. Отступление от сего правила в каждом случае зависит от председателя. Чтение письменных уведомок в заседании Совета не допускается, но прочтение необходимых для разъяснения докуменных разрешается. Ст. 64—67 Нак. Председатель обязан уклоняться от обсуждаемого предмета суждения обратным в его делу. Ст. 78 Нак. Члены Государственного Совета, желая выскazаться по доку, заявляют о своем председателю непосредственно или через государственного секретаря с указанием, по возможности, предложенного ли они го-
ворить за или против проекта или предложения в притом объ объявленных его основаниях или по отдельным статьям. Имена этих членов занесены в особый список. Председатель предоставляет слово по очереди занесенных членов Совета в смену с объяснением возможно, чередованием между лицами, говорящими за и против обсуждаемого проекта или предложения. Член Государственного Совета, отступивший при наступлении его очереди говорить, должен, в случае желания высказаться по дугу, снова заявить о намерении его имени в список, в который вносится после вписанных уже в него лиц. Внесенное в список имя Совета может уступить свою очередь одному из следующих за ним по списку лиц. Ст. 68—70 Нак.

Докладчики комиссий, министров и главноуправляющих отдельными частями, а также замещающих их в заседаниях Государственного Совета товарищей или начальников отдельных частей центрального управления слово предоставляется представителем немедленно по заявлению об этом, без перерыва, однако, речи говорящего лица. Равным образом слово предоставляется представителю в случае заявлении, по заявлению подлежащего министра или главноуправляющего, либо замещающего его лица, и таким должным лицам, которые назначены ими для представления свидетелей по специальным предметам. Ст. 71 Нак.

Прения собираются оконченными, когда все заявившиеся члены Совета высказались по обсуждаемому предмету. Прекращение законом членов, заявивших о назначении заявлений сокращенное срока для произведения речей Государственный Совет в случаях затянувшихся прений, постановляет по предложению председателя или по заявлению одного или членов Совета, поддержавшего не меньшее чем десять членов. Заявление или предложение или заявление может быть сделано по окончании речи каждого говорящего лица и разрешается Советом без прений. 73, 74 Нак.

Заявление, имеющее предметом соблюдение в заседаниях установленного Учреждением Государственного Совета или его Наказом порядка и правил, может быть сдѣлано во всякое время и разрешается Государственным Советом, если поддержать его не меньше четырех членов. Прения по такому заявлению ограничиваются одною речью за и одною против него. В случай, когда обсуждение высказанного предложения ограничивается одной речью за и одной против него, а о желании высказаться по поводу не предложения заявлено большее число членов Государственного Совета, выбор среди них лиц, коим предоставляется слово, производится по соглашению между ними, или по жребию. Ст. 75, 76 Нак.

11) Поступающие в Государственный Совет законопроекты и доклады учрежденных Советов комиссий, равно как заявления членов Совета объ отменѣ или вмѣнѣ действующего или изданнаго новаго закона и о сообщении свидѣй и разъясненій о представляющихся незакономѣрными дѣйствіях министровъ или главноуправляющихъ, либо подѣйствующихъ имъ лицахъ и установленіяхъ, со всѣми относящимися къ нимъ приложеніями, передаются и, по распоряженію предсѣдателя, разсылаются членами Государственного Совета. Въ томъ же порядке сдѣла́нные законопроекты, доклады и заявленія объ измѣненіяхъ въ дѣйствующихъ законодательствахъ и также приныные большинствомъ членовъ Государственного Совета заявленія о сообщеніи свидѣй и разъясненій о представляющихся незакономѣрными дѣйствіяхъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ, сообщаются предсѣдателю совета министровъ и министрамъ и главноуправляющимъ, въ предметахъ въ дѣйствіи коихъ
ия законопроекты, доклады и заявления относятся. Ст. 82 Нак. Список дядя, поступавших в Государственный Совет, по къ случаюм еще не назначеннымъ, выставляется въ помещеніи Совѣта для свѣдѣнія его членовъ. Ст. 83 Нак.

Передъ закрѣпленіемъ каждаго засѣданія готовленныхъ, по распорядженію предсѣдателя, списокъ дядя на послѣдующее засѣданіе, съ указаніемъ дня и часа его открытия, отпускается Государственнымъ секретаремъ и выставляется въ помещеніи Совѣта для обсужденія. Если проштъ означеннаго списка будуть заявлено возраженіе къ-либо изъ членовъ Совѣта, поддержанное не менѣе, чѣмъ двѣють членами, либо къ-либо изъ министровъ или главноуправляющихъ, то возраженіе это разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ всѣми за прочтеніемъ списка. Сужденія по саму предмету ограничиваются одною рѣчью за и одной противъ заявлія. Установленный означенный способомъ списокъ дядя разсылается всѣмъ членамъ Государственнаго Совѣта, предсѣдателю совѣта министровъ, министрамъ и главноуправляющихъ. Измѣненія определенной схемы открытии обсужденія дядя въ засѣданіи, равно какъ дополненіе его новыми дѣлами, въ случаѣ ихъ неотложности, предстоящіе предсѣдателю. Ст. 86—88 Нак. Дядя, подлежащія разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта, разсылаются членамъ Совѣта не позднѣе, какъ за три дня до засѣданія, на которое они назначены къ обсужденію. Ст. 89 Нак. Если предсѣдатель признаетъ ненужнымъ направить внесенное въ Государственный Совѣтъ дядя къ разсмотрѣнію въ ускоренномъ порядкѣ, то такое дядя можетъ быть разослано членамъ Совѣта наканунѣ засѣданія, въ которомъ назначено его сужденіе. Ст. 111 Нак.

12) По открытии засѣданія государственный секретарь докладываетъ Государственному Совѣту о послѣдованіяхъ въ срокѣ предшествующемъ засѣданію передвѣзахъ въ личномъ составѣ Совѣта, о законопроектахъ, утвержденныхъ и неудостоившихъ Высочайшаго утвержденія, о постановленіяхъ Совѣта, отклоненныхъ Государственной Думой. Ст. 63 Нак.

Разсмотрѣніе дядя въ Государственномъ Совѣтѣ состоитъ:
а) въ обсужденіи общихъ оснований проекта или предложения. По оконченіи общаго обсужденія проекта или предложения государственно Совѣтъ постановляетъ или объ отклоненіи проекта или предложения, или о передачѣ его въ одну или постоянныя либо временную коммисіи, или о послѣдованіи переродъ въ постановленіи его разсмотрѣнія. Ст. 91 и 92 Нак.;
б) въ постановлѣніи его обсужденія. Разсмотрѣніе проекта или предложения по статьямъ производить по постановленію предсѣдателя, или въ порядке ихъ нумерации, или соответственно внутренней между ними свяж. При разсмотрѣніи представленной коммисіи докладъ по дядя, Государственному Совѣту можетъ обратиться, независимо отъ постановленія его разсмотрѣнія, также къ обсужденію общихъ его оснований. Ст. 91, 97 и 98 Нак.;
в) въ разсмотрѣніи согласованной съ постановленіями Совѣта редакціи всѣхъ статей проекта или предложения. По оконченіи постановленаго обсужденія проекта или предложения, государственною канцеляріи составляется сводъ всѣхъ статей его на точномъ основаніи постановленій Совѣта. Свою этотъ представляетъ Государственному Совѣту, причемъ обсужденіе подлежитъ только редакціи и расположенію отдѣльныхъ статей. Ст. 91 и 109 Нак., и
г) въ обсужденіи вопроса о принятіи или отклоненіи проекта или предложения во всей его собственности. По установлѣніи окончаательной редакціи проекта или предложения Государственному Совѣту предлагается вопросъ о принятіи или отклоненіи его въ полной собственности. Сужденія по этому
вопросу не могут касаться изложения отдельных частей проекта. Ст. 110 и 91 Нак.

Вопрос объ объединений проекта или предложения в виду недопустимости по закону обсуждения его в Совете может быть поставлен как до претоваром его обсуждения по существу, так и во все время обсуждения, по предложению представителя или по заявлению, поддержанному не менее, чем, десятъ членами Совета. По такому предложению или заявлению президиум ограничивается одной решутъ за и одной противъ него. Ст. 93 Нак.

13) При рассмотрении представляющих Совету предложений членов Государственного Совета предоставляется, во всяком положении суждений по немъ вносить заявления о переходъ к очереднымъ дѣламъ. Такое заявление рассматривается Советомъ, если оно поддержано не менее, чемъ тридцатью членами. Съ принятиемъ Государственнымъ Советомъ означенного заявления дальнѣйшее рассмотрѣніе самого предложения прекращается. Въ отношении законопроектовъ заявления о переходъ к очереднымъ дѣламъ не допускаются. Переходъ к очереднымъ дѣламъ можетъ быть простой или съ положениемъ суждений по предмету предложения. При налаживании нѣсколькохъ заявлений о переходъ к очереднымъ дѣламъ прежде всего ставится на разрѣшеніе Совета заявленіе о простомъ переходъ. Простой переходъ к очереднымъ дѣламъ можетъ быть предложенъ в засѣданіи уставъ; заявленіе объ немъ переходъ должно быть изложено письменно. Ст. 94, 95 Нак.

По заявлению, поддержанному не менее, чемъ десятъ членами Совета, можетъ быть во всѣхъ положенияхъ предложения по дѣлу поставленъ вопросъ о переходѣ проекта или предложения, либо части его, въ комиссию. По этому заявленію президіумъ ограничивается одной рѣчью за и одной рѣчью противъ него. Ст. 96.

14) При постановлѣніи рассмотрѣнія проекта или предложения членовъ Государственнаго Совета, представляющихъ поправку (объ внесенныхъ или измѣнѣніи статьяхъ, о внесеніи новѣнъ и др.), представляетъ письменное ея полаганіе. Поправки могутъ быть представлены какъ до засѣданія, въ которомъ проектъ или предложеніе подвергаются постановленному рассмотрѣнію, такъ и во время засѣданія. Поправки, внесенныя ранее для засѣданія, въ коемъ предстоятъ ихъ обсужденіе по возможности считаются и либо разсматриваются членами Государственнаго Совета, либо раздаются имъ въ самомъ засѣданіи. По статутамъ, по внесенѣйся проектъ уже закрытъ, предложеніе поправокъ не допускается, за исключеніемъ случаевъ, когда принятъ шовозмѣненія требуютъ согласованія съ ними предшествующихъ статей. Поправка къ статьѣ проекта или предложения, не поддержанная въ томъ засѣданіи, въ которомъ рассматривается означенная статья, либо, предложенная эту поправку, или къ ней-либо въ предшествующихъ членовъ Государственнаго Совета, не объявляется Совѣтомъ. Поправки, представленныя членами Государственнаго Совета до постановленія о переходѣ дѣла въ коммисію, передаются въ коммисію. Поправки по проекту или предложенію, уже бывшему на рассмотрѣніи коммисіи, могутъ быть переданы въ нее по постановленію Совета. Поправки предлагаются на разрѣшеніе Совета ранѣе, чемъ статья проекта или предложения, въ коемъ она относится. Вторичное предложеніе отклоненныхъ Государственныхъ Советомъ поправокъ не допускается. Если предложенъ пѣсколько поправокъ по одной статьѣ проекта или предложения, то порядокъ ихъ обсужденія опредѣляется предсѣдателемъ. Но поправки, насаждаемыя существа предмета, обсуждаются ранѣе тѣхъ, въ коихъ предлагается лишь измѣненіе редакціи статьи. Особое мнѣніе одного или нѣсколькоихъ членовъ
комиссии, сообразуясь его содержание, рассматривается в общем собрании Государственного Совета в порядке, определяемом для разсмотрения вопросов. Ст. 99—107 Наказа.

В случае отклонения Государственным Советом предложенного комиссией извещения поступившего на его заключение проекта или предложения, Совет обращается к обсуждению проекта или предложения или подлежащих статей их. Ст. 108 Нак.

15) Финансовые сметы министерств и главных управлений, а равно проект государственной росписи доходов и расходов и постановлений государственной Думы по этому проекту, внесенные их в Государственный Совет, поступают в финансовую комиссию и обсуждаются в ней, как с заключениями сей комиссии. Смета расходов на содержание Государственного Совета, государственной канцелярии и состоящих при ней учреждений составляется установленным порядком и вносится государственным секретарем в 1 сентября предшествующего сметному году в финансовую комиссию Государственного Совета, из которой, вместе с ее заключением, предоставляется на разсмотрение общего собрания Государственного Совета. Одновременно с внесением в финансовую комиссию сметы сообщается министру финансов. Предварительное обсуждение в общем собрании Государственного Совета на заключение финансовой комиссии поступает также вложениям к производству, в течение действий государственной росписи, предусмотренным ею неотложных расходов. Сверх всего на заключение финансовой комиссии должны быть переданы законопроекты, сопряженные с производством новых расходов из государственного казначейства, если финансовая комиссия не постановила уже заключения о разрешении их законопроектом условий кредита. По представлении в Государственный Совет доклада финансовой комиссии, дело разрабатывается в общем собрании Совета применительно к порядку, установленному Наказами для обсуждения законопроектов. Ст. 112—115 Нак.

16) По каждому заседанию Совета составляется протокол одним из статей-секретарей или помощников статей-секретаря Государственного Совета, по назначению государственного секретаря. Протокол по каждому заседанию готовится к следующему заседанию и за час до открытия выставляется для обозрения членами Государственного Совета. В протокол включаются: 1) дату заседания и время открытия его; 2) лицо, председательствовавшее в заседании; 2) предметы, обсуждаемые в заседании, с указанием послышавшихся в них суждений, заявлений и способов голосования, и 4) постановления Совета в дословном изложении. Упоминание в протоколе о происходящих в заседании суждениях ограничивается нименованием лиц, говоривших по каждому предмету, и указанием, кто и в каких словах за и против, обсуждавшихся предложения или проекта. При голосовании записаны в протоколе отмечаются лишь число лиц, подавших голос за и против предложения, при поменявшем же голосовании приводятся имена лиц, высказавшихся за и против предложения. Заявления по поводу изложенных в протоколе представляются председателю непосредственно или через государственного секретаря. Неустранимые разъяснениями председателя заявления предлагают на разрежение Государственного Совета. Если до закрытия заседания не послабыяя заявлений по протоколу происшествующего заседания, то он считается утвержденным. Утвержденный протокол подписывается председателем и скрепляется государственным секретарем. Ст. 128, 131—137 Нак.
ГЛАВА III.
ПРАВИТЕЛЬСТВО 1).
§ 19. Акты управления.

За выделением дела, подлежащих разрешению в законодательном порядке, вся остальная сфера непосредственного действия Верховной власти составляет сферу правительственной деятельности. Разнообразие по содержанию тут еще больше, чем в законодательстве. Международным сношением, заключением трактатов, объявлением и ведением войны, распоряжением вооруженной силой, назначении должностных лиц, осуществлением актов милости, издании общих указов и отдельных повелений, принятием чрезвычайных мер — все это входит в цестное содержание правительственной деятельности. В отличие от законодательства, акты правительственной деятельности не представляют и единства формы. Общее сходство их со стороны формы сводится лишь к отсутствию участия в них законодательного органа, — сходство, следовательно, такое сказать, отрицательное. Положительный признак, придающий всем правительственным актам, несмотря на их разнообразие по содержанию, это внутреннее единство, заключается в том, что непосредственно определяющим их началом является обращение с данными конкретными изменившимися условиями. Законодательство имеет своей задачей установление абстрактных, руководящих правил государственной деятельности: задача управления в том, чтобы направить действие власти на разрешение выдвигаемых текущей жизнью конкретных вопросов; в том, чтобы достигнуть определенных результатов. Законодательство представляет собой, как бы элемент постоянства, устойчивости; правительство — элемент движения.

Это преобладание изменяющихся конкретных условий над абстрактными правилами особенно резко сказывается в частных велениях, прямо имеющих дело с индивидуальными случаями. Но известное преображение конкретного можно подметить и в тех правительственный актах, которыми устанавливаются общие правила. Большую часть это правила технический, правила целесообразности. А в вопросах целеобразности, конечно, главное значение имеют именно конкретные условия: состояние в данное время технических знаний, материальных средств,

условий времени, места. Но если правительственным актом установляются и юридические нормы, самый факт установления их не в законодательной форме, а в порядке управления, уже указывает на то, что они не признаются еще достаточно надежными, выясняющимися, определяющимися, достаточно обоснованными от технических условий, чтобы облечь их в меньшее податливую на изменение форму законодательного акта.

Законодательство, как мы видели, есть высшая форма проявления государственной власти; законодательные акты служат как бы мерило всем государственным деятелем. Все акты государственного властования находят себе в законодательстве или основу, или, по крайней мере, границу. Но при всем том законодательство не есть такая функция, без которой государство не могло бы существовать. Развитие государственной деятельности непременно предполагает выделиение законодательства; но самое существование государства возможно и без него. Юридический порядок может определяться общим и узким правительством. Все частные вопросы, разрешаемые законодательным путем, могут быть разрешены и правительством. Но без правительства государство не может вовсе и существовать. Чтобы отстоять свою самостоятельность и целостность, чтобы удерживать за собой властование, чтобы подчинить себе элементы разрозненного, государство не может обойтись одними законодательными актами. Необходимы, кроме того акты, которыми непосредственно приводится в действие сила государственной власти, необходимо конкретное осуществление принудительного властования. А для этого непригодны законодательные учреждения и формы, разрабатывая на объективность, обдуманность и потому мало подвижный и неприрученный к непосредственному проявлению принудительного властования. Законодательство определяет только как должна властовать, но не осуществляет непосредственных актов властований.

Так как законодательствах определяются только руководящие начала государственного властования, а не осуществляется самое властование над конкретными отношениями, то законодательных учреждений и не предоставляется непосредственное распоряжение силами государства. Напротив, правительство, долженствующее подчинять конкретным отношениям действительной жизни государственному властованию, непременно включает в себе это право распоряжения силами государства. Поэтому, если первое требование от законодательства — строгая обдуманность, первое качество правительства — сила, энергия. Безымянное прави-
тельство не может удержать за государственное властвование, поэтому что не может быть чем за собой общества, не может деловым образом удовлетворить запросам жизни, не может во-время подавить элементов розы или отразить опасность. Увлече-
ение и ошибки еще поправимы; но безнадежно ведет неизбежно к гибели государства.

Законодательные акты, как высшие, последняя форма про-
явления государственной власти, служат общим мерилом всей
государственной дейтельности. Это дало повод в управлении
видеть только исполнение законов. Старая конституционная теория, оварашивалась на учение Монтескье о разделиении властей,
назвала правительство таким образом до совершенно пассивной роли исполнителя законов. Такой взгляд нельзя признать
врёным. Дейтельность государства не может определяться
однёмы только нормами права; она по необходимости опреде-
ляется и соображениями целесообразности. Но если даже под
законом разуметь не одной юридической нормы, но всё вообще
объё ма правила, то и при этом условии нельзя свести всё дей-
тельность государства к одному исполнению законов. Очень
многое в деятельности государства определяется индивидуаль-
ными особенностями конкретных случаев. Для усвояемости
административных мероприятий, для получения надлежащих ре-
зультатов управление должно сообразоваться с особенностями
отдельных случаев, с своеобразностью конкретной обстановки,
с потребностями данной именно минуты. Объё ма правила сами
вырабатываются лишь мало-по-малу, современем. Для того,
чтобы они могли сложиться, необходимо в опять повторение конкретных случаев. Лишь после того, как в несколько однородных
случаях получат разрешение частными распоряжениями прави-
тельственной власти, может явиться потребность в соответствую-
щем общем правиле, и самое правило может образоваться.
No кроме того в деятельности правительства постоянно встре-
чаются такие случаи, которые совершенно индивидуальны, которые
никогда не повторяются. Но всему этому управление никак не
может свестись к простому пассивному применению готовых
общих правил. Напротив, оно необходимо предполагает значи-
тельную долю самостоятельной творческой деятельности и
инициативы. Если власть правительства и можно назвать исполнительной, то разве в том смысле, что она предназначена непосредственно исполнять, осуществлять задачи государства. Закон не
должен служить для правительства ни основой, ни правилом, опре-
деляющим содержание его деятельности, а только границей.
Всё разнообразные акты управления могут быть сведены к двум основным группам: внешнее и внутреннее управление. Внешние отношения государства везде составляют предмет не законодательства, а управления. И в конституционных монархиях именно в этой области правительство пользуется наибольшей свободой от контроля законодательного собрания. Ведение международных отношений, заключение трактатов и конвенций, объявления войны везде относится к компетенции правительства. По трактатам и конвенциям могут заключать в себе такая постановления, исполнение которых предполагается или изменение существующих законов, или установление для государственного казначейства новых расходов. Поэтому во многих конституциях требуется для письменных трактатов согласие законодательного собрания. Сюда относятся трактаты, установляющие новые расходы, изменяющие состав территорий, накапливающие личных или имущественных прав граждан; иногда и вообще всё торговое право и все договоры трактаты 1). У нас никогда не требуется предварительно ратификации разсмотрённый трактат в законодательном порядке. Правда, ст. 25 п. 6 Учр. Гос. Сов. предусматривает возможность обсуждения в Государственном Совете "важных внешних морей", но под этим иначе можно разуметь трактаты и конвенции, и во всяком случае на дач они не вводятся на обсуждение совета. Между тем в отношении к международным договорам, установляющим юридические нормы или новые расходы для государственного казначейства, это было бы очень желательно, так как могло бы обеспечить большее согласие постановлений договоров с действующими русскими законодательством и обстоятельствами; они расходы с общей системой финансового хозяйства 2). Правда, и в конституционных государ-

1) Австр. зак. 1867 г. арт. VI. Zur Gültigkeit der Handelsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten, ist die Zustimmung des Reichsraths erforderlich. Герм. конст. § 11: Insofern die Verträge sich auf solche Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Франц. зак. 16 июля 1875 г. ст. 8: Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété du français, à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres.

2) В соотношении 16 Основн. законов (ч. 1 п. 1 изд. 1868 г.) договоры с иностранными государствами заключаются Государством Императором, Ни Государственные Думы, Ни Государственным Советом в заключении международных договоров не участвуют. Но здесь речь идёт лишь о международной обязательности договоров, т.е. об обязательности их между заключившими
ствах не во всех требуется представление международных договоров на одобрение законодательного собрания. Так, в Англии, во многих германских государствах (Бавария, Саксония, Веймар, Гессен), в Швеции, в Норвегии не установлено этого требования. Но там есть сравнительно меньшее значение, так как, если для приведения заключенного правительством договора потребуется открытие нового кредита или назначение существующих законов, без согласия парламента все таки обойтись будет невозможно.

Международные акты могут быть подразделены на двусторонние и односторонние. К первым относятся международные соглашения различного наименования: трактаты, конвенции, протоколы. В совершенстве их государственная власть не свободна, а связана согласием других государств. Заключение международных договоров предшествуют поэтому переговоры с иностранными державами и соглашение с ними. Но для государства и международный договор получает силу лишь с утверждения туземною властью в силу акта т. п. ратификации.

Односторонние международные акты имют форму декларации. Они так же, как и международные договоры, могут устанавливать весьма важные послабления и для внутренней жизни государства. Таковы, например, объявление войны или декларация о нейтральности, содержание обыкновенно и изложение тёх принципов, каких правительство намеренно держаться в отношениях своих как нейтрального к воюющим.

Акты внутреннего управления гораздо меньше обобсловлены от законодательства. Они вытекают сами облекаются в форму законодательных актов, и лишь в полном вас государство конституционных государствах гораздо в большей степени подчиняется контролю народного представительства.

Главное различие актов внутреннего управления—это разлии договоров государств. От этого жизненного действия международных договоров необходимо отличать внутреннее их осуществление в пределах государств. Если это внутреннее осуществление договора несет за собою изменение правового положения граждан, то необходимо указание закона с согласия Государственной Думы и Государственного Совета. Но если содержавшие международный договор является заключение государственного займа, то по смыслу ст. 118 Ок. зак. заключение такого договора должно предшествовать разрешение займа со стороны Государственной Думы и Государственного Совета, так как эта статья общим образом постановляет, что государственные займы разрываются законодательным порядком. М. Геренберг, статьи „Глава Государства“ в сборнике „Конституционное Государство“, 2 изд. 1905 г., стр. 113 и сл.; Н. И. Лазаренков, Лекции по русск. государству, в т. I, 1906, стр. 200 и сл.).
всех велчниих, устанавливающих общие правила, указов (Verordnung, décret, ordonnance) и велчнней частных, распоряжений (Verfügung).

И указы, и распоряжения представляются очень разнообразными и по своим основаниям, и по отношению их к закону, и по содержанию.

По основанию различают указы и распоряжения, основанные на общем уполномочии правительств управлять государством и основанные на специальном уполномочии на данном акт законодательной власти. Законодательная власть имеет уполномочие по тем или другим соображениям на осуществление принадлежащих ей прав правительственною власти. В таком случае действительность указа или распоряжения обусловливается соблюдением предъявленного данного полномочия. Само собою разумеется, что это различие по основанию актов управления может иметь место только в государствах конституционных, где законодательная власть отделена от правительственноевой. Так же, где законодательная и исполнительная власть одинаково сосредоточены в руках монарха, не может быть практической потребности в таком уполномочивании монархом самого себя.

Различие актов управления по их отношению к закону имееет, напротив, совершенно общее значение. Вездес, где различны законодательные акты и акты управления, приложим и это различие актов управления. Они могут представлять собою или только исполнение велчнней закона, прямление его к частному случаю, определение подробностей порядка его исполнения. В таком случае мы будем имее д'ло с чисто исполнительными актами. Но акты управления могут быть также совершенно независимы от закона, представлять собою проявление самостоятельной инициативы правительственной власти. В отличие от исполнительных эти акты называются самостоятельными указами или распоряжениями.

Наконец, по содержанию указы подразделяются на юридических (Rechtsverordnungen) и административные (Verwaltungsverordnungen), смотря потому, устанавливаются ли ими юридические нормы или нормы технические. Распоряжения могут представлять или одностороннее велчнней власти, или велчнней, обусловленное желанием того, к которому относится. Таковое назначение должностных лиц, дача конкессий, разрешение действий, недоуставленных без особого дозволения власти. Распоряжения второй категории представляют род двухсторонней сд'ля. Некоторые видят в них даже договор. Но это едва ли върно. Договоры
предполагает свободное соглашение двух равных, независимых воли. А тут государственно-власть обусловливает только отдельные свои акты наличностью желания заинтересованных лиц, но все же остается властью, стоящую над ними. Поэтому с одной стороны здесь предполагается просьба, с другой — соизнание: Таким образом, несмотря на двусторонность, сдѣлка все-таки сохраняет в отношении подданаго к власти подчиненіе. Совершенно иначе складываются взаимны отношения казны и частных лиц въ гражданскіх сдѣлкахъ съ казною. Такъ частное лицо не просить, а предлагает; казна не содѣлаетъ на его просьбу, а договаривается съ нимъ, какъ съ равнымъ.

Важнейшіе акты Верховной власти въ порядкѣ управления предварительно ихъ изданія подвергаются обсужденію въ различныхъ коллегіальнихъ учрежденіяхъ. Въ такомъ случаѣ они получаются форму Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ, военного совѣта, адмиралтейства-совѣта, о换个скаго совѣта. Но Высочайшіе повелѣнія въ порядкѣ управления могутъ быть испрашиваемы и по докладу отдѣльныхъ министровъ и исходить непосредственно отъ Государя Императора 1). Смотря по тому, дано ли оно за подписью Государя или словесно, они по-

лучают форму или именных указов, или объявляемых Высо-
чайших повелений. Ст. 66 Осн. зак. 1) въ дѣлѣ, разрѣшае-
мых въ порядкѣ управления, требуетъ именныхъ указовъ по дѣламъ: 1) о выдачѣ денежнаго суммы, 2) о возведеніи въ дворянство впѣ рядка службъ и 3) о опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ. Но этотъ перечень неполный. Есть и другія дѣла, требующія именнаго указа, напримѣръ, созвѣчановъ запаса.

Именные указы, впрочемъ, не единственная форма выраженія Высочайшей воли за собственноручною подписью. За Высочай-
шимъ подписаніемъ издаются также въ порядкѣ управления рескрипты. Большею частью форма рескриптовъ примѣняется въ частныхъ случаяхъ, при пожалованіи высшихъ наградъ, при назначении и увольненіи на высшія должности, при выраженіи высшими сановниками Высочайшаго благоволенія. По рескриптамъ употребляются также въ выраженіи общихъ взглядовъ прави-
тельства. Но они въ какомъ случаѣ не могутъ имѣть значенія законодательного акта. Примѣчаніе къ ст. 53 Осн. зак. 2) прямо говоритъ, что рескриптомъ изъявляются Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управления.

Словесные Высочайшія повелѣнія объявляются лицами, имѣю-
щими на то право по закону (Осн. зак., ст. 55, пріим. 1) или особо къ тому уполномоченными. Словесно выраженныя Высочай-
шія воля о назначеніи, награжденіи и увольненіи отъ должности облекаются въ форму Высочайшихъ приказовъ, подписываемыхъ соответствующими министрами. По военному и морскому вѣдомо-
ству Высочайше приказы содержать въ себѣ и другія Высо-
чайшія повелѣнія.

§ 20. Устройство правительства.

Особенный характеръ правительственныхъ актовъ отражается и на особенности положеніи и устройства органовъ, соѣдѣйствую-
щихъ главѣ государства въ ихъ осуществленіи. Требуемы для разрѣшеній дѣлъ управления большая подвиженность и энергія дѣлаютъ неудобнымъ раздѣленіе правительства между нѣсколькою независимыми другъ отъ друга учрежденіями. Такое раздѣленіе дѣлалось бы неизбѣжнымъ частью задержки, и дѣлая необходимымъ

1) [Статья эта въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведена].
2) [Изд. 1893 г.].
согласовании между ограничивающими друг друга учреждениями, ослабляло бы энергию правительства, лишало бы его внутренней силы. Поэтому в отличие от органов законодательства, правительственные органы не только в неограниченных монархиях, но и в государствах конституционных, даже в республиках, не ограничивают, но крайне мѣрѣ прямо, власти главы государства. Въ осуществлении актовъ управления глава государства не связанъ нижѣ формальными согласіемъ другихъ учрежденій. Всѣ органы, коллегіальные или единоличные, непосредственно соединяющіе ему въ осуществленіи собственно правительственныхъ функций, являются только его совѣтниками. Такимъ образомъ, въ органахъ правительственныхъ замѣняется градо меньше существенныхъ различій въ зависимости отъ различія формъ государственного устройства, тѣмъ въ учрежденіяхъ законодательныхъ. Какова бы ни была форма правленія, все полнота власти, по крайней мѣрѣ, de jure, сосредоточивается въ рукахъ главы правительства.

Затѣмъ, и по своему внутреннему строю правительственныя органы характерно отличаются отъ органовъ законодательства. Законодательныя учрежденія всѣдѣ имѣютъ коллегіальную организацію, болѣею частью съ очень многочисленнымъ составомъ, обеспечивающимъ обдуманность постановленій. Правительство нигдѣ не обходится безъ единоличныхъ органовъ, болѣе способныхъ къ быстрой энергичной дѣятельности. Мало того, единоличныя органы, по мѣрѣ расширения и развитія задачъ правленія, всѣдѣ вытѣсняютъ или по меньшей мѣрѣ замѣняютъ собою коллегіальные органы. И оѣтъ-таки это явленіе общее всѣмъ современнымъ монархіямъ и республикамъ.

При всѣхъ сходствахъ правительственныхъ органовъ въ государствахъ, имѣющихъ различныя формы правленія, замѣчается, однако, между ними и довольно характерныя различія. Во всѣхъ государствахъ органы, непосредственно соединяющіе главы государства въ осуществлении правительственныхъ функций, являются только его совѣтниками, но совѣтники эти могутъ быть отвѣтственныя или только предъ самимъ же главой государства, или и предъ законодательнымъ учрежденіемъ. Въ неограниченной монархіи только самъ монархъ, избирающій себѣ своихъ совѣтниковъ, можетъ и потребовать отъ нихъ отвѣта въ ихъ дѣйствіяхъ и совѣтахъ. Въ государствахъ конституціонныхъ совѣтники главы государства могутъ быть привлечены въ отвѣтственности законодательнымъ учрежденіемъ. Конечно, это существенно измѣняетъ ихъ положеніе. Совѣтники, отвѣтственный только передъ самимъ
монархом, находится в полной от него зависимости. Его значение и влияние определяются исключительно и в целом степенью личного доверия к нему монарха. Совщник, ответственный перед парламентом, получает более самостоятельное положение. В том же самом парламенте, перед которым он отвечает, такой совщник найдет себе поддержку в совзах, согласных с требованиями закона и взглядами парламентского большинства. Ответственный совщник не дает совзата, не согласного с политикой программы партии, к которой он сам принадлежит, не приложит своей подписи к акту, по его мнению противному постановлениям законодательства. Влияние и значение ответственного перед парламентом совщника зависят не только от его личного к нему доверия главы государства, сколько от его влияния и значения в парламентской фракции, к которой он принадлежит. В его совзах выражается не столько его личный взгляд, сколько взаимная его партии. В государствах парламентарных, где министры обязательно избираются из числа парламента и при том даже непременно из партии, составляющей большинство в нижней палате, соучастие министров в всех актах управления приводит косвенно к подчинению и правительству влиянию парламента.

Надо, впрочем, оговориться, что ответственность министров перед парламентом установлена не везде и в конституционных государствах. Так, в Пруссии хотя ст. 61 конституции и провозглашает принцип ответственности министров перед ландтагом, но в виду того, что до сих пор не надан предполагаемый конституцией особый закон объ ответственности министров, ландтаг в действительности не может призывать министров к суду в случаях противозаконных их действий 1).

1) (В тексте ст. 123 и 124 действующих Основных законов предъявляется совыта министров, министры и главоуправляющие ответствуют перед Государством за общие ходы государственного управления и каждый из них в отдельности отвечает за свои действия и распоряжения. За преступления же по делимым вышеуказанными лицам подлежат гражданской и уголовной ответственности на определенных в законе основаниях. Первая из этих сиций говорит таким образом о политической ответственности министров перед Монархом, вторая же об их юридической ответственности гражданской и уголовной, из которых последняя осуществляется не иначе, как по воле Монарха. Но нашему праву, как и прусскому, чужд институт так наз. государственно-правовой ответственности министров: как и прусских палат, ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣт не могут непосредственно обвинять министров перед нами; — будем смотреть, который в праве быть бы лицом министров их должности. Таким образом нельзя утверждать, чтобы наши министры были совершенно неа-
Различие неграниченной монархии и конституционного устройства складывается также и на взаимном соотношении коллегиальных и единоличных правительственных органов. Требования подвижности и энергии при сколько-нибудь широко развитой государственной деятельности ведут к некоторому преобладанию единоличных органов над коллегиальными учреждениями. Непосредственное замедление отдельными отраслями управления, функции т. н. активной администрации для обеспечения правительства подвижности и энергии приходится поручать единоличным органам, и органы эти, министры, уже в силу своей близости к делам, в силу того, что от них зависят непосредственное осуществление отдельных задач управления, естественно получают, независимо от влияния над стоящими вдали от активной администрации, от дел текущего управления членов коллегиальных учреждений. Влияние министров усиливается еще тем, что и решение коллегий исполняются все-таки под ближайшим руководством министров. Но степень этого неизбежного преобладания министров над коллегиальными учреждениями управления весьма различна и зависит, между прочим, от форм государственного устройства.

В государствах конституционных к указанному общим причинам естественной тенденции к преобладанию в управлении единоличных органов над коллегиальными, присоединяются еще независимые особенности причины, заключающиеся в особенном положении министров. Ответственный пред парламентом советник держится более самостоятельным, независимым, и потому самому получает большей вес. Министр конституционного государства не только имеет в своем непосредственном

значении от Государственной Думы и Государственного Совета. Право обсуждения бюджета и соотношение различных отраслей управления, поскольку оно связано с расходами, даже и насущных непосредственно рассмотриваемых Государственной Думой или Государственным Советом дел, право запросов о незаконных действиях министров и подчиненных им лиц и учреждений и, наконец, необходимость получить согласие Думы на важнейшие задачи министерств с законопроектами создают политическую зависимость министров и от своих законодательных учреждений, — зависимость, степени которой можно охарактеризовать различно, но отрицательное значение которой невозможно. Durigre. Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 3 изд., т. I, 1892, т. II, 1893. Отдельные части этой книги переведены на русский язык. Frech, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904; Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904; M. Горенберг в "Весы" Права 1906 г. Январь, и его же "К вопросу о контрэшутуре и ответственности министров". "Право", 1907 г. № 441.
заключая, что та же их активность, как и в властных кругах, способствует укреплению и развитию общественной жизни; они, наконец, не только таим, что они влияют на органы власти, но и тем, что они представляют собой какую-либо часть общества. За ними всегда стоит более или менее сильная парламентская фракция; они всегда пользуются известным влиянием на общественное мнение. Таким образом, получается ложное основание для преобладания того над членами правительственных советов, одного из членов и текущих дел активного управления, и жизненных течений политики. В этом присоединяется еще, что министры сами образуют союз, не отвечающее, права, формальных решений больших советов, но дающее всем, какое-то совместное обсуждение всеми министрами важных вопросов управления, при чем значение голоса отдельных министров не подчиняется механической операции простого счета, а определяется степенью их влияния в парламенте, необходимостью удержать их для прочности министерства в его составе.

Таким образом, приведенные во всех конституционных государствах к совершенному заключению старых правительственных коллегий, тайных или государственных советов, министерств. Такое решение преобладает единоличных органов над коллегиальными при конституционном строе не может представит определенье самовластия министров, произвольно осуществления ни в одной власти, потому что они там находить себя подчиненным в контроля парламента, пред которым отвественны, в руководстве надзором за их деятельностью, борющихся между собой враждебных парламентских партий.

Если в некоторых конституционных государствах и сохраняется наряду с министерством, каким особый правительственный орган, тайный или государственный совет, то значение его или чисто формальное, или обусловливается осуществлением ими других функций, кроме совещаний по делам управления. Таким образом, в Пруссии существующий по закону государственный совет фактически не имеет никакого значения, несмотря на длительное время попытки его оживить. Тайный совет, короля в Англии (privy council) в составе общего собрания созывается лишь для соблюдения простой формальности, так как в некоторых актах короля должны иметь форму повелений в советах (order in council). Но совет в таких случаях предъявляется уже готовое королевское повеление, и ника-
них суждений в советы оно не называет. Действительное значение имеет собственное только судебный комитет совета, представляющий из себя не правительственное социальное учреждение, а высшую судебную инстанцию для дел, подобных духовным судам, суду адмиратсства и колониальным судам. Во Франции и Италии государственный совет главным образом функционирует, как высшая инстанция административного суда, постановляя в этом качестве настоящие решения, а не подавая только мнение. Подобным же образом и в Сербии государственный совет главным образом осуществляет судебные функции, разрываемая дела административной юстиции, дела дисциплинарные, жалобы на неправильность выборов и в скопщщу. В Швейцарии и Вюртемберге государственный совет существует только по имени, так как он не считается там по своему составу с министерством. В Бельгии вовсе не есть государственного совета.

В монархии неограниченной вопрос о высших совета-тельных органах правительства ставится совершенно иначе, вследствие иного положения там министров. Развитие государственной деятельности приводит к неограниченной монархии в необходимости единоличных органов, но недостатки единоличной организации, представляющей меньше коллегиальной гарантии законности, не находят себе здесь противовеса в ответственности министров перед парламентом. В том же министры неограниченной монархии совершенно так же, как и члены тайнаго или государственного совета, имеют значение лишь постолку, поскольку пользуются доверием монарха. Они не слушают представителями тьх или других политических интересов, они опираются на поддержку партии; они только доверенными лицом монарха и потому не могут быть самостоятельными. Предоставление разомтрении важнейших вопросов управления советательному учреждению в неограниченной монархии имеет поэтому особенное значение. Коллегия, хотя бы состояла из членов по назначению правительства и зависимых от него, все-таки уже в силу своего коллегиального устройства всегда представляет больше самостоятельности и свободы в суждениях своих, тьхъ единоличные зависимости органы. В правительственной коллегии, куда естественно назначаются опытныя и заслуживающие доверия лица, всегда окажутся представители различных, последовательно меняющихся направлений правитель-

ственной политики. Их участие в обсуждении вопросов управления создает необходимый оплот против неизбежных увлеченей министров, как представителей активной администрации, запросами данной минуты. Коллегиальное обсуждение представляется вместе с тем и большее обеспечение законности. Поэтому едва ли можно признать желательным и нормальным в неограниченной монархии такое же преобладание министров, какое устанавливается в конституционных государствах, как естественное последствие ответственности министров перед парламентом.

Вопрос о взаимном соотношении министров и коллегиальных учреждений, и удобства, связанный с ряшительным преобладанием единоличных правительственных органов в неограниченной монархии, обратили на себя внимание при самом учреждении у нас министерства. Выразителем опасений, вызванных усиленiem единоличного начала, явился Троицкий в своей записке "О неудобствах, происходящих от государственного управления по формам единоличной, введенной закреплением коллегий и отмененной коллегиального обряда и подтвержденной общим учреждением Министерств 1810 и 1811 годов" 1). Сравнив между собою коллегиальную и единоличную организацию, Троицкий приходит к такому заключению: "Доказано положение физического и внутреннего политического положения России, что русскай народ безгласен и не может противопоставлять никакого противодействия злоупотреблениям, что, сложивственно, Государя Император, как единственный представитель и единственный покровитель своего народа, один только обладает возможностью устроить ее противодействие, и противоположное неудобство единоличного правления выгодам управления товарищественного, слежает заключить, что управление, наиболее приличное теперешнему положению России, есть управление товарищественное, подчиненное с точностью предписанным формам и сопровождаемое действительным надзором за исполнением закона" 2).

Однако, на дыбле значение министров все усиливалось в ущерб значению Сената, и хотя важнейшие дела управления до кладываются Государю Императору не иначе как по обсуждении их в совещательных учреждениях, но министры являются все-таки главными органами, создающими Монарху в сфере

---

1) Сборник Р. И. О., т. III, стр. 28 и сл.
2) Ibidem, стр. 68.
управления. Для обсуждения вопросов международной политики у нас вовсе не существует совещательного учреждения, так что министр иностранных дел есть единственной орган, сосуществующий монарху в этой сфере. Для обсуждения дел внутреннего управления существует у нас несколько высших совещательных учреждений: комитет министров, совет министров, военный совет, адмиралитет-совет, оценочный совет. Но во всех этих министрах принадлежит преобладающее влияние, так как они или составляют в них большинство членов, или председательствуют. Под личным председательством Государя Императора министры и главноуправляющие входят с государственным секретарем и особо назначенными к тому Высочайшею властью лицами образуют совет министров. Под председательством особо назначенного Высочайшею властью лица входят с председателями департаментов Государственного Совета государственным секретарем и особо назначенными членами министры составляют комитет министров. Независимо от этого, требующих Высочайшего разрешения дел военного управления обсуждаются в военном совете под председательством военного министра; дела морского ведомства — в адмиралитет-совете под председательством главного начальника флота и морского ведомства, дела важнейшего Императрицы Мари — в оценочном совете под председательством главноуправляющего.

Обращаясь к рассмотрению отдельных органов управления, мы не остановимся здесь на министрах, так как они занимают двойственное положение, являясь частью органами правительства, как учреждения, через которые к ним на всех частях управления непосредственно действует Верховная власть, частью органами подчиненного управления, как учреждения, обладающие самостоятельной ръшительною властью. Для целости издания и изложения постановений все ученые о министерствах отнесены к второму отделу, посвященному управлению подчиненному.

Из совещательных учреждений мы рассмотрим сначала имеваючю общее значение — комитет и совет министров, а затем специальные советы по отдельным отраслям управления.
§ 21. Комитетъ и совѣтъ министровъ 1).

Комитетъ министровъ возникъ вмѣстѣ съ первымъ учрежденіемъ министерствъ. При обсужденіи въ неофиціальномъ комитетѣ, состоявшемъ изъ графа В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильцева, князя Чарторыйскаго и графа П. А. Строганова, въ заставленьяхъ 11 и 21 апреля 1802 г., представленнаго Новосильцевымъ проекта „О раздѣленіи министерства“ 2), возникъ вопросъ о способѣ доклада дѣй министрамъ Государю. Новосильцевъ полагалъ, что доклады министерскіе „долженствовали подвергаться обсужденію комитета, составленнаго изъ всѣхъ министровъ и, въ случаѣ несоблюденія сей формальности, каждый изъ нихъ имѣлъ право дѣлать отъ себя представленія по предмету доклада“. Государь выразилъ сомнѣніе въ полнотѣ такого порядка, но члены комитета отстаивали его, такъ какъ „всѣ отрасли управлій составляютъ какъ бы звенья цѣлаго; слѣдовательно, всякое новое распоряженіе должно быть обсуждаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управліи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣнили другому, и чтобы всѣ части государственной администріи были направлены въ общей цѣлѣ. Мѣры син могли также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе Государя, и, будучи связаны между собою взаимной отвѣтственностью, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей“. Эти предположенія Новосильцева вошли въ манифестъ 8 сентября 1802 года (П. С. З. № 20.406). Въ ст. XI постановлено, что „каждый министръ, прежде поданія намъ доклада, долженъ предварительно его предложить прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями, въ вѣдѣніи ихъ находящимися; въ случаѣ же нарушенія сего узаконенія Нами порядка всѣхъ министръ имѣтъ право сдѣлать намъ о томъ свое представленіе“. Самое это название комитета упоминается только въ ст. XV: „Дѣла обыкновенные трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ; для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочѣ члены совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ 

1) Журналъ комитета министровъ. Царствованіе императора Александра I, т. I. 1888 г.; т. II. 1891 г. Корсаковъ. Комитетъ министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями. Юридическая лѣтопись. 1890 г., № 12.
2) Богдановичъ. Исторія царствованія Александра I, т. I. Приложеніе, стр. 73.
недёлю*. Следовательно, по справедливому замечанию Сперанского, "комитет не был ни место, ни особое установление—он был только особый образ доклада" 1). Но с течением времени это изменилось, особенно благодаря тому, что в 1805 г. (П. С. З. № 21.896) и в 1808 г. (П. С. З. № 23.262) по случаю отсутствия Государя комитету были предоставлены особые полномочия. Затем 31 мая 1810 года состоялось Высочайшее повеление о том, чтобы в заседаниях комитета во всех важных случаях присутствовали председатели департаментов Государственного Совета и председательствовал бы государственный канцлер граф Румянцев, бывший тогда и председателем совета 2). Комитет въ формы только совокупного доклада министров превратился как бы в особое присутственное место, хотя и комитетом, ни власть его не были точно определены.

Такое расширение значений комитета вызывало неодобрение со стороны различных сторон. Отрицательно относились к комитету представители консервативного направления того времени. Троцкий, обсуждал "средства к собранию и облегчению движения докладов" во главе "излишних инстанций, кои ни к чему более не служат, какъ только къ продолжению движения докладов", и поэтому "должны быть только закрытыми", ставить именно министры министров 3).

В том же отрицательном духе говорит о немъ и Карамзинъ: "Правда, министры состояли между собою комитет, ему надлежало одобрить всякое новое установление прежде, нежели оно утверждалось монархом; но сего комитет не походил ли на советъ 6 или 7 равнозначныхъ, изъ коихъ всякий говорить особенными языками, не понимая другаиихъ? Министръ морскихъ силъ обязанъ ли разумѣть точности судебнай науки или правила государственного хозяйства, торговли и проч.?—Еще важнѣе то, что каждый изъ нихъ, имѣя нужду въ сговорчивости товарищей для своихъ особенныхъ выгодъ, самъ дѣлается сговорчивѣе 4). Къ этому можно еще добавить указаніе на неизвѣстного автора "Проекта системы гражданскаго управления", противника министерской системы 5). "Въ комитетѣ министров,—говорить онъ,—допущено еще большее (тѣмъ въ совѣтѣ) смѣшиваніе всѣхъ разно-

1) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, относ. до Россіи, 1859, кн. III, стр. 15.
2) Журналъ комитета министровъ, т. II. Обозрѣніе, стр. 8.
3) Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 91.
4) Записка о древней и новой Россіи. Русскій Архивъ, 1870 г., стр. 2896.
5) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 44.
родных между собою предметов. Делали распорядительныя, законодательныя и судебныя производятся в оном без всякоаго различия; все смешано в одном кругах. От сего видели мы безпрекословную колеблемость в мбрах государственных, и единство управленія терялись. Но точно так же судили о комитетѣ и самь Сперанскій. По новому Учрежденію министерства 1811 г., составленному имъ, комитетъ предполагалось упразднить. Въ Налазѣ министрамъ 25 іюня 1811 г. (П. С. З. No 24.686) постановлено въ самомъ дѣлѣ, которая поступали въ комитетъ, вносить въ Сенатъ, и о комитетѣ болѣе не упоминается.

По это рѣшеніе было принято не сразу. Напротивъ, изъ журналовъ комитета видно, что въ первоначальномъ проектѣ общаго министерскаго устава 1810 года предполагалось еще комитетъ сохранить. 14 сентября этого года комитету было объявлено Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы часть выработаннаго, но еще не утвержденнаго въ законодательномъ порядке проекта „Общаго Министерскаго устава“, а именно главы объ отношеніяхъ министровъ къ министерскому комитету, воспринялъ свое дѣйствіе, и чтобы гг. министры освобожденны въ оной дѣлѣ въ комитетъ представляли 1). Во всѣхъ случаяхъ упраздненіе комитета было обсужденнымъ задуманнымъ тогда преобразованіемъ Сената съ раздѣленіемъ его на сенатъ судебнаго и сенатъ правительствующаго, и долженствовавшій замѣнить собою комитетъ 2).

Правительствующій Сенатъ, какъ верховное сословіе управляемый, Сперанскій предполагалъ составить подъ предсѣдательствомъ Государя или, въ отсутствіе его, государственного канцлера, изъ всѣхъ министровъ. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію Сената, предполагалось раздѣлить на два рода: общія, т.-е. превышающія власть отдѣльныхъ министровъ, но не требующія Высочайшаго разрѣшенія, и особенныя, т.-е. требующія такого разрѣшенія. Общія дѣла рѣшаются въ собраніяхъ Сената подъ предсѣдательствомъ канцлера большинствомъ голосовъ. Дѣла особеннаго разматриваются Сенатомъ въ личномъ присутствіи Государя. По выслушании всѣхъ мнѣній дѣло рѣшается изложениемъ Высочайшей воли.

Во время отсутствія Государя дѣла чрезвычайныя, въ случаѣ призванія ихъ неотложности, могутъ быть рѣшены большинствомъ голосовъ чрезвычайнаго собранія Сената, состоящаго, кроме канц-
лера и министров, изъ предсъдателей Государственного Совѣта и его департаментовъ.

Проектъ этотъ былъ принятъ Государственнымъ Совѣтомъ, но не удостоился Высочайшаго утвержденія. Такимъ образомъ, преобразованіе Сената не осуществилось, а между тѣмъ Сперанскій былъ удаленъ. Къ этому присоединялись еще чрезвычайная обстоятельства отечественной войны. Комитетъ, предназначавшийся къ управлію, не только не былъ уничтоженъ, но получалъ, напротивъ, болѣе опредѣленное и прочное устройство.

20 марта 1812 года, предъ отбытиемъ въ армію, Александръ I утвердилъ первое Учрежденіе Комитета (П. С. З. № 25.048). Комитетъ получилъ особаго предсѣдателя, и кроме того въ составъ комитета были включены, какъ члены его ехъ офиціо, предсѣдателя департаментовъ Государственного Совѣта. Надо, впрочемъ, замѣтить, что уже 30 марта того же года назначенъ Лющинъ былъ назначенъ одновременно предсѣдателемъ всѣхъ четырехъ департаментовъ совѣта, и такъ продолжалось до 1816 года.

Учрежденіе 1812 года никогда не подвергалось общему пересмотру и переработкѣ, хотя отдельными узаконеніями въ организацію комитетъ вносилась съ теченіемъ времени довольно существенныхъ измѣненій. Поэтому и въ основаніи дѣйствующаго вида Учрежденія Комитета 1892 года лежитъ все-таки Учрежденіе 1812 года.

И послѣ того не разъ поднимался вопросъ объ управленіяхъ комитета. Немного, считавшихъ желательными сохраненіе комитета, требовалъ все-таки существенныхъ въ немъ преобразований. Такъ высказывалъ графъ В. П. Кочубей въ своей Запискѣ 1814 г.: „Учрежденіе Комитета, который не что иное есть, какъ Совѣтъ Министровъ, имѣеть, конечно, большую выгоду. Тутъ поступаютъ по первоначальному учреждению всѣ дела, которыми, превышая власть министровъ или требуя совмѣстнаго распоряженія, должны представлены быть на Высочайшее утвержденіе; и съ тѣхъ поръ времени учрежденіе сие существенно измѣнилось. Бумаги поступаютъ въ Комитетъ безъ всѣхъ разбору и большою частью такими, какъ сами министры могли бы разрѣшать; особенно же поступаютъ они, вопреки учрежденію, безъ указанія по каждому дѣлу мнѣнія министра. Сверхъ того, канцелярия и тутъ получила вліяніе сколько вредное, столько и противоположное установленію Комитета. Канцелярія ся сдѣлалась нѣкоторымъ родомъ инстанціей. Она докладываетъ дѣла по собственному произволу, откладываетъ одни, посѣщаетъ рѣшеніе другихъ. Теперь уже не министры, какъ прежде сч.
нилось, представляют и доносятся по своим делам, по чиновники, в большинстве числа для сего при Комитете находящихся. Комитетом было бы обратить в первоначальному его учреждению. Засадить самых или чрез директоров их доносить бумаги, между тем как краткими журналами уполномочивались бы они к исполнению мер, правительственными утверждаемых. Посредством сего: 1) сохранена была бы вся ответственность министров; 2) дела их бы несравненно усилены; 3) сохранены были бы не малые недержки уменьшением канцелярии, которую можно было бы оставить из трех или четырех человек".

Находили нужным преобразование комитета и Адъютанта в смысле рационального усилении власти председателя. Председатели они предлагали предоставить назначение заседаний и дел к слушанию, составление их министров особых комитетов для разъяснения дел, требующим особого разбора." Предсказать министрам о замечательных или усвоенных упущениях, с требованием исправления оных", а также "о нецелевых представлениях, дабы не умножить оными дел", и "напомнить о таких представлениях, коп слуцать резолюцию от самых министров". В делах, резаемых по большинству, голос председателя должен давать перевес.

Вопрос о об упрощении комитета обсуждался затем и в начале царствования Николая I к комитету 6 декабря. Вопрос был поднят там Сперанским в Записке его о государственных установлениях. "Комитет, говорится в ней, бывший до того времени совещанием министров и по новому образованию (т.е. 1811 года) назначенный вовсе к уничтожению, в сие время собрался мостом присутственного, где дела всякого рода, и малы, и большие, и судебные, и правительственны, резались по голосам, и голос сей издавались во всеобщее известие. Между тем, ни состав сего моста, ни порядок, ни власть его, ни председатель, ни отношение к другим установлениям не определены никаким гласным учреждением".

Балагуровский в представленной им в комитет записке указывал, что "в последних годах Комитет завладел почти всюю законодательную властью". Он занимается как законодательною властью, так и делами по законам принадлежащим Советам. Таких образов, достоинство совета и сената уни-
зилося. Онъ занимается мелочами, чтоб отнимать у министровъ время для занятій важными дѣлами. Поэтому необходимо постановленіе комитета въ предѣлѣ, сему значію приличны. Комитетъ, т.-е. соединеніе главъ всѣхъ управлій, долженъ бы представлять то, что во Франціи есть Conseil des Ministres, въ Австріи Staats- und Conferenz-Ministerium, въ Англіи Кабинетъ (различнымъ отъ Privy Council). Въ семъ значеніи онъ бы былъ хранителемъ государственной тайны, совѣтчикъ въ законодательствѣ и въ управлініи. Придя въ званіе Тайнаго Совѣта (кабинетъ), присоединяясь къ нему нѣсколько значительныхъ и опытныхъ особъ, подъ предсѣдательствомъ стараго министра или канцлера, онъ собирался бы не въ опредѣленное время, но по повелѣнію Государя, или въ случаяхъ, требующихъ общаго совѣщенія всѣхъ главныхъ управлій. Таковы случаи были бы: 1) предварительное совѣщеніе объ отмѣнѣ и установлѣніи новыхъ посланій; 2) о принятіи рѣшительныхъ мѣръ въ случаѣ нарушенія всѣобщей безопасности; 3) объявленіе войны и заключеніе мира, и 4) предварительное соображеніе ежегодной сметы доходовъ и расходовъ 1).

Самъ Сперанскій настаивалъ на уничтоженіи комитета и передачѣ его функций Сенату. Очевидно, убѣдившись доводами Сперанскаго, комитетъ призналъ полноту и необходимость преобразовать Комитетъ и соединить его съ первымъ департаментомъ Сената 2). Въ исполненіе этого комитетомъ былъ выработанъ Проектъ Учрежденія Правительствующаго Сената 3), который, будучи отклоненъ отъ судебнаго сената, долженъ былъ замѣнить собою комитетъ министровъ. Но проектъ этотъ не былъ утвержденъ, и комитетъ министровъ остался на ряду съ Сенатомъ и по настоящее время.

Личный составъ комитета слагается изъ предсѣдателя, членовъ по должности и членовъ по особому Высочайшему назначению. Предсѣдатель назначается безсрочнѣ Высочайшею властью. Первое время предсѣдательствовали въ комитетѣ старши въ чину министры. Лишь въ 1812 году назначенъ былъ особый предсѣдатель — графъ Салтыковъ. Въ 1816 году, со смертю графа Салтыкова, на его мѣсто былъ назначенъ предсѣдатель Государственного Совѣта князь Лопухинъ, и такимъ образомъ установилось соединеніе въ одномъ лицѣ предсѣдательскаго зва—

1) Собр. Имп. Русск. Ист. Общ., т. ХС, стр. 30.
2) Собр. Имп. Русск. Ист. Общ., т. LXXIV, стр. 62.
3) Собр. Имп. Русск. Ист. Общ., т. ХС, стр. 125.
ния в двух важнейших органах верховного управления 1). Такая практика сохранялась до 1865 года, когда на место князя Гагарина, бывшего председателем в совете и в комитете, председателем совета был назначен Великий Князь Константин Николаевич. Председательство в комитете сохраняно было тогда за князем Гагаринским 2). С тём поры старый обычай изменился, и в настоящее время должности председателей комитета и совета не соединяются в одном лице 3), но председатель совета назначается обычно самим членом комитета.

Членами комитета по должности признаются председатели департаментов Государственного Совета и министры, в которых приравниваются и в этом отношении главноуправляющие отданными частями, а также государственный секретарь 4). Обер-прокурор св. синода признавается лишь по делам ведомства св. синода (ст. 17). Записки финляндского генерал-губернатора рассмахиваются не иначе, как в его присутствии (ст. 46).

Хотя ст. 16 предусматривает назначение и других членов комитета по особому высочайшему назначению, но на практике это делается очень редко, так что по общему правилу комитет состоит из один только членов по должности. Следует только заметить, что с царствования императора Николая I установлен обычай назначать членом комитета наследника престола, а с прошлого царствования назначаются членами комитета также и председатели совета.

Таким образом, в общем составе комитета представляется двойственным: он слагается из представителей активной администрации (министров) и из наиболее влиятельных членов совета. Включение в состав комитета председателей департаментов совета имеет очень важное значение. Этим создается прежде всего независимость противовес возможной одноформянности и возможных увлечений представителей активной администрации.

1) Последняя председательствовал в комитете князь Кочубей, граф Новосильцев, граф Васильчиков, князь Чернышев, князь Орлов, граф Вульков.
2) Всё это св. тём было постановлено, что в случае отсутствия Великого Князя, князя Гагарина председательствует и в совете.
3) Председателями комитета посл. Гагарина были граф Игнатьев, граф Валуев, граф Реитгер, граф Бунге, граф Н. Дурново, С. Ю. Витте.
4) [Высочайшим указом 27 августа 1866 г. повелено было учреждение совета и комитета министров дополнить следующим постановлением: "председатель Государственного Совета состоит по званию своему членом совета и комитета министров", Собр. узак. № 156].
Кромѣ того, въ комитѣтѣ необходимо присутствие представителей законодательной коллегіи, такъ какъ этимъ путемъ можно хотя нѣсколько сдержать неизбѣжную наклонность такихъ учрежденій, какъ комитетъ министровъ, распространять свою власть на вопросы собственно законодательнаго характера.

До судебной реформы Государственный Совѣтъ былъ не только законодательным, но и высшимъ судебнѣмъ учрежденіемъ. Поэтому присутствие предсѣдателя его департаментовъ могло обеспечить соблюдение должной границы между дѣлами управления и дѣлами законодательными, но также между дѣлами управления и дѣлами судебнными. Теперь это измѣнилось. Государственный Совѣтъ пересталъ быть высшей судебнѣй инстанціей: это значеніе перешло къ кассационнымъ департаментамъ Сената. Поэтому, казалось бы, было вполнѣ послѣдовательнымъ ввести въ составъ комитета непрерывноствующихъ въ Сенатѣ, хотя бы нервосткствующихъ двухъ общихъ собраній старыхъ департаментовъ и общаго собранія кассационныхъ. Компетенція комитета соприкасается очень близко не только съ компетенціей-совѣтъ, но также и съ компетенціей Сената. Разграничение ихъ въ законѣ представляется очень неопределѣлённымъ. Тѣмъ болѣе необходимо предотвратить смѣщеніе круга вѣдомства комитета и Сената включеніемъ въ составъ комитета и представителей высшаго органа храненія законовъ. Къ тому же соотношеніе въ комитетѣ представителей активной администраціи и остальныхъ членовъ измѣнилось теперь въ смыслѣ рѣшительнаго преобладанія активной администраціи. Число департаментовъ Государственнаго Совѣта не увеличилось. При Александрѣ И ихъ было четыре, при Николаѣ І съ учрежденіемъ особаго департамента по дѣламъ Польскаго даже пять; нынѣ же ихъ всего четыре. Число же министровъ не уменьшилось, а возросло.

Если сравнить составъ комитета съ составствующими ему учрежденіями иностраннѣй государствъ, то мы увидимъ, что ближе всего къ нему подходить вюртембергскій тайный совѣтъ, состоящей изъ всѣхъ министровъ и неопредѣленнаго числа совѣтниковъ по особому королевскому назначению 1). Въ Швеціи въ государственномъ совѣтѣ рѣшительное преобладаніе принадлежитъ также министрамъ. Изъ общаго числа десяти членовъ совѣта только трое не министры. Но и тутъ по дѣламъ судебнѣй призываются съ правомъ голоса двое членовъ высшаго суда 2). Но въ большицы — 242 —


чественных министров, напротив, не дается преобладания в государственном совете. Так, в в Баварии в составе совета входить, кроме министров, наследник престола со времен совершеннолетия и только советников по особому королевскому назначению, чтобы число их по меньшей мере равнялось числу министров 1). В государствах романских министры вовсе не преобладают влиянием в совет. Во Франции государственный совет, правда, составляет под председательством министра юстиции, который там есть вместе с тем и главнокомандующий. Но зато другие министры имют в совет голос лишь по дьям, их касающимся. Совет же состоит собственно из пяти председателей секций, 26 ординарных и 18 экстраординарных советников по назначению президента в совет министров. Особенность экстраординарных советников в том, что они избираются из лиц, занимающих высшие административные должности, не получая особого содержания, имют голос только в делах, касающихся их министерства, и вместе с оставленением их главной должности теряют и звание государственного советника 2). В Испании Consejo de Estado состоит из особого председателя, министров и 32 советников 3). В Италии 4)— из председателя, четырех председателей секций, 32 советников, 8 реферendariev, докладывающих дела. Весьма своеобразен состав государственного совета в Сербии по конституции 1888 г. Он составляет из 16 членов, наполовину назначаемых королем, наполовину избираемых скупщиной, но при том так, что король назначает их списка кандидатов, представляющих ему в двойном числе скупщиной, а скупщина избирает из кандидатов, представляющих ей также в двойном числе королем. Функции членов совета пожизнены, но, однако, они могут быть отставлены, если прослужат не менее 40 лет или достигнут 65 лет, или одержимы болезнами, препятствующими отправлению службы. В совет могут быть назначены только сербы, получившие высшее образование и прослужившие государству не менее 10 лет 5).

По сему составу комитет, с подавляющим в нем преобладанием министров, напоминает скорее заботу в парла-

3) Compos. Das Staatsrecht des Königreichs Spanien. 1889, S. 47.
4) Bursa. Das Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892, S. 212.
ментарных государствах. Но там министры занимают со-
всем другое положение, чьим у нас: они ответственны предъ-
пе сколько важнее между собой представители опреде-
ленных парламентских фракций; без их подписи никакое
распорядление главы государства не может иметь силы. Кабинет
или соизволят министров в таких государствах есть неперво-
рное, без постановления рѣшеній по большинству голосовъ, соиз-
волятъ лицъ, руководящихъ вѣйшней и внутренней политической
государства. И самые вопросы, тамъ обсуждаются, важнейши,
политическихъ вопросовъ, а не текущія дѣла повседневного управле-
правленія. Въ абсолютной монархіи министры не могутъ имѣть подобного
значенія. Наші министры только исполнители Высочайшей воли.
Они не обладаютъ самостоятельностью и не образуютъ изъ себя
солидарныя министерства. Да и дѣла, подлежащія разсмотрѣнію
комитета, не представляютъ выдающагося политическаго значенія.
Въ большинствѣ это дѣла повседневнаго управления.

То обстоятельство, что наше законодательное учрежденіе по-
сматриваетъ такое наименіе, которое обыкновенно присваивается правительственнымъ соизволеніямъ, послужило основаніемъ всѣмъ нашимъ
извышеніемъ государственного права, принятому будто русскій
Государственный Соизволятъ есть то же, что государственные соизволенія
такого государства, т.-е. соизволеніе учрежденіе по дѣламъ
управленія. При такомъ взглядѣ комитетъ министровъ, очевидно,
уже нельзя также признавать правительственнымъ соизволеніемъ.
Получается такое впечатлѣніе, какъ будто существованіе на ряду
съ Государственнымъ Соизволеніемъ комитета министровъ есть аномалия,
случайно возникшая изъ установленной въ 1802 году формы
совокупнаго доклада министровъ. Такое отношеніе къ комитету
ведеть, какъ мы видимъ, свое начало еще отъ Сперанского, и опять,въ
повидимому, мѣшало признать въ комитетѣ учрежденіе, аналогичное съ государственными соизволеніями Запада, и дать ему сообразную
съ такимъ значеніемъ организацию. Учрежденіе 1812 года,
являющееся какъ-разъ въ то время, когда ознакомительно опредѣли-
лось съ удаленіемъ Сперанскаго, что нашъ Государственный
Соизволятъ не найдетъ себѣ дополняенія въ Государственной Думѣ и не
сдѣлается государственными соизволеніями въ западно-европейскомъ
смысѣ, придало комитету такой составъ, что онъ пересталъ быть
только соизволеніемъ министровъ. Но шагъ, сдѣланный тогда въ
этому направлении, не былъ достаточно рѣшительнымъ. За мини-
стрями сохранилось слишкомъ большое преобладаніе въ комитетѣ,
a между тѣмъ на этой полумѣрѣ дѣло и остановилось.

Едва ли подобный составъ комитета съ рѣшительнымъ пре-
обладавшему в немъ министровъ можно признать вполне соответствующимъ назначению комитета. Министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министра, насчитывается теперь 14 человѣкъ, другихъ членовъ, считаю съ предсѣдателемъ, не болѣе 7—8. Это преобладаніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что министръ, въ случаѣ невозможности для него быть въ комитетѣ, замѣняется его товарищемъ, другие же члены никѣмъ замѣнены быть не могутъ. Между тѣмъ, разъ положеніе комитета восходить на Высочайшее утвержденіе и, слѣдовательно, суть акты Верховной власти, а не министровъ, они требуютъ особенно спокойнаго и разностороннаго обсужденія. Министры, заботясь каждый отдѣльно отраслей, естественно склонны выше всего ставить интересы своего вѣдомства. Являясь представителями активнаго управления, они находятся, такъ сказать, подъ давленіемъ запросовъ текущей государственной дѣятельности и потому не могутъ не быть особенно отвѣччивы къ потребностямъ данной минуты. Отвѣтственные органы исполнительной власти, они всегда стремятся къ видѣленію себѣ возможной свободы дѣятельности, возможной полноты власти. Все это неизбѣжно, все это такъ и должно быть. Но потому-то власть министровъ и ограничена обязанностью вносить важнѣйшія административныя дѣла въ комитетъ, которыми долженъ содѣйствовать возможныя увеличенія отдѣльныхъ министровъ. Высочайше утвержденныя положенія комитета суть акты Верховной власти. Они имѣютъ то же значеніе, какъ въ Пруссіи кѣнігліческіе Указы, въ Англіи orders in Council, во Франції dkrets portant rѣglement d’administration publique. Имъ не приходилось быть выраженнымъ одностороннихъ интересовъ какого-нибудь отдѣльного вѣдомства или исключительныхъ требованій текущаго активнаго управления, въ монархіи болѣе, тѣмъ гдѣ-либо. Монархическая власть, живое воплощеніе государственной идеи, стоятъ выше всѣхъ одностороннихъ или минутныхъ интересовъ. Поэтому въ высшемъ совѣтствующемъ учрежденіи по дѣламъ управления министры должны быть, вообще, членами, но едва ли нѣкоторообразно давать имъ рѣшительнаго преобладанія. Имъ должны быть противопоставлены въ достаточномъ числѣ другихъ лица, не стоящія непосредственно у дѣль управления, могущія поэтому относиться къ обсуждаемымъ вопросамъ спокойнѣе и свободнѣе, соображая ихъ съ общими и поставленными задачами государственной жизни, охраняя должную грань между управлѣніемъ, съ одной стороны, законодательствомъ и судомъ, съ другой.

Что касается собственно устройства комитета, то оно очень несложно. Комитетъ функционируетъ только въ составѣ общаго
присутствія своихъ членовъ, и затѣмъ при немѣ имѣется канцелярія, состоящая, подъ начальствомъ управляющаго дѣлами комитета, изъ его помощника, начальникомъ отдѣленій и ихъ помощниковъ. Управляющій дѣлами, его помощникъ и начальники отдѣленій опредѣляются Высоцайшею Властью (Учред. Ком., ст. 66, 67, 69).

Въ 1861 году былъ учреждень совѣтъ министровъ для предварительного разсматриванія въ Высоцайшемъ присутствіи: 1) ви́дь и предположеній къ устройству и усовершенствованію разны́хъ частей, вѣренныхъ каждому министру; 2) свѣдѣній о ходѣ работы по устройству и усовершенствованію разны́хъ частей; 3) первоначальныхъ предположеній о необходи́мости отмѣнить или замѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ; 4) мѣръ, требующихъ общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, кои по существо своему не подлежать разсмотрѣнію другихъ государственныхъ учрежденій; 5) свѣдѣній о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства, требующихъ общаго соображенія, чтобы каждому министру были извѣстны главнѣйшія распоряженія другихъ; 6) заключеній особыхъ комиссій, учреждаемыхъ Высоцайшею властью для разсмотрѣнія отчетовъ министровъ, и 7) всѣхъ тѣхъ дѣлъ, кои по особѣ до Высоцайшаго повелѣнія будутъ предложены совѣту (Учр. Сов., ст. 2). Уже изъ этого перечисленія предметовъ видно, что компетенція его довольно неограниченна. А къ этому присоединяется еще, что всѣ дѣла вносятся къ нему не иначе, какъ по особому кажды́й разъ Высоцайшему разрѣшенію (ст. 3). Такимъ образомъ, компетенція совѣта министровъ получаетъ совершенно факультативный порядокъ.

Совѣтъ министровъ составляется подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора изъ всѣхъ министровъ и главныхъ управляющихъ, пользующихся правами министровъ (ст. 4) и другихъ лицъ по непосредственному Высоцайшему назначенію (ст. 5). При всѣхъ засѣданіяхъ совѣтъ присутствуетъ государственный секретарь для представленія во всѣмъ законодательнымъ вопросамъ свѣдѣній изъ дѣлъ Государственного Совѣта (ст. 6). Завѣдываніе дѣлами совѣта министровъ возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ (ст. 7). Назначеніемъ Государемъ къ обсужденію въ совѣтъ министровъ дѣла пропровождаются къ завѣдывающему дѣлами за три дня до назначенаго засѣданія (ст. 8). Дѣла докладываются въ совѣтъ самими министрами и только въ случаѣ невозможности—завѣдывающимъ дѣлами совѣта (ст. 10). Если Государю Императору благоугодно будетъ обра-
ть дело в ближайшему обсуждению въ Высочайшаго присутствія, то составляется особое соиздательное собраніе или коммисія изъ членовъ совѣта и лицъ особо назначенныхъ Государемъ, и о результатахъ совѣданій завѣдывающимъ представляется Государю краткая меморія (ст. 12). Высочайшія резолюціи по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ, исполняются подлежащими министрами тѣмъ самымъ порядкомъ, коимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ (ст. 11). Но дѣла законодательныхъ по предварительному ихъ разсмотрѣнію въ совѣтѣ министровъ обязательно вносятся въ Государственный Совѣтъ (ст. 2, п. 3).

Совѣтъ министровъ учрежденъ для приданія дѣятельности отдѣльныхъ министровъ большаго единства и солидарности въ теченіе выработки подъ непосредственнымъ руководствомъ Государя общаго плана управления и законодательныхъ работъ. Но такъ какъ она не имѣетъ ни обязательной компетенціи, ни определенныхъ дней засѣданій, а всецѣло зависитъ въ своей дѣятельности отъ Высочайшей воли, то, собственно говоря, совѣтъ министровъ не образуетъ у насъ особаго государственного учрежденія, а представляетъ совершенно факультативную форму коллегиального министерскаго доклада. Въ учрежденіи совѣта министровъ выражался какъ бы попытка возродить комитетъ министровъ въ его первоначальной формѣ по Учреждению министерства 1802 года, когда онъ былъ только формой совокупнаго доклада.

Дѣятельность совѣта министровъ имѣетъ исключительно подготовительный характеръ. И удостовѣряется Высочайшаго одобрѣнія заключенія совѣта могутъ иметь своимъ послѣдствіемъ или устраненіе возбужденнаго вопроса, или передачу его на дальнѣйшее разсмотрѣніе подлежащихъ учрежденій. Поэтому заключенія совѣта министровъ и не подлежать обнародованію.

§ 22. Компетенція и дѣлопроизводство комитета.

Комитетъ министровъ, подобно Государственному Совѣту, и совѣту министровъ, есть соиздательное учрежденіе при Монархѣ, не имѣющее собственной власти. Поэтому „нивальное заключеніе комитета не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣнно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія" (Укр. Ком. Мин., ст. 59). Но начало это примѣняется къ комитету не съ такою послѣдовательностью, какъ къ Государственному Совѣту и совѣту министровъ. Нѣкоторыя
деля, в виду исключений, предоставлено комитету ршать собственную властью. Первоначально круг этих дел был довольно широк. По Учреждению 1812 года всё текущие дела, в которых тогда относились тоз., "по ним нужно общее осво- образование или соед.ствие разных министерств или в разрешении и исполнении которых министр встретится сомн.и", ршались собственной властью комитета. Но Учреждение 1812 г. было дано перед оттог.ем Государя в армии, почему комитету и была присвоена особенная власть. Частные отлучки Александра I изъ столицы и изъ России вызывали и потомъ указы о предоставлении комитету особой власти (П. С. З. № № 26.392; 27.015; 27.901; 28.355, 29.123; 29.154; 29.581; 30.026; 30.314; 30.469). Заключающееся теперь в ст. 59 Учр. Ком. правила, что все положения комитета представляются на Высо- чайшее утверждение, повидимому, установлено неопубликованной Высочайше утвержд. запиской предс.дателя комитета министровъ 5 іюня 1827 года. По крайней мѣрѣ на нее только сдѣлано ссыла и въ Учр. Ком. въ Сводѣ 1832 г., и въ действующихъ изд.ніяхъ 1892 г. По Своду 1832 г., ршеніе собственной властью комитета было предоставлены единоличными положеніями: 1) по дѣламъ о раскольникахъ и 2) о назначения пенсій, развѣ предпо- лагалось исполнять какое-либо изп.тіе изъ существующихъ зако- новъ (ст. 204). Въ Учреж. Ком. изд. 1842 года къ этому при- соединялись еще дѣла о совращенныхъ изъ православія (ст. 43); приговоры по этимъ дѣламъ уголовныхъ наказ. на основаніи П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11.390) вносилась начальниками губерній въ комитетъ. Въ Учреж. Ком. изд. 1857 г. въ дѣляхъ, ршенныхъ комитетомъ собственной властью, отнесены только дѣла о пенсіяхъ. Такъ какъ сравнительно съ изд.ніемъ 1842 г. въ изд.ніяхъ 1857 г. прибавилось подъ ст. 48 тьля новая ссылка на неопубликованный указъ 7 іюля 1853 г. о расколь- никахъ, то въ немъ и надо видѣть основание исключенія дѣла о раскольникахъ изъ числа рш.аемыхъ комитетомъ собственной властью. Судебные же приговоры по дѣламъ о совращеніи изъ православія теперь болѣе не представляются ни комитетъ, ни на Высочайшее усмотрѣніе.

Ст. 60 действующаго издания Учрежд. Ком. Мин. 1892 г. говоритъ только, что и съ общаго правила о рш.ѣніи дѣлъ не узнае какъ съ Высочайшаго утвержденія „исключаются только положенія о принятіи въ свѣд.іи какихъ-либо донесеній, а также по дѣламъ, окончательное рш.ѣніе коихъ предоставлено самому комитету'', не перечисляя этихъ дѣлъ. Какъ же это дѣла?
Под статьей приведены сноски в большинстве на необнародованных Высочайших повелений. Только пять сносков сдѣланы на указы, помѣщенные въ Полномъ Собрании Законовъ. Изъ нихъ первый указъ 10 авг. 1823 г. (№ 29.580) предписываетъ при- водить въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія положенія комитета по дѣлямъ, которые передаются министромъ на предварительное соображеніе. П. К. М. 5 июля 1838 г. (№ 11.390) относится къ вносившимся прежде въ комитетъ начальниками губерній приговорамъ уголовныхъ палатъ по дѣлямъ о сопровожденіи ихъ православія. Но дѣла эти теперь отошли изъ вѣдѣнія комитета. П. К. М. 15 апреля 1866 г. (№ 43.191) говоритъ собственномъ не о рѣшеніи дѣля собственностью властами комитета, а о предоставлении рѣшеніи дѣля, вносившихся прежде въ комитетъ, властями министровъ. Только П. К. М. 7 июля 1867 г. 1) и М. Г. С. 7 іюня 1872 года (№ 50.958) действительно предоставляютъ комитету собственностью властью разрѣщать дѣла объ отклоненіи земскихъ ходатайства и о предварительномъ задержаніи и запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ книгъ и изданий. Но, кромѣ того, какъ это видно изъ приведенныхъ по ст. 60 Учр. Ком. изд. 1892 г. ссыльковъ, границы предоставленной комитету самостоятельной рѣшительной власти опредѣляются также Положеніями Комитета Министровъ 19 ноября 1838 г. и 21 мая 1857 года. Назначеніе пенсій и единовременныхъ пособій, на основаніи общаго пенсионаго устава, кромѣ случаевъ, заслуживающихъ особеннаго Высочайшаго вниманія, предоставлено съ 1857 г. собственностью власты министровъ. Съ другой стороны, рѣшенію собственностью власти комитета предоставлены: 1) при- мѣненіе правилъ, выданныхъ для одной части или вѣдомства, къ другимъ подобнымъ обстоятельствамъ того же или другого вѣдомства въ таковыхъ, однако, случаяхъ, когда по правиламъ тѣмъ на пріимененіе опіхъ въ дѣятельности не требуется каждый разъ особаго Высочайшаго разрѣшенія; 2) дозволеніе православнымъ церквамъ, монастырямъ и архіерейскимъ домамъ пріобрѣтать недви- жимости; 3) дозволеніе церквамъ иностранныхъ ино- вѣрныхъ при- нимать пожертвованія; 4) разсѣчения съ пришлентами и безъ про- центовъ разныхъ ссудъ, выданныхъ по случаю пожаровъ, неудо- влетворенныхъ и другихъ общественныхъ дѣятельствъ; 5) о присвоеніи классовъ должностей и разрядовъ по пенсіямъ и мундирямъ.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію комитета, законъ раздѣляетъ на

1) Это П. К. М. намѣчено въ П. С. З. 1870 года, подъ № 44.814, но подъ ст. 60 У. К. М. не сдѣлано почему-то ссылки на П. С. З.
два группы: дела текущия и дела в особенности подлежащие рассмотрению комитета (ст. 23). По замечанию Градовского, дела текущия определяются степенью власти, требуемой для их разрешения, дела в особенности предоставленная — их родом 1). К делам текущим ст. 24 Учр. Ком. относит: 1) дела, по коим нужно общее соображение или содействие разных министерств; 2) дела, в разрешении и исполнении коих министр встретить сомнение, и 3) дела, разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности каждому министру и требующей Высочайшего разрешения. Итоги этой статьи дают основание предположить, что не всё дела текущия требуют для своего разрешения действий Высочайшей власти, а только треть их категория. И так действительно было по первоначальному Учреждению Комитета 1812 года. К делам текущим в нем были отнесены только дела двух первых категорий, и всё текущие дела разрешались тогда собственного властя комитета по большинству голосов. Но в царствование Николая I это изменилось. Уже в Своде 1832 г. в Учреждении министерств было установлено, что в комитет вносится лишь тех текущия дела, для разрешения которых законы и учреждения недостаточны или иногда, по силе своих законов и учреждений, предмет требует Высочайшего разрешения* (ст. 1648); дела же, разрешаемые по существующим законам и учреждениям*, вносятся в Сенат (ст. 1647). Эти постановления воспроизведены без всяких изменений в действующем положении Учред. мин. в ст. 208 и 209. Таким образом, ставится вопрос, что невозможность разрешения силой существующих законов, и необходимость Высочайшего разрешения есть непременное условие внесения текущих дел в комитет.

Дела, в особенности предоставленных комитету, перечислены в ст. 26 Учр. Ком. под 21 рубриками. Перечень этот, однако, далеко не полон. В нем отпущены: 1) представления министра внутренних дел об увольнении из русского подданства; 2) дела о дворянских складах (Зак. сост., ст. 152); 3) об установлении усиленной и чрезвычайной охраны (Прилож. к I Уст. пред. и прес. прест., ст. 2); 4) о составлении списка должностей, несовмещаемых с участником в частных промышленных обществах (Уст. служб. граждан., ст. 28); 5) составление списка городов, в которых отмечена постановленный думу предоставленная министру внутренних дел (Город. Полож., ст. 88, 

1) Начала, т. II, стр. 241.
прим.); 6) составление росписаний городских поселений, гдѣ вводится упрощенное общественное управление (Город. Пол., ст. 22); 7) дѣла о переименовании селений в города (1863, ноября 11, № 40.261); 8) разрѣщеніе отчужденій церковныхъ земель (т. IX, ст. 401); 9) испрошеніе пенсій лицами тюремной стражи, потерпѣвшимъ на службѣ (Уст. сод. страж., ст. 36); 10) принятіе на службу по технической, горнозаводской, соляной и монетной части лиц, не имѣющихъ права государственной службы (Уст. служб. граждан., ст. 58); 11) разрѣшеніе найма частныхъ земель подъ разработку минеральныхъ богатствъ на срокъ, свыше установленнаго закономъ (Уст. горн., ст. 196); 12) разрѣшеніе недоразумѣній между подлежащими министрами по примѣненію правъ о нарицательныхъ, даваемыхъ морскимъ и военнымъ вѣдомствами казенныхъ горными заводами (Уст. горн., ст. 891, прим. Прод. 1895 г.); 13) разрѣщеніе несогласій главноначальствующаго гражданскаго частью на Кавказѣ съ министрами (Уст. упр. Кав., ст. 10).

Въ общемъ, дѣла въ особенности предоставленныхъ комитету могутъ быть свѣдены къ слѣдующимъ группамъ: 1) дѣла общаго спокойствія и безопасности, въ частности о запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ изданий и о воспрещеніи сообщеній (п. 1, 12, 13, 18) объ установленіи мѣръ исключительной охраны, объ установленіи нормальной такси вознагражденія за убиваемый зачумленный гуртовой скотъ; 2) дѣла о народномъ продовольствіи (п. 1); 3) дѣла по устройству путей сообщенія: желѣзныхъ дорогъ (разрѣшеніе постройки и главныя мѣропріятія, если съ этимъ не связано установленіе расходовъ для государственного назначения) и по признанію общеобязательными постановленій центральнаго свѣдѣнія пароходчиковъ и судовладѣльцевъ (п. 3 и 14); 4) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаний безъ предоставленія имъ привилегій (п. 2); 5) дѣла о пожертвованіяхъ, когда они заслуживаютъ особаго Высочайшаго вниманія, или когда требуется взмѣнить ихъ назначеніе (п. 9, 16); 6) дѣла по охраненію православія, о расколѣ и о развитіи устѣна православнаго миссіонерскаго общества (п. 8, 19); 7) дѣла служебныя: о назначеніи пенсій, о составленіи списка должностей—освобождающихъ отъ привяза на службу изъ запаса и несовмѣстимыхъ со службой въ частныхъ обществахъ, временное удаленіе чиновниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью (п. 6, 8); 8) дѣла финансовые: составленіе такъ вознагражденія за лошадей, поставляемыхъ для войска на случай войны (ст. 25, п. 3); утвержденія штатовъ установленій, учреждаемыхъ на опредѣлен—
ный срок, передача посторонним ведомствам и отвод лицам казенного недвижимого имущества (п. 5, 10); 9) дела об увольнении из русского подданства; 10) записи финляндского генерал-губернатора в динах Великого Княжества, имеющих близкую связь с прочими частями империи (ст. 27); 11) дела по надзору за органами самоуправления: установление дворянских свойств, отклонение земских ходатайств, отмена постановлений земских собраний (п. 15), и, наконец, 12) надзор за деятельностью губернаторов и губернских правлений; выговоры губернаторам и губернским правлением, определение порядка представления, сроков и форм всеподданнейших ответов губернаторов; и, что особенно важно, обсуждение мер в исполнении послуживших по этим отчетам Высочайших замечаний (пп. 7 и 17).

Дела в комитет поступают или по представлениям министерств, или по особенно Высочайшим повелениям (ст. 30) 1). На внесение министрами дела в комитет не требуется предварительное Высочайшее соизволение. Министры вносят дела в форму подписанных ими записок (ст. 31). Когда испрашиваемое разрешение должно быть облечено в форму именного указа, в записку прилагается и проект указа (ст. 36). В других случаях наложение министра в записке должно быть изложено так, чтобы в случае утверждения оно прямо могло бы быть обращено в исполнение (ст. 37). Все представления доставляются управляющему делами комитета (40) не позже как только надо собрании, кроме тех дел, которые не терпят ни малейшего отлагательства (ст. 41). Дела в слушании в комите подготавливаются в запасах начальниками отделений под руководством управляющего делами (ст. 83, 84). Составленные таким образом доклады разсылаются до слушания дела всем членам комитета в печатных записках. Дела докладываются начальниками отделений, но может докладывать и сам управляющий делами, который всегда присутствует при докладе и даёт нужные объяснения (ст. 86—88). Руководство прений принадлежит председателю комитета, пользуемомуся такой же властью, как и председатель Государственного Совета (ст. 42—44). В журнале вносятся мнения большинства и сокращенно все мнения, которые

1) [Правила, относящиеся до назначения дела в доклад, порядке рассмотрения дела, составлению и подписанию журнала, представлению его на Высочайшее благословение и исполнению по нему сохраняют свою силу и по управлению комитета министерств для совета государственной обороны. См. о нём ниже].
независимо отъ особыхъ мнѣній кто-либо изъ членовъ записать пожелаетъ (ст. 47). Дѣла комитета представляются Государю въ подлинныхъ журналахъ (ст. 49, 54), за подписью всѣхъ тѣхъ членовъ, кои при слушаніи дѣла находились, а также и приглашенныхъ къ участію въ сужденіи дѣла постороннихъ лицъ (ст. 56). Состояніяя по нимъ Высочайшія повелѣнія нѣзатѣяются въ формѣ Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ. Положенія комитета приводятся въ исполненіе подлежащими министрами, которымъ и сообщаются для этого выписки изъ журнала дѣла комитета, за подписью управляющаго дѣлами съ прописа- ніемъ всѣхъ разсужденій, происходившихъ въ комитетѣ (ст. 61, 62).

Засѣданія комитета, функционирующего, какъ мы уже говорили, только въ составѣ общаго присутствія, происходятъ разъ въ недѣлю, по вторникамъ. Члены комитета и министры и предсѣдатели департаментовъ Государственного Совѣта, всѣ люди очень занятые. Поэтому не можетъ не обратить на себя вниманія отсутствіе при комитетѣ секцій, отдѣленій, комиссій, которыми бы предварительными дѣтальными обсужденіемъ представленій министровъ могли бы подготовить ихъ къ докладу въ общемъ присутствіи комитета. Въ аналогичныхъ комитету учрежденіяхъ Запада вездѣ имѣются такія комиссіи или секціи. Такъ, въ Парижѣ дѣла, предварительно доклада ихъ въ общемъ присутствіи совѣта, обсуждаются въ комиссіяхъ, составленной въ лицѣ, наиболее заинтересованныхъ въ дѣлахъ и наиболее компетентныхъ. Во Франціи государственный совѣтъ, кромѣ общаго собранія, имѣетъ еще пять секцій, въ Италии и Испаніи—четыре.

Возможность для комитета обоиться съ однимъ общимъ присутствіемъ объясняется тѣмъ, что дѣла подготовляются и докладываются въ немъ чинами канцеляріи. Но это, кромѣ того, приводитъ еще къ большему, тѣмъ въ государственномъ совѣтѣ, пре- обладанію канцеляріи. Между тѣмъ дѣла, подлежащія обсужденію комитета, представляются крайне разнообразными, и многія изъ нихъ требуютъ чисто техническихъ свѣдѣній или знанія съ особенношими мѣстными условіями. Поэтому неудобства, связанныя съ отсутствіемъ въ комитетѣ специальныхъ секцій съ соответствующимъ составомъ, не могли не ощутиться на практикѣ. Потребности все расширяющагося государственного управления привели уже отчасти къ восполненію этого недостатка, правда, въ своеобразной, какъ бы скрытой, формѣ. Въ вѣдѣніи комитета отнесены, между прочимъ, некоторые дѣла, которыя такъ сложны, требуютъ столько специальныхъ знаній и навыковъ съ тѣмъ имѣютъ такое значеніе для всего народнаго хозяйства,
что обсуждение их прямо в общеем присутствии комитета не могло не оказаться неудовлетворяющим цели. И вот, с самого возникновения у нас железнодорожного дела организуются особые железнодорожные комитеты, сначала для обсуждения проектов постройки отдельных железнодорожных дорог, затем общие железнодорожные комитеты. В 1852 году образуется комитет для разсмотрения предложений о сооружении железнодорожных дорог, в 1856 году переименованный в главный комитет железнодорожных дорог. Затем 18-го декабря 1858 года был учрежден комитет железнодорожных дорог, закрытый 29-го января 1874 года, но и после этого члены его призывались в комитет министров для участия в обсуждении железнодорожных доль в 1874—1878 годах. Комиссии под председательством графа Баранова, выработавшей действующий теперь Устав Российской железнодорожных дорог, предложено было образование особого высшего железнодорожного совета, совершенно независимого от министерства путей сообщения. Но в Государственном Совете это предложение встретило возражения и, как результат компромисса, явилось образование в 1885 г. совета по железнодорожным доль под председательством министра путей сообщения, но с представителями от других ведомств и с переносом доль в случае разногласия, на разсмотрение комитета министров. Совет этот имел значенье "учреждении междуминистерском", как на это прямо указано в журнале социальных департаментов 1). Таким образом, совет этот является в сущности секцией комитета министров, состоящей только при министерстве путей сообщения. Разъ практически был продолжает путь к устранению неудобств, приобретающий размерами своей большей в комитетах специальных секций, жизнь не замедлила воспользоваться им и для других доль. Всего через четыре года по учреждении железнодорожного совета организуется совершенно аналогичный совет по тарифным дольм уже при министерстве финансов, но с точно таким же "междуминистерским" характером, и ставится в совершенно такое же отношение к комитету министров. Этим лучше всего доказывается практическая потребность в подобных "междуминистерских" советах, подчиненных, собственно говоря, комитету министров.

Дополнение. Вступившим указом 19 октября 1905 г. о мерах в укреплении единства в деятельности министерств и главных управлений, которым преобразован совет министров, повелено было: 1) взять из

1) Общий Устав Рос. жел. дорог о наложении бывших при рассмотрении оного в Государственном Совете суждений, 1886, стр. 168.
въдѣнія комитета министровъ слѣдующія дѣла, указанныя въ его уреждѣніи въ п. п. 1 и 2 ст. 24, т.-е. дѣла, по которымъ нужно общее соображеніе или соображеніе разнымъ министерствамъ, и дѣла, въ разрѣщеніи и исполненіи которыхъ министръ встрѣтить сопротивленіе; б) въ п. п. 1 и 2 ст. 25, т.-е. дѣла, восячившаяся въ Комитетъ Министровъ по войной части, по которымъ нужно общее соображеніе или соображеніе разнымъ министерствамъ, и дѣла, предполагающія новыя распоряженія и дополеніе правилъ, дѣйствующихъ по гражданскому управлѣнію, а также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, преждѣ по сему управлѣнію принятыхъ и Высочайше властію утвержденныхъ; в) въ п. п. 1, 7 и 12 ст. 26, т.-е. изъ дѣла въ особенности подлежащихъ разсмотрѣнію комитета министровъ: дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народа и по всему чрезвычайному происшествію; высшія административныя дѣла по распорядку и дѣла о воспрещеніи сообществъ, и законоп., и т.ѣ. изъ текущихъ дѣлъ по вѣдѣніи частныхъ министерскихъ управленій (с. 1 ст. 23) и дѣла, разрѣщеніе которыхъ признается предѣломъ власти, вышедшемъ въ особенности каждому министру и требующихъ Высочайше разрѣшенія (п. 3 ст. 24), которыя подлежатъ вѣдѣнію преобразованнаго совѣта министровъ; 2) предоставить совѣту министровъ войти въ соображеніе и представить въ установленномъ порядкѣ о распространѣніи между другими учрежденіями и о порядке разрѣшенія дѣла, временно оставленныхъ въ вѣдѣніи Комитета Министровъ.—Высочайшимъ указомъ 23 апреля 1906 г. повелѣнно было Комитетъ Министровъ управлять; изъ дѣлъ, которыя вносились въ Комитетъ Министровъ и соединенное присутствіе Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи Государственного Совѣта направлять: 1) въ общемъ законодательномъ порядке дѣла, подлежащія обсужденію Государственной Думы и преобразованнаго Государственного Совѣта; 2) въ Департаменты Государственного Совѣта и особое его присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ: А) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ жилыхъ домовъ (Укр. сов. и Ком. М., ст. 26 п. 3) и по связи съ ними дѣла: а) объ избраніи способовъ увѣдомленія правительства по его претензіямъ къ жилымъ домамъ, принятыхъ къ казенному заведованію отъ несостоятельныхъ обществъ; б) о принудительномъ отчужденіи имуществъ для сооруженія мѣлкихъ надежныхъ линій и подъѣздныхъ путей общаго пользованія; В) дѣла объ утвержденіи, отводѣ и продажѣ участковъ казенной земли, а также о предоставлѣніи въ торгообразное пользованіе свободныхъ казенныхъ участковъ; В) дѣла объ утвержденіи имуществъ или капиталовъ, подтверждающихъ для опредѣленной надобности хозяйству, землѣтву, городу или казену-либо обществу, учрежденію и т. п., если утвержденіе ихъ согласно возъ жертвователямъ сдѣлается, по нѣзаконнымъ обстоятельствамъ, невозможнымъ; 3) дѣла по опредѣленіямъ Сената, подлежащія представленію на Высочайшее разрѣшеніе и представлявшія черезъ Комитетъ Министровъ, представлять чрезъ министра вѣдущія; въ названіи же первоочередствующихъ, которому ежегодно предшествовало представленіе черезъ Комитетъ Министровъ полагать списокъ сенаторовъ, приблизивъ порядокъ, установленный Учреждениемъ суд. уст., согласно которому сенаторы и первоочередствующіе назначаются Государемъ по невоспринятому его усмотрѣніи; 4) дѣла объ утвержденіи выборовъ на должности предсѣдателей и товарищей предсѣдателей С.-Петербургскаго и Московскаго коммерційскаго судовъ и о засуживающихъ Высочайшаго вниманія по сихъ или по цѣлі
Дополнение § 22. Преобразованный Совет Министров и другия непосредственно Монарху подчиненныя учреждения.

I. Совет Министров. 19 октября 1905 г. поставленный штат высочайшему указу о мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений <в развитии коренных начал министерского устройства>, согласно которому всё министерства и главные управления составляют <единное управление> и <в целях важного его объединения, необходимо новым визначается также предстоящим министрам и главноуправляющим отдельными частями с образованием Государственной Думы, повышением обязанностями>. Целью учреждения Совета Министров является таким образом направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам законодательства и высшего управления, за исключением ревизионной деятельности государственного контроля, ни в каком отношении компетенцией Совета Министров не подлежащей.

В состав Совета Министров входят министры и главноуправляющие отдельными частями, принадлежащими к общему министерскому устройству. Главные начальники прочих ведомств участвуют в Совете лишь по предметам своего ведомства. При обсуждении отдельных дель в Совете Министров могут быть приглашаемы по распоряжению председателя его с правом соизволительного голоса или для представления объяснений лица, советёние которых может быть полезно для разрешения дела.

Совет состоит под председательством одного из министров по назначению Монарха или особому, назначенного в том лице. Председатель Совета, хотя бы он и не заведовал отдельной частью управления, может участвовать во делах всего ведомство в Государственной Думе и Государственном Совете и заступать каждаго из главных начальников ведомств на тьх же основаниях, как и это установлено для министров. В отсутствие председателя место его заменяет один из членов Совета по Высочайшему назначению. В тьх случаях, когда в Совете Министров председательствует Государь, председатель совета участвует в нем наравне членов.

Так въ связи с Совет Министров возлагается направление и объединение действия главных начальников ведомств, то ведомство его подлежащее:

1) предварительное рассмотрение главных оснований предположений отдельных министров или особых совещаний, комиссий и комиссий по предметам законодательства и других, подлежащих ведомств Государственной Думы и Государственного Совета, за исключением дель, отно-
сащихся до ведомства императорского двора и уделов, государственной обороны и ведоми воинской, которая вносится в Совет Министров, когда последний уточнит о том Высочайшее повеление, когда названные подлежащие ведомство признают это необходимым, или когда упомянутые дни назначат других ведомств;

2) обсуждение предположений начальников ведомств, принадлежащих к общему министерскому устройству, о замещении главных должностей высшего и высшего управлений, за исключением должностей по ведомству императорского двора и уделов, по управлению армиею и флотом и должностей дипломатических;

3) рассмотрение всеподданнейших докладов главных начальников ведомств, имеющих общее значение или же насущных другим ведомством и подлежащих представлений на Высочайшее благосклонение. Доклады эти сообщаются председателю Совета Министров и вносятся им на рассмотрение Совета или же по соглашению его с подлежащим министром докладываемые последними, непосредственно, Государю, в случаях надобности, в присутствии председателя Совета Министров;

4) рассмотрение записок финляндского генерал-губернатора о дебатах, которыми, по тайным соглашениям Великого Княжества Финляндского с прочими частными актами, имелось бы важное отношение к общей управлению, требующих как от той, так и от другой стороны рассмотрения и сообщения, когда генерал-губернатор признает сие нужным, и когда по оным не требуется немедленных действений в Финляндии узаконением 1). Высочайшие повеления, последующие по сим запискам, сообщаются финляндскому генерал-губернатору непосредственно, для объяснения их к исполнению по Финляндии установленным порядкам. Крой этот на основании Высочайшее утвержденное 20 мая 1908 г. положение Совета Министров;

5) суждение о том, какие из воинов взятых к Великому Княжеству Финляндскому каких ведомств с той же интересы имений и посему требуют ведомого со стороны министерств и главных управлений соображений. Соответственно этому, одновременно с передачой министру санск-секретарю Финляндии, финляндский генерал-губернатор препровождает в председателю совета министров с своими заключением и отношением к ведому документов для обсуждения в Советах в особом экземпляре: 1) проекты закона для Великого Княжества Финляндского как в сеймовских, так и административных; 2) проекты Высочайших предложений финляндскому сейму; 3) всеподданнейших петиций и представлений сейму; 4) всеподданнейших представлений Императорского Финляндского Сената, касающихся: а) предметов управления, имеющих общее значение; б) вопросов Высочайшего разрешения на составление проектов законов и представление сейму и в) сеймовских петиций и представлений сейму и 5) проекты всеподданнейших докладов по указанным предметам, составляемых фин-

1) Записки эти рассматриваются в Советах не иначе, как в личном присутствии финляндского генерал-губернатора, и положения Совета по ним основываются о Финляндии на соображениях законов и обстоятельств, имеющихся в самих записках генерал-губернатора. В них должны быть изложены во всей подробности междуречные законов и прочих свидетелей, относящихся к предмету, по нему испрашивается разрешение, для объекции оного во всей полноте.

Коротков.—Русский Госуд. Право. Т. II. 17
ляндском генерал-губернатором или министром статс-секретарем по их собственному почину.

О заключении Совета по данному делу председатель Совета уведомляет финляндского генерал-губернатора или министра статс-секретаря по при надлежащности. Всё такого заключения дела не может быть подано Государю. В случаях, разногласия с советом министров относительно направления или разрешения дела, финляндский генерал-губернатор или министр статс-секретарь представляют его всем докладам венерданнгов докладам не иначе, как совместно с председателем совета министров или подлежащими имперским министром. О воспрямовавшихся по их докладам Высочайших повелениях финляндский генерал-губернатор или министр статс-секретарь немедленно сообщают председателю совета министров с пренорможением снизу с утверждённых законоположений и предложений, а также самых воспрямовавшихся докладов.

Сверхъ указанных дел в предметах здания совета министров относятся также: 1) представление во время прекращения занятий Государственной Думы непосредственно Государю о мерах, необходимость которых вызывается чрезвычайными обстоятельствами и которые требуют бы обсуждения в порядке законодательном; 2) постановление в случаях неутверждения на начало святого периода в законодательном порядке государственной росписи о постоянных открытиях в распоряжении министерств и главных управлений кредитов в размере, не превышающем в месяцах одной двадцатой части итога посessed утвержденных порядком утверждённой росписи расходов; 3) дела об утверждении уставов акционерных компаний, когда требуется одно дозволение на утверждение комиссией без изношения власти их действующих законов; 4) дела о назначении пенсий и единовременных пособий, когда это назначение признается власть министров; 5) подписание в Высочайшем утверждении особого списка должностей по государственной гражданской им же общественной службе, занятие которых освобождается от призыва их в армию и действующей команды флота и от службы в государственном ополчении; 6) та постановления центрального съезда породненников и судовладельцев, которые министерство путей сообщения признает полезным сдать общеобъединенным; 7) представление министров и корона оставление без последствий ходатайств гражданских земских собраний; 8) установление порядка и сроков представления, а равно и формы ежегодных венерданнгов губернаторских отчетов; 9) отвечаю или иже имеющие общественных гражданских помашад и нуждам или явно нарушающих интересы местного населения постановлений жизничих собраний, городских дум об обоих отходе и городов губерниях, областных, или входящих в состав градоначалств, а равно уездных и безуездных городов, поменяных в особом росписи в таих случаях, когда таковая отвеча или иже имеющих не вызывают возмущений.

1) За "неуместное суждение относительно Высочайше утвержденного положения совета министров о порядке направления финляндских дел, насущных интересов Империи", высказанное той водом при открытии очередного сейма от имени сего посёдного, в нарушения § 24 сеймоваго устава, и несмотря на суждение ему предупреждение, очередной сейм был отложен 9 (22) февраля с назначением новых выборов на 1 мал и созывающим нового сейма на 1 июня в. с. 1909 года.
земского или городского обложения против определенного земским собра-
нием или думою решена; 10) предложении о разъяснении и развитии устава
православного миссионерского общества; 11) дела об отчуждении собствен-
ных домов государственного банка, служащих для постройки его учре-
жденений; 12) представлении главноуправляемого землеустроительства и земле-
дели: а) о разъяснении действий правильных о собрении земли углеродной или
уездной, зависящих от действий положений о собрании земли, нив зависимо-
сти от административного делиения означенных местностей; б) о дополнении
действий положений о собрании земли углеродной или уездной, подчиненных
действию означенных положений; 13) других дел, относящихся к ведению сове-
та министров на основании подлежащих учреждений установок и положений.

Совет министров приступает к рассмотрению подлежащих его ведению дел по предложениям председателя Совета или по сообщению того министра либо главноуправляющего отдельною частью, к ведомству котораго дело относится. Председателю совета министров предоставляется обращаться к начальникам отдельных ведомств и частей управления о доставлении необходимых ему сведений и объяснений. Если не делясь, рассмотреным в совете министров, не состоялось единогласного заключения, то на дальнейшее направление их испрашиваются указаний Государя.

Ч. Департаменты Государственного Совета. Составъ. Въ со-
ставѣ Государственного Совета входят два департамента: первый и второй. Они образуются изъ председателей и членовъ, ежегодно назначаемых Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственного Совета по Высочайшему назначению. Должность председателя департамента, въ случаѣ его болѣзни или отсутствія замѣщается старшій въ чинѣ изъ назначенных членовъ, если другой членъ Государственного Совета не будетъ назначенъ для этого Госуда-
ремъ. Въ департаментахъ могутъ принимать участіе, по приглашенію предсѣдате-
ля, также члены, въ составѣ департамента не принадлежащіе. Въ департа-
ментахъ могутъ быть приглашаемы предсѣдателя и его безъ права голоса лица, отъ которыхъ по святству уже можно ожидать полезныхъ объясненій. Относи-
тельно приглашеній въ департаменты лица, могущихъ принести пользу своимъ объясненіямъ, министры и главноуправляющіе сносятся съ предсѣдателемъ подлежащаго департамента.

Вѣдомство. Вѣдѣнію первого департамента подлежатъ: 1) дѣла объ
учрежденіи заповѣдныхъ имѣній; 2) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ
достоинствахъ (княжескихъ, графскихъ и баронскихъ) и о передачѣ дворянами
фамиліи, гербовъ и титуловъ; 3) дѣла, поступающія изъ общихъ собраній
Правительствующаго Сената на основаніи учрежденій его; 4) дѣла объ отвѣт-
ственности за преступлія дѣйянія, совершенныя членами Государственного Со-
вѣта и членами Государственной Думы при исполненіи ими обязанностій, въ отсутствіи ихъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе ими должности и обязанности, а также объ отвѣтственности за нарушеніе должности, службы предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главно-
управляющихъ отдельными частями, намѣстниковъ и генералъ-гувернеровъ и
о преданіи суду за преступліенія всѣхъ прочихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ; 5) дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталахъ, пожертвованныхъ для определенной надобности казенъ, земству, городу или накожу-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе ихъ не установлено или капиталъ, сообразно указанію жертвова-
тельной назначеніи, сдается, по измѣненіямъ обстоятельствъ, невоз-

179
можными. Введению второго департамента подлежат: 1) казенный отчет министра финансов; 2) годовой отчет государственного банка и государственных сберегательных касс; 3) годовой отчет государственных дворянского земельного и крестьянского поземельного банков; 4) отчеты с.-петербургской и московской службных казеней при разносках между министром финансов и государственным контролером; 5) годовой отчет по операциям вкладов на сельскохозяйственных учреждения; 6) дела о разъяснении постройки частных железных дорог, если не требуется ассигнований средств из казны, и равно дела объ устройств сах подъездных путей в тьх случаях, когда для того требуется Высочайшее разрешение; 7) дела объ избраании способов удовлетворения правительства по его претензий к железным дорогам, принятых в казенное заведование от несостоятельных обществ; 8) дела объ образовании, отводах и продажах, в равно отводах в пользу участков казенной земли согласно правилам устава сельского хозяйства. Кроме указанных, введению департамента подлежат также дела, вносимыя в них о основании особых уговоров или по особенным Высочайшим повелениям. Дела эти распределяются между департаментами по постановлению соединенного присутствия департаментов.

Порядок производства делъ. Дела поступают в департаменты от министров и главноуправляющих. В случаев заявленных желанй внесенных министром или главноуправляющим делъ возвращаются имъ, если оно не согласно, въ дѣлю, въ департамент заслушанное, возвращается министру, либо главноуправляющему, по ихъ желань, лишь съ разрѣщенія департамента. Засѣданія департаментовъ назначаются, отправляются и закрываются ихъ предсѣдателями. Въ засѣданіи департамента Государственного Совѣта или его предсѣдателя, либо представители печать допускаются. Министры и главноуправляющіе не обязаны присутствовать по дѣлямъ ихъ въ департаментахъ, но могутъ, если признаютъ нужнымъ, представлять свои разысканія лично или черезъ товарищей или назначаемыя отдѣльныя частей центрального управления. Равнымъ образомъ департаменты, если признаютъ это нужнымъ, могутъ чрезъ своихъ предсѣдателей присылать министрамъ и главноуправляющимъ въ свои собрания. Дѣла въ департаментахъ рѣшается по большинству голосовъ. Министры и главноуправляющими отдѣльными частями имеютъ право участвовать въ голосовании только въ томъ случаѣ, если составъ членами Государственаго Совѣта. — Когда первый департамент Государственного Совѣта усмотрить, что въ дѣля, на Соѣта поступающему, есть такія документы, которые не были Сенатомъ достаточно уважены и размѣсьтельны или вовсе не были въ виду опять при рѣшеніи дѣля, то департаментъ можетъ обратить дѣло въ Сенатъ въ новомъ разсмотрии и рѣшеніи. По каждому выслушанному въ департаментъ дѣлу составляется отдѣльный журналъ, который подписывается предсѣдателями и членами. Положеніе департаментовъ представляется въ меморіяхъ въпосредственно на Высочайшее благосклоніе. Исключеніе составляютъ: 1) дѣла, вносимыя въ департамент не для сравнія его; 2) дѣло, по которому представление министра или главноуправляющаго отдѣльной части, по соглашеніи съ нимъ, ему возвращаются; 3) дѣло, которымъ дается лишь заключенное разсужденіе, когда направленіе его, по своему ему, не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Меморіи департаментовъ подписываются предсѣдателями департаментовъ и скрѣпляются государственными секретарями. Исполненіе по дѣлямъ
департаментов совершается либо именными указами, либо объявленными председателями департаментов Высочайшими повелениями.

Ш. Особое присутствие по делам о принудительном отчуждении недвижимых имуществ и вознаграждении их владельцев состоит из назначенных Высочайшею властью четырех членов, из числа назначенных в Государственный Совет, с возложением на одного из них, по Высочайшему усмотрению, обязанностей председателя. Расмотрение присутствием подозрений дел о принудительном отчуждении недвижимых имуществ, временем их заимств и установления права участия в пользовании ими для государственной или общественной пользы, а также дела о вознаграждении частных лиц за имущество, отчужденное или временно занимаемое для государственной или общественной пользы. На особое присутствие распространяются правила, установленные в отношении департаментов Государственного Совета.

IV. Особое присутствие для предварительного разсмотрения бесполезных или излишних жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената состоит из председателя и четырех членов, назначенных Высочайшею властью из числа членов, назначенных в Государственный Совет, и сенаторов. Главноуправляющий канцеларией Его Величества по приезду присутствия участвует в заседаниях присутствия, когда причастен это нужным. Кроме жалоб, поступающих от главноуправляющего канцелярией Его Величества по приезду присутствия, никакие другие жалобы, просьбы, объяснения, документы или иные бумаги особенности присутствием не от кого не принимаются. Участвующий в делах и посторонний лица, равно как и представители печати, в заседании присутствия не допускаются. По делам, принесенным по истечении четырех месяцев со времени объявления обжалованного определения или со времени приведения его в действиеное исполнение, присутствие постановляет заключение об отставании их без последствий. Доклад жалоб, принесенных с соблюдением установленного срока, производится устно и заключается в изложении сущности жалобы, обстоятельств дела и возникающих в деле по содержанию жалобы вопросов. По докладу и обсуждении жалобы присутствием, не разрешенной дела по существу, постановляется заключение о том, в какой мере изложенная в жалобе объяснения могут служить достаточными основанием в переносе дела на разсмотрение общего собрания Сената. Единообразия заключения присутствия, а также посредством между членами резолюции мнения появляются на усмотрение Государя Высочайшего повеления, посредством заключений особого присутствия, сообщаются главноуправляющему канцелярией Его Величества по приезду присутствия, для объяснения лицам, принесшим жалобы. Оповещение присутствия со всеми мстителями и лицами производятся через председателя присутствия.

V. Государственная Канцелярия. Сверх обязанностей, по делопроизводству в Государственном Совете, в департаментах и особых присутствиях, на государственную канцелярию возлагаются также разработка и издание новых законов и местных указов Российской Империи и планового собрания законов. Главное управление государственной канцелярией возлагается на государственного секретаря. Труд государственного секретаря разделяется товарищ государственного секретаря, состоя на правах товарища министра. Государственный секретарь, товарищ государственного секретаря, статс-секретарь, помощники статс-секретарей и начальник государственной
типовники оправдываются и уважаются указами Государственного Совета за собственоручным Высочайшим подписанняем. Определение уважение всекой прочих чинов государственное канцелярий и государственный типовники зависят от государственного секретаря. Ему принадлежит также высшее главнокомандование государственным типовниками, библиотекой Государственного Совета и зданиями Министерского дворца, в которых происходит заседания Государственного Совета, архива Государственного Совета и отдельного дома государственной канцелярии. Во составе государственной канцелярии образуются отделения, управляемые статс-секретарями или, по распоряжению государственного секретаря, помощниками статс-секретарей на правах статс-секретари, которые, как и другие должностные лица государственной канцелярии, распоряжаются по отделениям государственным секретарем. Государственная канцелярия состоит из служебных, введенных в сослужении государственного секретаря, и присоединенных к нему должностей, исполняющих различные виды служения, как из вновь назначенных в служение, так и из служащих в прежнем составе. Каждый из служащих в государственной канцелярии по своему посту не может быть без уважения и подчинения своему начальству, а также своих сослуживцев, исполнять свои обязанности с должным усердием и безукоризненно,

1) Выражение ценообразовательный порядок не должно послать душевных представлений. Падение свода и продолжение к нему не есть ценообразование. Последний из смыслов назначения „органического“ уложения с логическими связями системой определений предполагает диспозицию законодательства, прилагающего к государству. Напротив того, падение свода и его продолжение по существу своему участия законодателя не предполагает, так как задача его заключается в определении соотношения действующих уже законов во времени, т.е. в конституировании того взаимия, какое оказывает падающий закон на закон, предшествующий ему, в смысле дополнения их заменяет, командует или отменяет. Когда государственная канцелярия в падающем своде и в продолжении к нему отмечает, что такая-то статья повинна, то она конституируется только, что такая переноска в действующем праве произведена его иро с падающим новым законом. Такая действительность не только не предполагает участия законодателя, но и вообще длиительности каких-либо органов государства. Она с усилением могла бы быть выполнена и частными лицами, если бы по разъясненным задачам она была бы под силу и если бы они в состоянии были обеспечить непрерывность ее выполнения. С другой стороны, характер действительности надлежащего свода не мешает своей природы в зависимости от того, что она надается органами государства и имевших официальных характеров. Несмотря на падающий, падающий свода не могут избегать на юридическую силу, присущую уголовному тексту законов, напечатанному в Собрании уложений и вдействительности они ее не мешают. То обстоятельство, что судебные и административные учреждения в случаях ссылки на законы цитируют их не по Собранию уложений, а во своде, пользуется принятием в нем нумерацией статей, равнозначное значение
Бывает и не свидетельствует о превосходстве свода над подлинным текстом закона. Так, высшая перепись, происшедшая в действующих законах под влиянием закона нового, отмечается в своде и его продолжениях в огромном большинстве случаев правильно, не вызывая против себя возражений, то вопрос о том, цитируется ли в повседневной практике свод или подлинный текст закона, представляется безразличным, не имая практического значения, хотя и в этих случаях преимущество закона над сводом существует лишь прятанным порядком цитирования. Решающее значение имеет случай, когда между сводом и подлинным текстом закона обнаруживается противоречие. Правосудие подлинного закона над сводом несущее здесь силою реальности. Если происшедший под влиянием издання нового закона перепись отмечен в своде неправильно, то закон приводится по тексту Собрания уложений, а не по своду. Но это указывает внят стъ с тьмъ на то, что и въ тъхъ случаяхъ, когда приведенные въ своде переписи отмечены правильно, онъ приводится не въ сводѣ превосходства своего, а въ силу соответствія подлинному смыслу закона. Сказанное подтверждается и практикою Правительствующаго Сената, кассационной, старших судебных и административных департаментов, котораго приводили за собою "право повѣрять текстъ кодификационных изданий и въ случаѣ обнаружения въ немъ ошибокъ, цитировать законы по подлинному тексту законодательных актовъ,станавливая ихъ истинный смыслъ." (М. Л. Лозина, Ливианскій, Кодификация законовъ по русскому государственному праву, Журн. М.-ва Юстиции, 1897, № 8, стр. 157, который приводит также рядъ случаевъ изъ практики). Но если сказанное вѣрно относительно абсолютнаго периода начать котораго, то оно еще болѣѣ несомнѣнно со временемъ утвержденія народнаго представительства. Съ этого момента характеръ свода и его продолженій какъ своего рода комментарія къ законамъ обнаруживается съ полной реальностью и характеръ его нисколько неизмѣненъ отъ того, что, согласно п. 7 прил. къ ст. 66 Упр. Север. Союза, созданной этой силы, "указаніе суда всѣхъ властей" должны основываться "на статяхъ действующаго свода", но этимъ устанавливается только презумпція въ пользу правильности свода и соответствія его смыслу действующихъ законовъ — презумпція, допускающая однако отровеніе и сохраняющая потому силу лишь до тѣхъ поръ, пока основательность его въ томъ или другомъ случаѣ не будетъ опровергнута. Сказанное не должно служить возраженіемъ противъ возможныхъ и желательныхъ улучшеній въ порядке наданій нашего свода и его продолженій. Однако подчиненіе свода законодательному порядку, не гарантируя его техническаго усовершенствованія и сообщая ему наилучшую обязательность, равну закону, подвергло бы риску такое название, "побѣдительнымъ," т. е. основанныя на преждѣ наданномъ законовъ правила, нарушение которыхъ оказывалось бы въ этомъ слуѣ безвозмезднымъ. "Высокая правда свода и науки" гораздо больше выиграютъ отъ сохраненія за сводомъ его наилучшаго характера, нежели отъ подчиненія его законодательному порядку, sic volo sic iubeo котораго можетъ причинитъ подчасъ смутъ и судейскому толкованію и науки. Срв. ст. С. А. Муромцева, Представление сокращенія кодификационной разработки текущаго законодательства. "Правовь" 1907 г. № 37; М. В. Горенбергъ, Къ вопросу о кон-
или дополнении подлежащих статей свода или других узаконений. По вопросам, по которым представляется нужным иметь в веду заключение министерств и главных управлений, государственный секретарь вводит с ними в ходатайство, а в случаях применения им надобности препровождает им письмо на рассмотрение, и самые проекты новых изданий отдельных частей свода. Вновь издание отдельных томов или частей свода законоп обнародуются Правительствующим Сенатом, установленным порядком, на основании Высочайших повелений, объявленных государственным секретарем. Свод законов, по его издании, дополняется вновь выходящими узаконениями посредством продолжений очередных и сводных, которые издаются по мере надобности и обнародуются указанным порядком.

§ 28. Специальные совеща.

Кроме комитета и совещания министров, содействующих Монарху в осуществлении его правительственных функций по всем отраслям управления, у нас существуют еще по отдельным ведомствам специальные соизвестительные учреждения, положения которых также представляются непосредственно на Высочайшее утверждение. Таковыми военным совещат, адмиралтействов совещан, комитетом сибирской железной дороги и опекунский совеще. Но так как во всех армии и адмиралтействов совещат удобнее складать тайм, где будет изложен все военное и военно-морское управление, то здесь мы остановимся только на опекунском совещат и на комитете сибирской железной дороги.

Дополнение. На основании ст. 14 Основных законов 23 апреля 1906 г. (См. зак. т. I, ч. 1 изд. 1906 г.). Государь определяет свою единачественную власть устройство армии и флота и надает указы и повеления относительно: дислокация войск, пребывания их на военное положение и обучении, прождение службы чинами армии и флота и всего вообще относящегося до устройства вооруженных сиет и оборон Рссиийского государства. Соответственно этому постановлениям по строевой, технической и хозяйственной части, а также положения и наказы учреждений и должностным лицам военного и военно-морского ведомства по рассмотрению военных и адмиралтействов совещат, по принадлежности, непосредственно представляются Государю при том однако условии, что постановления, положения и наказы относятся только к этим ведомствам, не насчитывают предметов общих законов и не выявляют из назнач новаго расхода, т. е. такого, который не мог бы быть покрыт из сбережений по сметть соответствующего военного или морского министерства. Ст. 96 Осн. зак. по Своду изд. 1906 г. 1)

Опекунские советы (их прежде было два, в Москве и Петербурге) первоначально были императрицей Екатериной II учре-

женны министра из членов по Высочайшему назначению. Он пользуется между прочим следующими правами: утверждает окончательно тортни на всякую сумму; утверждает окончательно приобретение в казну недвижимых имуществ на сумму не свыше трех тысяч рублей; разрешает продажу посторонним ведомствам всевозможных припасов, вещей и материалов, а также запасообразную выдачу их, если от этого не пострахуются остановки в удовле-
творении собственных потребностей министерства; разрешает на всякую сумму продажу и передачу, как в посторонним ведомствам, так и из одного ведом-
ства в другое, все подобные же министерства недвижимых зданий, вещей и материа-
лов и припасов, а равно принадлежащих ведомству строений с зали-
жеземлю ими землей, или без них и нестроенных дворовых мест; раз-
решает окончательно отдачу в аренду содержание оброковых статей на всякую сумму, разрешает исполнение заключенных с жалован обя-
зательств и исполнение казенных высылок (С. 855 Уч. м-ва под. 1892 г.).

По дням казачьих войск военный совет разрешает: 1) по согласию военного министерства с министрами торговли и промышленности и финансовых отребия и закрытия гарнизонов в поселениях казачьих войск, а также перевода гарнизонов с одного места на другое и замены сроков армий, если таковы продолжаются более семи дней,—в случаях несогласия между войсковыми начальствами и управляющими казенными палатами; 2) продажу неуничтоженных войсковых зданий, утверждает и торт на сумму свыше трех тысяч рублей; 3) недоразумений, возникающих при утверждении проектов земельных надежд на казачьих территориях и владения на окружении стаций, горных поселений и т. д.; 4) дела графства, как-то: устройство дач, отпуск леса, лугов, если сумма отпуска будет превышать пятдесят рублей в каждом отдельном случае, или взять тысячи рублей в год; 5) обмен землеи в случаях, насаждающих посторонних ведомств, частных лиц и обществ; 6) выдачу ссуд имуществом обществом в экстренных случаях, выдаваемым народными обеденными и на выдачу на которые таковая выдача разрешена. Прим. в ст. 855 по прот. 1906 г. Военный совет имеет общее собрание и частные присутствия. Дела военного совета решаются большинством голосов с вре-
мени голосование председателя в случае их разногласия. Для законности решения требуется наличность в обозначен собрании пяти, а в частных присутствиях трех членов, именуемых председателями. Многие большинства вносится в журналы и этим решаются окончательно дела, решения которых зависят от совета. Из частных присутствий дела переносятся в обозначен собрание совета: 1) когда по рашению в присутствии думается это наилучшее необходимым председателю; 2) когда по разногласию в частных присутствах не составляется большинства и 3) когда большинство членов присутствия признает полезным подвергнуть дело рассмотрению совета в полном его составе. Дела, во коих состоялось окончательное решение военного совета, могут быть перерассчитены лишь в случаях отказа новых обстоятельств, в новых случаях в виду совета, когда постановление было решение. По дням, окончательно решаемые советом, мнения членов, несогласных с большинством, вносятся в журналы наказу; но дням же, превышающих власть совета, мнения членов представляются председателю письменно в трехдневный срок по высочайшим дня, приcla-
ждены для заведования собственно воспитательными домами, и в ведомствіи Императрицы Маріи имѣлось еще другое высшее со-
гаться в подчинённых к журналу и мѣстѣ с заключеніем созвѣтія пред-
ставлялись на дальнѣйшее разсмотрѣніе и рѣшеніе. Сношенія военного созвѣтія с вышними государственными учрежденіями производятся через военного министра. Ст. 689 и 690 Укр. мѣ ст в изд. 1892 г.

На основании Высочайше утвержденаго 5 марта 1907 г. положенія адми-
ральтейств-созвѣтъ, адмиральтейств-созвѣтъ есть высшее учрежденіе флотов, подчиненное непосредственно Верховной власти. Нижнее правительственное эго либо не дает адмиральтейств-созвѣтъ предписаній и не может требовать от него отчетовъ. Адмиральтейств-созвѣтъ состоит изъ предсѣ дателя и членовъ. Морской министръ есть предсѣ датель адмиральтейств-созвѣтъ. Въ отсутствіе его предсѣ дательствует старшинъ по чину изъ наличныхъ членовъ. Поваръ морскаго министра присутствуетъ въ адмиральтейств-созвѣтъ на правахъ членовъ созвѣтъ и въ отсутствіе министра предсѣ дательствуетъ въ созвѣтъ въ тѣхъ слу-
чаевъ, когда онъ по чину старше присутствующихъ членовъ созвѣтъ. Члены адмиральтейств-созвѣтъ назначаются по непосредственному Высочайшему уволо-
трѣнію. Рассмотрѣнію адмиральтейств-созвѣтъ подлежатъ: 1) проекты утвержденій, штатовъ и таблицъ по морскому вѣ домству, за исключеніемъ тѣхъ, которые подлежатъ вѣ дѣ нию главнаго военно-морскаго суда. Законодательныя вопросы по военно-морской судовъ части, касающіяся утвержденія штатовъ или назна-
ченія номинальныхъ расходовъ штаты, рассматриваются адмиральтейств-созвѣтъ; 2) программа военного судостроенія, какъ по отношенію къ числу, типу и вооруженію судовъ, такъ и относительно послѣдовательности и сроковъ по-
стройки, а также предложенія о перевооруженіи и приобрѣтеніи готовыхъ судовъ, и предложенія о постройкѣ доковъ, элеваторовъ и другихъ портовыхъ сооруженій, имѣющихъ прямое отношеніе къ военному флотовъ; 3) предложенія объ утвержденіи плановъ воспитанія и обученія въ морскихъ учебныхъ заведеніяхъ и командахъ, и вопросы о приходѣ воспитанниковъ въ учебныя заведенія иѣд вѣд; 4) ежегодная программа плановъ и боевой комплектации судовъ; 5) финансовая смета морскаго министерства и подчинен-
ныхъ ему учрежденій, а также предложенія о способѣ выполненіи хозяйственныя операций; 6) предложенія о морскихъ предприятияхъ; 7) случаи, въ которыхъ неправильно разрѣшеніе отстаетъ отъ утвер-
жденныхъ созвѣтъ предложеній о хозяйственныя операцияхъ; 8) случаи неосуществления подрядчикъ и поставщикъ и затрудненія въ постройкахъ, поставкахъ и предприятияхъ, а равно мѣры къ ихъ отраженію; 9) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казне и по выписаніямъ казны съ частныхъ лицъ; 10) дѣла о приобрѣтеніи земельныхъ участковъ и зданий въ морскомъ вѣ домствѣ и объ отсужденіяхъ ихъ въ этомъ вѣ домствѣ; 11) дѣла о морскихъ привахъ; 12) дѣла эмиссионной центральной кассы морскаго вѣ домства и высшій вкладъ за ходомъ ея операций; 13) все вообще дѣла по хозяйственной части, привлекающія влаженіе морскаго министра; 14) отчеты по интеллектуальному флотовъ, портовъ и учрежденіи морскаго вѣ домства и возникающія изъ этихъ отчетовъ важнѣйшія и хозяйственные вопросы относительно средствъ и способа устраненія замѣчаній недостатковъ; 15) ежегодныя отчеты о наличии въ портахъ запасовъ топлива, спарекъ, боевыхъ запасовъ, провизіи и обумѣрзованія; 16) дѣла, предлагающія на обсужденіе адмиральтейств-созвѣтъ морскаго министра. По дѣламъ, подлежащимъ рассмотрѣнію Правитель-
вщательное учреждение — главный совет женских учебных заведений. Но в 1873 году совершалось преобразование, в силу
ступающего Сената, мнение адмиралтейств-совета представляется Совету через морского министра. Адмиралтейств-совету предоставляется: 1) утверждать предположения учреждений министерства о способах выполнения хозяйственных операций по разных заготовлениям, на всю назначенную сумму, за весь год или частями, и расписывать в течение года отступление от этих предположений; 2) разрешать сверхутоим атаки вещей, материалов, припасов и денег, если во были материалы и припасы могут быть отпущены из наличных запасов и остатков, а деньги — из соответствующих §§ святых, без особого ассигнований; 3) разрешать отдачу операций частным компаниям, действующим по утвержденным правительством уставам, а также известным заводчикам и фабрикантам, без представления заказов в обеспечении исправного исполнения порядка, за исключением случаев, когда заказы требуются в обеспечении задаточных денег; 4) разрешать оговоренно дать о продажках недвижимых помещений в торгях по порядкам и поставлять в случаях, указанных в статьях 254 Высочайше утвержденной 29 декабря 1886 года частно наказа по управлению морским ведомством; 5) разрешать отдачу принадлежащих портьем оброчных статей в новые или содержание; 6) назначать порося служащим по морскому ведомству или определенным на самое дело суммы; 7) разрешать неводоустроение, возникавшее на новую вида слукающим довольством или денежного содержания от казны; 8) в случаях, превышающих веление морского министра, разрешать на всякую сумму: а) назначение подвенных и суточных денег чинам, командуемым по делам службы, а также других временных окладов или единовременных выдач в разных случаях; б) продажу не нужных морскому ведомству вещей, зданий и материалов; в) сложение казенных взысканий по безнародности, удостоверенной законным порядком, а также штрафов, неустойки и пеней по делам подрядчиков, если от неисправности частных лиц не последовало для казны убытки и затруднения, а равно ущерба для общей готовности флота, и 1) принять на счет казны убытки, когда они произошли не от злоупотреблений или упущений по служебных лиц, которых было ведено употребление казенных имущества; 9) слажать: a) с частных лиц по делам подрядных неустои, штрафы и пеней на сумму до трех тысяч рублей, — если казна повесила убытки или затруднения, но лицо, подвергшееся взысканию, заслуживая взыскания, и 6) с чинов, состоящих на службе, а равно находящихся в запасе или в отставке, а в случаях их смерти и на наследников их, взыскания в размеры, не превышающие курсового оклада содержания лица, подвергшегося взысканию, и вследствие неумышленности обстоятельства, назначимые ущерб казны, а равно во внимании к отношению служеб или смерти в сражениях или от ран.
которого образованъ одной опекунскій совѣтъ, какъ высшее союзствательное учрежденіе во всѣхъ дѣлахъ вѣдомства Императрицы Маріи. По определенію дѣйствующаго устава, опекунскій совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе для разсмотрѣнія дѣлъ, относящихся къ управлѣнію вѣдомствомъ Императрицы Маріи и состоящее, что придаетъ ему совершенно особое положеніе, "подъ непосредственною Высочайшими Ихъ Императорскими Величествомъ повелѣніями" (Уставъ Опекунскаго Совѣта 11 дек. 1873 г., § 1 и 2). Такимъ образомъ, опекунскій совѣтъ можетъ получать Высочайшія повелѣнія не только отъ Государя Императора, но также и отъ Государыни Императрицы. Эта особенность объясняется тѣмъ, что дѣла управления вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственного управления, а скорѣе дѣла царской благотворительности.

Опекунскій совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, изъ неопредѣленною числапочетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью именными указами опекунскому совѣту (§ 7). Опекунскій совѣтъ дѣйствуетъ въ составѣ двухъ присутствій — петербургскаго и московскаго. По присутствія эти не образуютъ постояннныхъ секцій съ определеннымъ составомъ. Напротивъ, составъ ихъ опредѣляется только фактическимъ находящимся почетными опекуновъ въ Петербургѣ и въ помещеніяхъ подлежащихъ учрежденій всѣхъ дѣла министерства, съ которыми они найтуть нужнымъ ознакомиться, и имъ въ этомъ отношеніи должно быть оказано полное соѣдѣстіе. Члены адмиралтейства-совѣта имѣютъ право возбуждать вопросы во всѣхъ частяхъ управлѣнія флотомъ и морскимъ вѣдомствомъ. Возбуждаемые вопросы, а равно инспекторскіе отчеты сообщаются ниспанно морскому министру, который, если признаетъ нужнымъ, поручаетъ подлежащему учрежденію внести ихъ на разсмотрѣніе адмиралтейства-совѣта, съ необходимыми по содержанію ихъ сдѣлкѣи и объясненіями.

Дѣла, рассматриваемые адмиралтейства-совѣтомъ, докладываются дѣло-производителями подлежащихъ учрежденій министерства, въ присутствіи начальниковъ этихъ учрежденій. Въ засѣданіи совѣта могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію предсѣдательствующаго, лица, объясняющія какъ будущія признаки волненія, привезенные изъ морского министра, должны быть доложены только соѣдѣльствующимъ голосомъ. Для дѣйствительности засѣданій адмиралтейства-совѣта необходимо присутствіе не менѣе трехъ членовъ, считая въ томъ числѣ предсѣдательствующаго. Дѣла, вносимыя въ адмиралтейства-совѣтъ, рѣшаются большинствомъ голосовъ присутствующихъ; въ случаѣ равенства голосовъ голосомъ предсѣдательствующаго даетъ веренія. Въ случаѣ разногласія членовъ адмиралтейства-совѣта при разсмотрѣніи проектовъ законовъ, имѣющихъ рѣшательное значеніе для судьбы боевого флота, проекты эти вносятся на разсмотрѣніе до трехъ разъ. Дѣло-производство по адмиралтейства-совѣту возлагается на канцелярію морскаго министерства.

На Высочайшее усмотрѣніе въ видѣ особныхъ „дополнительнныхъ статей“, соответствующихъ меморіямъ государственного совѣта (§ 52), представляются: 1) дѣла, превышающія собственную власть опекунскаго совѣта; 2) всѣ вообще дѣла, по которымъ въ совѣтѣ послѣдуетъ совершенное разногласіе въ мнѣніяхъ, и 3) предложеніе по устройству учебной и воспитательной частейъ, дѣла о назначеніи пенсій и дѣла, вносимыя въ совѣтъ по усмотрѣнію главноуправляющаго, когда по особой важности дѣла этихъ трехъ категорій потребуютъ Монаршаго одобренія (§§ 27, 28).

Дѣла, связанныя съ установлениемъ новыхъ расходовъ для государственного вѣдомства или касающіяся другихъ вѣдомствъ, вносятся изъ опекунскаго совѣта, по принадлежности, въ Государственный Совѣтъ или въ комитетъ министровъ, но во всѣхъ случаяхъ не иначе, какъ съ предварительнаго Высочайшаго соизволенія (§ 28).

Къ спеціальнымъ совѣщательнымъ учрежденіямъ верховаго управления принадлежитъ также комитетъ Сибирской желѣзной дороги, состоящий изъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя, особо назначаемыхъ Высочайшею властью, и министровъ внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, финансы, путей сообщенія, военнаго, управляющаго морскими министерствомъ и государственнымъ контролеромъ. Министры могутъ быть замѣняемы въ комитетѣ ихъ товарищами, а военный министръ и управляющій морскими министерствомъ—начальниками главныхъ военнаго и морскаго штабовъ. Сверхъ того, предсѣдатель
комитет может приглашать в присутствие комитета всех лиц, участия которых в разсмотрении дел будет признано полезным. Из них члены Государственного Совета и министры с их товарищами пользуются при этом правом голоса. Управление делами комитета возлагается на управляющего делами комитета министров.

Въ вѣдѣнію комитета подлежат: 1) общее руководство дѣлямъ осуществленія Сибирской желѣзной дороги и связанныхъ съ нею вспомогательныхъ предприятій; 2) разрѣшеніе тѣхъ вопросовъ, касающихся сооруженія Сибирской желѣзной дороги, которые подлежатъ министры соотвѣтственно полезнымъ внести въ комитетъ; 3) разрѣшеніе вопроса о вспомогательныхъ предприятіяхъ; 4) распоряженіе суммами, назначенными на осуществленіе этихъ предприятій.

Дѣла вносятся въ комитетъ по представлениямъ министровъ чрезъ управляющаго делами комитета. Порядокъ дѣлопроизводства тотъ же, что и въ комитетѣ министровъ. По дѣламъ заключительнымъ составляется каждый разъ, съ особаго Высочайшаго разрѣшенія, соединенное присутствіе подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя комитета изъ членовъ комитета и дѣржавныхъ совѣтовъ по принадлежности. По вопросамъ о распоряженіи суммами и таковы по вопросамъ, разрѣшеніе коихъ привыкаетъ предѣлы власти министровъ и требуетъ Высочайшаго разрѣшенія, постановленіе комитета представляются на Высочайшее утвержденіе непосредственно. По всѣмъ другимъ вопросамъ единогласная постановленія комитета приводятся въ исполненіе безъ испросенія на то Высочайшаго утвержденія, въ случаѣ же разночисленія и эти дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно. Когда потребуется, комитетъ можетъ образовать для подробнаго изученія того или другого предмета особой комиссіи (Учр. Ком. Сибирской жел. дороги 1).

Дополненіе. Совѣтъ Государственной обороны учреждается Высочайшимъ указомъ 8 июня 1905 года „въ виду обезпечатъ соотвѣтствія государственныхъ потребностей и средствъ развитія вооруженныхъ силъ имперіи, объединенія дѣятельности высшаго военного и морскаго управ-

---

1) [Комитетъ Сибирской жел. дороги, закрытъ Высоч. указомъ 15 декабря 1905 г. съ объявлениемъ монархіи принадлежности всѣмъ членамъ погребовыми права по сооруженію важныхъ сибирскихъ путей, какъ и по устройству связанныхъ съ Сибирской желѣзной дорогой вспомогательныхъ предприятій. Дѣла, вносившіяся въ комитетъ, повсѣщѣ было вперед направлять въ общеустановленномъ порядке. Собр. унк., № 242].
вления и согласования ее с деятельностью других правительственных учреждений, по вопросам, относящимся к безопасности государства". Советъ получается непосредственно Государем. Учреждение Совета не зависит страны ведения и порядка разсмотрения дья в государственном Совѣтѣ, государственной Думѣ, в Совѣтѣ министровъ и в другихъ высшихъ учрежденіяхъ, а равно не зависит отъ лица и предѣла власти министровъ и отношений ихъ къ государственнымъ установлениямъ. Совѣтъ предоставляетъ право возврата и представления на Высочайшее усмотрѣніе предложеній по вопросамъ, до государственной обороны относящимся. Засѣданіе для разсмотрѣнія этого рода дья назначается предсѣдателемъ. Совѣтъ самъ по себѣ исполнительной власти не имѣетъ. Приведение Высочайшее утвержденныхъ постановлений совета въ дѣйствіе производится тѣмъ министрами, въ вѣдомствѣ которыхъ дѣла по роду своему принадлежатъ.

Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, шести постоянныхъ членовъ по непосредственному избранию Государя и непрерывнымъ членовъ по должности, наконецъ изъ министровъ военного и морскаго, начальниковъ генеральнаго штаба, начальниковъ главнаго штаба, начальниковъ морского генерального штаба, начальниковъ главнаго морскаго штаба и генералъ-инспекторъ родовъ оружія. Сверхъ того, въ Совѣтъ на правахъ членовъ могутъ приглашаться, съ Высочайшаго наилѣпшаго разу соизволенія, и другіе министры и генералыправленія, а равно высшія начальствующія лица арміи и флота. Постоянные члены совета назначаются ежегодно съ іого января министромъ въ адмиралтействъ. Они числятся и получаютъ содержаніе по своимъ должностнымъ и на время пребыванія въ Совѣтѣ находятся въ вѣдѣніи его предсѣдателя. Предсѣдатель совѣтъ избирается и назначается Государемъ. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя совѣтъ обязанности его исполняетъ одинъ или членовъ совѣтъ по Высочайшему назначению. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ Совѣтѣ предсѣдательствуетъ Государь, предсѣдатель совѣтъ исполняетъ обязанности члена совѣтъ, а приглашеніе членовъ совѣтъ и лицъ по особымъ указаннымъ Государемъ въ засѣданіе производится по Высочайшему повелѣнію. Предсѣдатель совѣтъ имѣетъ личный докладъ у Государя.

Въ здѣшнемъ Совѣтѣ относятся: 1) обсужденіе общихъ мѣроприятий военного и морскаго вѣдомства, наказанныхъ имъ къ исполненію на извѣстный периодъ для развития военного могущества государства соответственно его политическимъ задачамъ; 2) наблюденіе за послѣдовательнымъ исполненіемъ указаннаго выше мѣроприятий, утвержденныхъ Высочайшею властью; 3) обсужденіе главнѣйшихъ предположеній военного и морскаго вѣдомства о примѣненіи всѣхъ средствъ государства на случай войны, въ цѣли объединенія и дѣйствія морскаго и общаго направленія подготовительныхъ къ войнѣ работъ; 4) наблюденіе за осуществленіемъ Высочайше утвержденныхъ мѣръ, до обороны страны относящихся; 5) обсужденіе названныхъ въ дѣйствительности военного и морскаго вѣдомства, назначаемыхъ особыми санкціями, которыя не мѣли быть предусмотрѣны при составленіи предположеній о мѣроприятіяхъ на извѣстныя сроки. Засѣданія для разсмотрѣнія этихъ дѣй назначаются предсѣдателемъ по соглашенію съ военными и морскими министрами, а необходимымъ свѣдѣнія сообщаются подчеркнутыми министрами и начальникомъ генеральнаго штаба въ формѣ записокъ, заключающихся въ себѣ указанія полнотою и ясностиъ вообразенія и справки для всесторонняго обсужденія дѣла, а также мнѣнія лица, вносившаго представленіе; 6) обсужденіе и согласованіе между alumnoчественныхъ разногласій по вопросамъ государственной обороны и 7) заключеніе по от-
четырех об осмотре председателем совета или членами его 1) войск, крепостей, сооружений и учреждений военного и морского ведомства, причем как представление об осмотре, так и отчеты об этом с заключением совета докладываются Государю.

Председатель совета предоставляет право, по вопросам, до дел обсуждает, обращается с запросами к министрам. Военный и морской министры и начальники генерального штаба своевременно извещают председателя совета о важнейших начинаниях и предложениях этих ведомств, имеющих непосредственною с государственною обороною и не подходящих в высочайше утвержденную программу мореплавания. Так как же точно министры иностраньях дел оговаривают председателя о всех, имеющих значение в государственной обороне.

Заседания совета происходят по усмотрению председателя, либо в полном составе, либо в составе одних только постоянных членов. На том и другом могут быть приглашены председателя лица, объяснения которых признаются необходимыми. Несогласие си с постановлениями совета члены его обязаны подать письменно в трехдневный срок свое отдельное мнение, которое вместе с журналом представляется председателем на высочайше благоугодие. Все происходящее в совете течется под государственою тайною. В отношение назначения дел к докладу, порядка рассмотрения дел, составления и подписания журналов, представления их на высочайшее усмотрение и исполнения по ним приказываются правила, установленные для управледенского комитета министров.

Начальник канцелярии совета избирается председателем его по соглашению с воинскими министром и назначается высочайшим приказом и указом. Начальник канцелярии представляет в заседании совета и отвечает за правильное составление журналов и постановлений. По делам совета он сносятся с главными управлением и департаментами министерства отношениями.

§ 24. Секретариат монарха.

Кроме социальных учреждений и министров, для непосредственного соединия монарха в его деятельности состоящих еще частно исполнительных учреждений — канцелярии и дворца. Учреждение эти, смотря по широте круга непосредственной деятельности монарха, принимают весьма различное развитие. Кратковременно Россия они именуют сравнительно очень большое значение и развивалась в целях, довольно сложную систему учреждений.

Кромь собственной Его Императорского Величества канцелярии, с состояниемми при ней комитетом о служб учреждений гражданского ведомства и о наградах и комитетом призрения заслуженных гражданских чиновников, у нас есть еще

1) Для осмотра командируются постоянные члены по высочайшему повелению, исправляемому председателем совета.
канцелярии Его Императорского Величества по приглашению Императора, главная квартира и особенная канцелярия по учреждениям ведомства Императора Марии.

Первоначально собственная канцелярия Государя называлась кабинетом. Так было при Петре I. Но еще при Петре II (П. С. З. № 4.966) кабинету была подчинена особенная вотчинная канцелярия и дежа по заведованию имуществом и предприятиями, особенно горными заводами, с царствования Елизаветы Петровны получают в дейтельности кабинета все большее и большее преобладание и наконец в царствование Екатерины II (П. С. З. № 16.415) делятся единственными предметами его дежи 1), что и вызвало образование особой от комитета собственной канцелярии.

Существующая в настоящее время собственная Его Величества канцелярия учреждена в 1812 году 2). Но еще и раньше существовал особенный канцелярии Государя, и в царствование Павла I она пользовалась, по свидетельству Троцкого, весьма большим влиянием. "Наблюдение за исполнением законов производилось двояким образом: во-первых, генераль-прокурором; во-вторых, самим Его Императорским Величеством, при котором на сей попечительствовал особенный канцеляр. В сию канцелярию стекались: 1) всх дежи, кои заслуживали особенного в высочайшем внимании; 2) всх мемориалов Правительствующего Сената, входивших к Государю Императору посредством генерального прокурора, и 3) всх прописных и жалоб на верховных правительственные места и лица. Государственный чиновничий, управляющий сиею канцеляриею, был действительным министром Его Императорского Величества по всх дежам государственного управления" 3). С учреждением в 1802 г. министерство канцелярии эта была, повидимому, закрыта и вновь учреждена лишь в виду чрезвычайных обстоятельств отечественной войны.

Особенное развитие собственная канцелярия получила в цар-
ствование Николая I, когда было образовано шесть отделений канцелярии, имевших совершенно самостоятельное положение и по значению своему равнявшийся с министерствами. В 1826 г. были образованы второе и третье отделения. Второе (П. С. З. № 114) — для работы по составлению Свода законов, взамен упраздненной тогда комиссии составления законов. Третье (П. С. З. № 449), преобразованное из особенной канцелярии министра внутренних дел, — для заведования государственной полицией. В 1828 г. (П. С. З. № 2381) благотворительным и учебным заведениям, находившимся в ведении Императрицы Марии Федоровны, супруги Павла I, были переданы в заведование особо учрежденного для того четвертого отделения. Пятое отделение, открытое в 1836 г. (П. С. З. № 9119), вело временно государственными крестьянами; шестое, учрежденное в 1838 г. (П. С. З. № 16008) — устройством гражданского управления на Кавказе. Пятое и шестое отделения были временными и упразднены еще при Николае I, пятое с учреждением министерства государственных имуществ, шестое — в 1845 г. (П. С. З. № 18702). Но кромê того в 1846 году при первом отделении образован был особый департамент инспекторской части гражданского ведомства для заведования личным составом гражданских чинов (П. С. З. № 20401), учрежденный в 1857 г., когда дела его переданы в департамент герольдии.

С 1880 года началось постепенно сокращение отделений собственной канцелярии. В этом году бывшее третье отделение присоединено к министерству внутренних дел. Затем второе отделение в 1882 году преобразовано в нотариальный отдел при Государственном Совете, а в 1893 г. в отделение свода законов государственной канцелярии. Таким образом, остались только два отделения, первое и четвертое. Но они образуют теперь де факто совершенно самостоятельную канцелярию. Бывшее первое отделение образовало собственную Е. И. В. канцелярию, бывшее четвертое — собственную Е. И. В. канцелярию по учреждениям в ведомстве Императрицы Марии.

Собственная канцелярия выполняет теперь функции собственно личной канцелярии Императора. В ведении ее относятся довольно разнообразных дела, как, например, исполнение получаемых от Государя Императора повелений и поручений, изготовление Высочайших указов, рескриптов, приказов, грамот; представление Государю донесений начальников губерний и ходатайство благотворительных и общеполезных учреждений, не состоящих в прямом ведении министерств и главных управ-
вление; рассмотрение ведомостей о неисполненных Высочайших указах 1).

При собственной канцелярии состоит комитет призрения заслуженных гражданских чиновников, учрежденный в 1822 г. (П. С. З. № 29.326) и присоединенный к канцелярии в 1859 г. (П. С. З. № 34.124). В 1892 году, именным указом 27 февраля, учредены кроме того при канцелярии комитет для рассмотрения представлений к Высочайшим наградам, переименованный в 1894 году в комитет о служебных чинов гражданского ведомства и о наградах. Комитет этот составляется под председательством канцлера ордена из управляющего собственной канцелярии, четырех членов по особому Высочайшему назначению и герольдмейстера сената 2). В него вносятся все представления: 1) о служебных переменах а) по должностям IV класса и всем низшим, замещаемым с предварительного соизволения Них Императорских Величеств; б) по должностям V и VI классов, замещаемым по представлениям министров; 2) о произведеніях в первый получаемый классный чин; 3) о произведеніях в чины до V класса включительно за выслугу лет; 4) о переименованиях отставных военных в гражданских чинов и о возвращении военных чинов; 5) о наградах за отличие по правилам и вне правил орденами, чинами, почётными кафтанами, денежными наградами, кромкъ награждения орденами по статутамъ и арендами; 6) лицъ духовнаго сана; 7) лицъ состоящихъ на военной и морской службѣ; 8) иностранцевъ, не состоящихъ на службѣ Росси 3). Кроме собственного награды, в комитетъ вносятся также дѣла: 1) о предоставлении правъ государственной службы лицамъ, этими правами не пользующимися; 2) о зачетѣ въ таковую службу времени частныхъ занятий въ правительственныхъ и частныхъ учрежденияхъ; 3) о неисчислении подсудности препятствиемъ къ наградамъ и другимъ служебнымъ преимуществамъ; 4) о пожало-

2) [На основании Учреденія над. 1906 г. Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго ведомства и о наградахъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго собственной Е. И. В. канцелярией изъ товарища главноуправляющаго и членовъ, назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію].
3) [На основѣ пріим. 2 къ ст. 1 Учр. ком. о сл. гр. над. 1906 г. созванійной порядкомъ представлений къ наградамъ не распространяется на пожалованіе орденами по статутамъ, арендѣ, а также на награжденіе лицъ, указанныхъ въ текстѣ въ пп. 5, 6 и 7].
вания личного и потомственного гражданства (Учр. Ком. служб., ст. 2).

Въ случаѣ надобности въ томъ, управляющій собственностию канцеляріею приглашаетъ въ засѣданіе комитета подлежащаго товарища министра или директора департамента или канцеляріи съ представлениемъ имъ права голоса. Комитетъ не входитъ въ разсмотрѣніе представленій по предмету засѣга, а лишь слѣдитъ за точнымъ соблюденіемъ всѣхъ постановленій, касающихся указанныхъ въ законѣ правилъ награденія, а именно, соблю- дены ли: 1) установленныя нормы награды; 2) правила о соот- вѣтствіи награды съ служебнымъ положеніемъ и съ требуемою по- степенностью; 3) установленныя междунаградныя сроки, и 4) не встрѣчается ли законныхъ препятствій къ награжденію. Только по представленіямъ за неслужебныя отличія комитетъ входитъ въ разсмотрѣніе и существо засѣга. Заключенія свои комитетъ основываетъ исключительно на представленіяхъ подлежащихъ начальства, не требуя наказанийъ дополнительныхъ свѣдѣній или разъяс- неній. Заключенія комитета и могуція оказываются разныя въ немъ мнѣнія въ журналахъ и особыхъ докладахъ представляются управляющіемъ собственной канцеляріей на Высочайшее разрѣ- шеніе (Учр. Ком. служб., ст. 3—9).

Производство по дѣламъ, вносимымъ въ комитетъ, возлагается на собственную канцелярію (ст. 3); на нее возложена также обязанность составленія Адресъ-календаря (ст. 3, Прилож., ст. 4) 1).

Бремя собственной канцеляріи при Государѣ Императорѣ состоитъ еще Императорская главная квартира (П. С. З. 1884 г. февр. 21, № 1.396). Она состоитъ изъ командующаго квартир- рой, помощника его, всѣхъ чиновъ свита, команданта квартиры, патріотичаго нерушемаго архива и главнаго священ- ника и канцеляріи. Главная квартира пользуется особеннымъ значеніемъ во время Высочайшихъ путешествій, такъ какъ она всегда сопровождаетъ Государя Императора. Командующій квар- рирой объявляетъ во время Высочайшихъ путешествій особые приказанія Его Величества какъ министрамъ и главноуправ-

вляющим, так и всем местам и лицам для дальнейшего исполнения Высочайших повелений и разрешения по делам соответствствующих управлений (ст. 21). Если военный министр не находится при Государе Императоре, то командующий квартирой принимает Высочайшие повеления по военному ведомству и доносит о них военному министру, а Высочайшие приказы подписываются с добавлением слов «за отсутствием военного министра» (ст. 20). В заведывании главной квартиры находится также собственный конвой Его Величества, а до 1895 г. при неё состояла и канцелярия прошений, теперь образующая особое установление 1. Кроме того, при ней состоит и комитет при управлении заслуженных чиновников.

Из всех западных государств наибольшее значение личный секретарь государя имеет в Пруссии, где функции секретаря выполняет также называемый тайный кабинет (das geheime Kabinet des Königs). Он делятся на два отделения — гражданских и военных дел. Первое, кроме личной переписки короля, ведает еще дела по просьбам о помиловании преступников.

§ 25. Императорский двор.

Совокупность лиц и учреждений, непосредственно окружающих Монарха в его личной жизни, составляет так называемый двор. На нижних стадиях государственного развития двор был общим органом, создававшим Монарха в осуществлении всего его функций государственного управления. Придворные должности послужили поэтому зародышем, из которого развились современные государственные учреждения.

В настоящее время с осложнением государственной деятельности и государственной организации государственного учреждения обособились от двора, и придворная должность уже не имеют функций управления, ограничиваясь заведованием делами по управлению частным имуществом Монарха и по личным его отношениям.

Для заведования придворными делами обьявлено организуется особенное министерство двора. Но не всегда, однако, придворное управление объединяется таким образом в одно центральное учреждение.

1) Подробности о канцелярии прошений в последнем отдел.
В Англии нет собственно министерства двора, в котором бы сосредоточивалось все придворное управление, а существует три отдёльных придворных управления: гофмейстера (lord steward of the household), камергера (lord chamberlain) и штальмейстера (master of the horse). При управлении лорда камергера состоять и придворные дамы, с mistress of the robes во главе. Характерную особенность английского двора составляет то, что лица, занимающие главнейшие придворные должности, меняются вместе с переменой кабинета. Таковъ лордъ гофмейстеръ и состоящий при немъ казначей (treasurer of the household) и контролеръ (controller of the household), лордъ камергеръ, вице-камергеръ, штальмейстеръ и его помощникъ (clerk marshal), а также придворные дамы (mistress of the robes и в сомъ ladies of the bedchamber). Кроме того, в Англии до сихъ поръ сохраняются три наследственные придворные должности: графа маршала (earl marshal), принадлежащая герцогамъ Норфолкскимъ, великаго подателя милостыни (great almoner), принадлежащая маркизу Эксестеру, и лорда великаго камергера (lord great chamberlain). Послдняя должность принадлежит теперь в силу наслдования женскимъ линіи совмтно представителямъ двухъ родовъ: маркизами Чальмондли и лордами Биллбиги.

Подобно Англии, и въ Италии заведованіе дворомъ вврено тремъ лицамъ: министру двора, заведующему собственными хозяйственныя частью, цивилистомъ, префекту двора и первому генерал-адъютанту. На эти должности назначаются обыкновенно лицъ совершенно чуждыхъ политики. Однако, былъ случай, что назначеніе министра двора вызвало критику палаты депутатовъ и министръ подалъ въ отставку 3). Въ Австро-Венгрии министерство двора есть въ тѣмъ и министерство иностраннаго дѣла 3). Въ Пруссии съ 1819 г. существует особое министерство королевского дома, входящее, врмѣ собственнѣ придворнаго управления, еще дѣло о правилах дворянскаго состоянія, для чего при немъ состоитъ особое учрежденіе—герольдій (Heroldsamt 4).

У насъ министерство двора образовано въ 1826 году (П. С. З. № 541) изъ различныхъ учрежденій придворнаго управления, главнымъ образомъ кабинета и департамента уѣздовъ, составлившихъ прежде совершенно самостоятельныя учрежденія.

Организация министерства двора определяется в настоящее время учреждением Министерства Императорского Двора 16 апреля 1893 г.

Во главе министерства двора стоят министр двора и его помощник, и кроме того министерство состоит из 1) совета при министре, 2) общих установлений, 3) особенных установлений, 4) канцелярии Императорских и Царских орденов и 5) главного управления удовольствия.

Министр двора есть главный начальник над всеми частями придворного ведомства (Уч. мин., ст. 881). Он есть вмести с теми министр удовольствий (ст. 876) и канцлер Императорских и Царских орденов (ст. 877). По званию канцлера орденов он представляет в комитете об службе чинов гражданского ведомства. Министр двора состоит "под собственным ведением Государя Императора". Поэтому он дает отчет во всех своих делах только ему и только от него получает повеления (ст. 878). Высочайшее повеление всем придворным учреждениям объявляется только министром двора, и мимо его ни от кого ими не принимаются (ст. 879). О делах, требующих высочайшего разрешения, министр двора непосредственно докладывает Его Величеству (ст. 880). На распоряжения министра двора, в силу его непосредственного подчинения Государю Императору, жалобы не могут быть приняты в Сенате, а только в канцелярии прошений на высочайшее имя.

Совет при министре состоит под председательством министра или другого лица по его назначению из всех начальников установлений министерства и созывается в случаях надобности (ст. 883).

К общим установлениям принадлежат следующие: 1) канцелярия, включающая личную переписку министра и состоящую в управлении ведающего его; 2) кабинет, состоящий из одного отд. и трёх отд. - административного, ведающего дела личного состава и других вопросов административного и юридического характера всех установлений министерства; хозяйственного, ведающего дела хозяйственного, финансовых и счетных; земельно-заводского, ведающего дела управления Аттейским и Нерчинским округами, Императорскими заводами и княжеством Ловиз, а четвертый, камеральный, отд. почему-то в том же году, через 7 месяцев, был переименован в камеральное отделение; оно ведало дела о драгоценностях вещах, вселением в жалуемых в подарах, по сбору лески и по хранению Императорских регалей и коронных бриллиантов. Крою того,
въ кабинетѣ хранится родословная книга Императорского Дома и обязательно пакеты съ тайнмия завѣщаніями членовъ Императорской фамилии; открывалъ же дополненія къ тайнмым завѣщаніямъ и открывалъ завѣщанія могуть храниться, по желанію завѣщателя, или у него, или въ кабинетѣ (Осен. зак. Учр. Импер. Фамилия, ст. 169, п. 4). До 1883 г. кабинетъ имѣлъ коллегіальное устройство, а теперь получилъ бюрократическое устройство. Начальникъ его—управляющій кабинетомъ; 3) контроль, масса, инспекція врачебной части и общей архивъ мин. Импер. двора, находящійся въ Таврическомъ дворцѣ.

Къ особеннымъ установлѣніямъ относятся гофмаршальская часть, экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, придворное духовенство, цѣльная капеллъ, дворцовая управлѣнія, рота дворцовыхъ грэ- надеръ и отрядъ ея въ Москвѣ, Императорскій ермитажъ, Императорская академія художествъ, дирекція Императорскихъ театровъ въ Петербургѣ и Москве, завѣдующая художественною и хозяйственною ихъ частью, археологическая коммиссія, канцелярія Императрицы, великокняжескіе дворы и т. п.

Департаментъ удѣловъ былъ учрежденъ одновременно съ изданіемъ Учреждения Императорской Фамилии для завѣдыванія удѣловъ имѣніями, а также государственными вотчинами и имѣніями. Во главѣ его стоялъ министръ удѣловъ, но департаментъ имѣлъ коллегіальное устройство (П. С. З. № 17.906). Съ учрежденіемъ министерства двора департаментъ удѣловъ вошелъ въ его составъ, сохраняя коллегіальное устройство, уничтоженное только въ 1882 году. Теперь онъ преобразованъ въ 1893 г. въ главное управление удѣловъ съ начальникомъ во главѣ (Учр. Мин., ст. 920—929). Для мѣстаго управления удѣловъ имѣніями учреждено въ немъ удѣловъ конторъ, но въ некоторыхъ имѣніяхъ (напр., Мургабъ, Ливадія, Танцы) находяться въ непосредственномъ завѣдваніи управлѣніи.

Капитулы орденовъ, учрежденный Павломъ I (П. С. З. № 17.908) подъ главнымъ начальствомъ министра двора, какъ канцлера орденовъ, состоитъ въ завѣдываніи управляющаго капитулемъ. Въ составъ его входятъ также oberъ-церемоніймейстеръ ордена—завѣд., соединяющее всегда со знаменіемъ oberъ-церемоніймейстера Высочайшаго двора. Существовавшее прежде обще присутствіе капитула въ 1882 г. упразднено (Учр. орд., ст. 2—7). На капитулы возлагаются исполнительныя дѣйствія по Высочайшему показаніямъ орденовъ: изготовление грамотъ, заготовленіе и разсылка орденскихъ знаковъ, наблюдка за поступленіемъ денежныхъ вносовъ съ лицъ, награждаемыхъ орде-
ГЛАВА IV.

ОБЛАСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЕРХОВНОГО УПРАВЛЕНИЯ.

§ 26. КОЛОНИИ И ОКРАИНЫ.

Въ составѣ государства нерѣдко входят области, рѣзко отдѣляющіяся отъ коренных частей государственной территоріи или своимъ географическимъ заморскимъ положеніемъ, или особыенностями своей общественной культуры.

Вслѣдствіе сравнительной общности общественной культуры всѣхъ странъ Западной Европы, въ составѣ ихъ почти вовсе не встрѣчается рѣзкаго противоположенія коренныхъ областей и окраинъ. Напротивъ, условія географическаго положенія и историческіхъ судебъ русскаго государства привели къ тому, что мы со всѣхъ сторонъ окружены, какъ колыцомъ, окраинами, рѣзко отличающимися своей культурой, племенными составомъ, религіей, историческими прошлыми отъ коренныхъ русскихъ областей. Въ своемъ историческому развитіи Россія была поставленна насреди двухъ одинаково ей враждебныхъ культуръ—азіатскаго востока и европейскаго запада.

Самая условія присоединенія нашихъ окраинъ были совсѣмъ не тѣ, что условія приобрѣтенія западными государствами ихъ колоній. Приобрѣтеніе колоній вызывалось условіями экономического развитія, избыткомъ населения, требовавшаго исхода, ростомъ обрабатывающей промышленности, требовавшей удобныхъ рынковъ для сбыта своихъ произведеній. Колоніи приобрѣтавались для экономической ихъ эксплоатаціи въ интересахъ метрополіи. Присоединеніе русскихъ окраинъ не было дѣломъ экономического разсчета. Россія постепенно овладѣла своими окраинами не западѣ и на востокѣ, въ силу чисто-политическихъ побужденій, какъ необходимымъ условіемъ обеспеченія своего могущества и независимости. Ей нуженъ былъ доступъ къ морю,
её надо было сохранить свои границы от диких орд, и в силу этого она все росла и росла, иногда в ущерб своим экономическим интересам.

Охраняя во всея не поставлены у нас, подобно колониям западных государств, в положении эксплуатируемых метрополий ведущей. Напротив, ими из наших охраняют, в особенности Финландия, пользуются даже привилегированным положением.

Для осуществления в отношении к колониям и охранам функций верховного управления иногда образуются особые органы.

Так в Англии для колоний имеется особый статс-секретарь, входящий обязательно в состав кабинета, а кроме того в большинстве колоний имеются особые колониальные представительства собрания, с участием которых назначаемые королевой губернаторы осуществляют функции местного законодательства, подчиненного, однако, власти английского парламента. В некоторых колониях, а именно в Австралии (кроме западной), Капской, Канаде, Нью-Фаундленд и Новой Зеландии, губернатор связанны соучастниками не только колониальным представительством собрания, но и отвественным перед этим собранием министерств. Для Ост-Индии также имеется особый статс-секретарь, который является председателем особого совета из пятнадцати членов. При первоначальном образовании этого совета семь членов были назначены собранием директоров компании, владевшей до 1858 г. Индией, а восемь — правительством. Теперь, при открытии закреплен, половина заменяется также правительством, другая — коопта. Члены совета назначаются из лиц, проживших не менее 10 лет в Индии, сроком также на 10 лет. Местою властью в Ост-Индии является вице-король, при котором также имеется совет из шести членов, по назначению правительства. Для обсуждения вопросов местного законодательства вице-король пополняет совет еще шестью членами, из которых по крайней мере половина должна быть из туземцев. Наконец, и для Ирландии имеется особый главный секретарь (chief secretary for Ireland). По он не занимает разного положения с статс-секретарями, а подчинен статс-секретарю по внутренним делам. Главный секретарь по делам Ирландии может и не быть членом кабинета, по обыкновению он избирается из влиятельных членов парламента.

Некоторые колонии Дании и Голландии, подобно английским, имют представительное устройство. Таковы Исландия и Суриам. Управление Исландией, перешедшей во владение Дании в 1880 году, определяется теперь особой конституцией 5 января
1874 года 1). Местный парламент, альтинг, собирается через два года. Он состоит из 30 членов, избираемых народом, и 6, назначаемых королем. Срок выборов шесть лет. Альтинг разделяется на две палаты, верхнюю из 12 и нижнюю из 24 членов, при том так, что назначаемые королем все заседают в верхней палате. Министры ответственные перед альтингом.

В Суринаме, голландской колонии в Вест-Индии, с 1865 г. существуют колониальные штаты, состоящие из четырех членов, назначаемых на годичный срок губернатором, и из членов, избираемых народом по одному на каждые 200 избирателей. Они избираются и выбывают по частям: каждые два года одна треть 2).

В западноевропейской политической жизни наибольшую аналогию с нашими западными окраинами представляет при надлежащая германской империи Эльзас-Лотарингия или так называемая Имперская область (Reichsland).

Присоединенная к Германии в силу завоевания, она занимает в ней совершенно особое положение. Имперская область не признается отдельным государством, членом империи; она состоит, напротив, владение империи. Власть над ней принадлежит империи в целом, а осуществление этой власти поручено императору. Но император не государь Эльзас-Лотарингия, как государь Пруссия; Имперская область не состоит в единой унии с Пруссией. Государственная власть в Имперской области не самостоятельна, а коренится в имперской власти, есть только частное ее проявление.

В международных отношениях Имперская область является не государством, а частью государства. Она не может отъ ее ни посылать, ни принимать дипломатических агентов, ни заключать международных договоров. Международная охрана ее интересов принадлежит имперской власти.

В настоящее время устройство управления Имперской области определяется имперским законом 4 июля 1879 года. Во главе управления областью стоит назначаемый императором наместник, пользующийся правами министра. При нем состоит министерство Эльзас-Лотарингии, состоящее из статс-секретаря, помощников статс-секретаря (Unterstaatssekretäre) и советников, назначаемых императором за контрактированно-

1) В этом году праздновалось тысячелетие первого заседания Исландии.
2) Hartog. Staatsrecht. 84—95.
ванием наместника. Кроме того, существует особый государственный совет для обсуждения законопроектов и проектов указов, состоящий под председательством наместника, изъ статей-секретаря, председателя высшего областного суда и его прокурора и от 8 до 12 назначаемых императором на три года членов, изъ коих трое назначаются по представлению областного комитета.

Областной комитет (Landesausschuss) есть местное представительное собрание, призванное к участию в издании специальных для Имперской области законов. Он состоит изъ 34 членов, избираемых окруженными собраниями, изъ 20, избираемых провинциальными собраниями, и 4, избираемых городскими общинами Страсбурга, Мольгауэна, Метца и Кольмара, тайной подачей голосов, сроком на три года. Созывание и запреты областного комитета, а также его распущение принадлежит императору. Заседания его публичны, прения происходят на немецком языке.

Местные законы Имперской области могут быть издаваемы двумя порядками: 1) императорской законодательной властю совершенно такъ же, какъ и общіе имперскія законы и 2) съ здѣшней согласіи рейхстага согласиемъ областного комитета. Согласіе рейхстага необходимо и въ томъ, и въ другомъ случаѣ. Но законы, издаваемыя при участіи не рейхстага, а областного комитета, требуютъ кромѣ того санкціи императора, чего не требуется для имперскихъ законовъ.

Прежде и у насъ было не мало областныхъ органовъ верховнаго управления, такъ что они имѣлись почти для всѣхъ окраинъ Россіи. Такъ, изъ западныхъ окраинъ въ настоящемъ столѣтіи особые органы верховнаго управления существовали для Польши, Западнаго края и Прабалтійскаго края.

Въ 1815 году Полша получила конституціонное устройство на основаніи дарованной ей 27 ноября Александровъ I конституціи. Управленіе образованнымъ такимъ образомъ Царствомъ Польскимъ должно было осуществляться въ отсутствіе Государя черезъ особаго намѣстника, которымъ могли быть назначены только члены Императорскаго Дома и природные или натурализованные поляки (ст. 6). Намѣстникъ вмѣстѣ съ мѣстнымъ государственнымъ совѣтомъ, въ которомъ они предсѣдательство-

2) Dufau, Duvergier et Guadet. Collection des constitutions. T. IV, 1823, pp. 83—103. [Конституциональная хартия 1815 г. и некоторые другие акты бывшаго Царства Польскаго (1814—1831) изд. Н. Д. Сергеевскаго, 1907].

После польского мятежа 1830 года конституция или "хартия государственных установлений" была отменена, и новый поря-
дов управлень царством определен был грамотой 14 февраля 1832 года (П. С. З. № 5.165). Главное ведомство управлень было введено совету управления, действовавшему в представительном наместнике края.

Дела законодательных и других особой важности предположения по Царству, о которых будет Высочайшей властью приказано, что они должны быть предварительно созываются с общих законодательством и пользами империи, вносимые в особого совета Царства Польского в Государственный Совет.

Для рассмотрения таких дел в составе совета был учрежден особый департамент (П. С. З. № 5.165). Но он занимал первоначально совершенно обособленное положение. Журналы его, и притом в подлиннике, подносились непосредственно на Высочайшее утверждение. В общее собрание департамента дела Царства Польского вносились лишь в силу особых Высочайших повелений. Все делопроизводство по этому департаменту было совершенно выделено из ведения государственного секретаря и поручено руководству одного из членов департамента, который и представлял дела Государю (П. С. З. № 5.860). Только в 1837 году делопроизводство по департаменту было передано государственной канцелярии на общем основании (П. С. З. № 10.054). Департамент дела Царства Польского просуществовал до 1862 года (П. С. З. № 37.827). Но уже через два года был снова учрежден особый комитет по делам Царства, именно 25 февраля 1864 года. Высочайшее повеление объ его учреждении обнародовано только в 1866 году (Собр. узаконений 1866 г. № 105, ст. 794; П. С. З. № 43.924). Окончательно учрежден он в 1881 году, 29 мая (П. С. З. № 145).

Западный комитет учрежден в 1831 году, 16 сентября, для обсуждения въ бо, ков принять могутъ быть, дабы губернии, отъ Польши присоединенныхъ, приведены были въ тому порядку, какой по управлению въ остальныхъ российскихъ губерніяхъ существуетъ. Закрытъ онъ былъ въ 1848 г. (П. С. З. № 22.908), но въ 1862 году, 22 сентября, вновь восстановленъ, но только на два года, такъ какъ въ 1864 г., 31 декабря, былъ снова закрытъ.

Кромы того, существовалъ еще въ царствованіе Александра П оступешеній комитетъ, для устройства крестьянскихъ дѣль. Прибалтийскій края, представлявший ту особенность, что въ засѣданияхъ его принимали участіе предводители дворянства прибалтийскихъ губерній.

1) Нѣсколько Высочайше утвержденныхъ журналовъ этого комитета помѣщены въ П. С. З., напр., 6 сент. 1863 г. № 40.064а.

Дополнение. Высочайшимъ указомъ 26 февраля 1905 г. возстановлена должность намѣстника Кавказскаго, существовавшая до 1888 года. Въ лицѣ его сосредоточивается высшее мѣстное управление всѣми гражданскими и пограничными дѣлами края. Въ дѣствительности своихъ онъ подчиненъ Государю, по непосредственному усмотрѣнію котораго назначается и увольняется. Чрезъ намѣстника восходятъ всѣ законодательные саны и исполнительная власть дѣлъ управления, недостающихъ его личному разрѣшенію и нимъ одинъ объявляются всѣ повелѣнія и разрѣшенія Государя. Онъ печется о точномъ и непрекращенномъ исполненіи всѣхъ обязанностей, возложенныхъ на главное управление выбраннаго ему края, имѣетъ право разрѣшать всѣ случаи въ порядкѣ исполнительному, не требующемъ новаго закона или постановленій и принимать на мѣстѣ всѣ мѣры, требуемыя обстоятельствами, донося прямо Государю какъ о своихъ дѣствіяхъ, такъ и о побудившихъ къ нимъ причинахъ. Въ отношеніи случаевъ на Кавказѣ, за исключеніемъ чиновъ государственного контроля, государственного банка и судебнаго вѣдомства, намѣстніка непосредственно осуществляетъ всѣ тѣ права, которыя принадлежать министрамъ. Онъ лично или черезъ поддѣйствующихъ ему вѣшнихъ гражданскихъ чиновниковъ обозрываетъ края, принимаетъ рѣшенія мѣры къ прекращенію безпорядковъ, упущений и возстановленію законнаго теченія дѣлъ, донося лишь объ этомъ Государю и уѣзднымъ инспекторамъ и главнокомандующимъ по придонности. Въ уразумѣвшихъ обстоятельствахъ намѣстникъ можетъ отмѣнять постановленія губернскіхъ и областныхъ администраціонныхъ мѣстъ и сдѣланныя въ нихъ распоряженія свои производить въ полномъ подъ личной ответственностью за послѣдствія, донося Сенату и уѣзднымъ соответствующимъ инспекторамъ о побудившихъ его къ этому причинахъ. Въ случаѣ усыщенія на Кавказѣ опредѣленныхъ въ законѣ преступленій намѣстникъ предоставляетъ лиць туземнаго населения, вредныхъ для общественного порядка и безопасности всѣдствіе участія ихъ по сказаніямъ мѣстной администраціи въ означенныхъ преступленіяхъ, удалить въ опредѣленномъ имъ на Кавказѣ мѣстѣ и высилать изъ края въ мѣста, назначенныя министромъ въ д. на срокъ не свыше пяти лѣтъ и ограничивать на опредѣленные сроки въ известныхъ мѣстностяхъ края свободу безпаспортныхъ

1) См. Градовскій. Начала, т. II, 2 издание, 1831 г., стр. 228—232.
отлучён. Меры эти приводятся, впрочем, в исполнение не навсегда, как по обсуждении каждого случая в советѣ намѣстника.

Однако въ описанныхъ случаяхъ намѣстникъ вправѣ привлекать и другія мѣры, доводя лишь до свѣдѣнія государя какъ о своихъ распоряженіяхъ, такъ и о вызванномъ имъ произшествіи. Намѣстникъ вправѣ также удалять иностранныхъ, воспретѣть лицамъ негулянныхъ происшествій, предъ нимъ для общественнаго порядка, пребывать въ незашитныхъ съ Турціею и Персией мѣстностяхъ, лишать за неблаговидныя поступки и дѣйствія сельскаго общества Заказанскаго края права выбора сельскаго старшины или даже всѣхъ должныхъ лицъ сельскаго управлія, воспретить въ какой-либо мѣстности или вообще въ предѣлахъ Кавказа жительство лицамъ, пребываніе которыхъ будетъ признаю вреднымъ и т. д.

При намѣстникѣ состоятъ два помощника по военной и гражданской частямъ. Послѣдній, назначаемый по непосредственному усмотрѣнію государя, исполняетъ должность намѣстника въ его отсутствіе, предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ и исполняетъ порученія намѣстника по гражданскому управлію краемъ. Намѣстникъ можетъ возложить на него и постоянное, выполнение части своихъ обязанностей за исключеніемъ указанныхъ въ законѣ мѣръ.

Совѣтъ намѣстника обсуждается, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и рѣшается дѣла, предоставленныхъ его распоряженію по закону, если вносимы въ него по распоряженіямъ намѣстника. Онъ состоитъ кромѣ вышеуказаннаго предсѣдателя изъ особо назначенныхъ членовъ—одного отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и одного отъ министерства финансовъ, уполномоченного отъ главноуправляющаго землеустроительнымъ и земельнымъ, старшаго предсѣдателя тифлисской судебнаго палаты и директора канцеляріи намѣстника. (Укр. Упр. Кавказск. края по пр. 1906 г., т. II Св. зак.).

§ 27. Управленіе Финляндіей.

Въ настоящее время у насъ остались областные органы верховаго управлія только для завѣдыванія дѣлами Великаго Княжества Финляндскаго. Одинъ изъ этихъ органовъ, находитъ въ Петербургѣ, являются въ этомъ смыслѣ центральными; другіе имѣютъ мѣстонахождение въ самой Финляндіи и потому получаютъ характеръ мѣстныхъ учрежденій.

Централизный органъ по управлію Финляндіей является теперь только министръ государственного дѣла Великаго Княжества. Но прежде существовали еще особая совѣтительная комиссія.

Уже 18ъ октября 1809ъ года состоялся указъ объ учреждении комиссіи финляндской дѣятъ для того, чтобы дѣла по управлі
вление новоприобретенной Финляндіей, на разрѣшение Государя поступающих, были рассмотрены и утверждены на тѣхъ самыхъ основаніяхъ и законахъ, какіе страна сей свойственны и ей удостоверены". Журналъ комиссій повелѣнно было представлять Государю черезъ статс-секретаря Сперанскаго ¹). Затѣмъ въ 1811 году, октября 26 (П. С. З. № 24.831) ²), комиссія эта получила болѣе опредѣленную организацию. Членовъ ея положено было опредѣлять Высоцайшею властью изъ обывателей Финляндіи въ числѣ не менѣе трехъ, кроме предсѣдателя. Въ случаѣ увольненія членовъ безъ просьбы съ ихъ стороны они сохраняли въ течение года получаемое ими жалованье. Тогда же была учреждена и должность статс-секретаря финляндскаго дѣла, назначаемаго Высоцайшею властью также изъ финляндскихъ обывателей. Дѣла докладывались комиссіи статс-секретаремъ, который первый же и высказывалъ свое мнѣніе. Въ случаѣ разныхъ мнѣній всѣ они вносились въ протоколъ засѣданія. Дѣла происходило въ комиссіи, "впередъ до усмотрѣнія", было допущено на шведскомъ языку. Государю дѣла докладывались особными записками, составляющимися подъ руководствомъ статс-секретаря, но предварительно доклада прочитывавшихся въ комиссіи для подписи всѣми ея членами.

Николаи I вскорѣ по вступлении своемъ на престоль, 17 марта 1826 года, учредилъ финляндскую комиссию, мотивируя это тѣмъ, что "когда совершено уже образованіе правительственныхъ и прочихъ мѣстъ и учрежденій въ Финляндскихъ Великомъ Княжествѣ, дѣла по гражданскому управлѣнію одною крае, поступающихъ на Высоцайшее разрѣшеніе по соображеніи и изложеніи ихъ въ Финляндскомъ сенатѣ, не требуютъ уже дальнѣйшаго разсмотрѣнія". Затѣмъ въ 1834 году 23 декабря статс-секретарь былъ переименованъ въ министра-статс-секретаря.

Александръ II опять восстановилъ, манифестомъ 28 марта 1857 года, особое совѣтское учрежденіе по дѣламъ Финляндіи подъ именемъ "комитета при статс-секретарѣ Финляндскомъ". Учрежденіе комитета объяснялось необходимостью, кромѣ

стенныхъ вѣдѣній Императора для выработки общихъ началъ преобразованія Выборгской губерніи и устройства тамъ земельныхъ и крестьянскихъ дѣлъ (П. С. З. № 20.874, 20.275).

¹) Сборникъ материаловъ, извлеченныхъ изъ Архива Собственной Е. И. В. канцеляріи, в. III, 1830, стр. 268—269. Только 20 іюля 1810 г. объ учрежденіи этой комиссіи дастъ указъ Сенату (П. С. З. № 24.302).

²) Въ полномъ собраніи законовъ помѣщены только имѣющія указъ Сената о преобразованіи комиссіи безъ изложения самой организации комиссіи.

КОРКУНОВЪ.—РУССКОЕ ГОСУДАРСТВО, ПРАВО, Т. II.
статьи-секретаря, имьть постоянно у престола и других лицъ, свѣдующихъ въ законахъ и въ административномъ и хозяйственномъ управлении края, для того, чтобы разпорядки и важный дѣла великой власти могли быть обсуждаемы въ подлежащей полнотѣ». Комитетъ подъ предсѣдательствомъ министра-статс-секретаря состоялъ изъ четырехъ членовъ. Непремѣнными членами былъ товарищъ министра-статс-секретаря, затѣмъ остальные члены назначались на три года Высочайшею властью, одинъ—по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію, двое—по представлению финляндскаго генерал-губернатора совокупно съ сенатомъ, преимущественно изъ членовъ сената, губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ края. Дѣла докладывались Государю въ подлежащихъ протоколахъ засѣданій комитета.

Въ настоящее время комитетъ опять упраздненъ.

Высшимъ административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ въ самой Финляндіи является Императорскій финляндскій сенатъ, учрежденный первоначально, 6 августа 1809 года, подъ именемъ правительствующаго совѣта и только 9 февраля 1816 года переименованный въ сенатъ. Въ настоящее время организация финляндскаго сената опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 13 сент. 1892 года (Сборники постановленій В. К. Финляндскаго, № 30).

Сенатъ подъ предсѣдательствомъ генерал-губернатора состоитъ изъ общаго собрания (plenum) и двухъ департаментовъ, хозяйственнаго и судебнаго. Каждый департаментъ слагается, въ свою очередь, изъ общаго собранія департамента и отдѣленій. Генералъ-губернаторъ есть предсѣдатель какъ общаго собранія всего сената, такъ и общихъ собраній департаментовъ, но въ послѣдняго онъ присутствуетъ только, когда призывается это нужнымъ; въ отсутствіе же его предсѣдательствуютъ въ нихъ вице-предсѣдатели, особо назначаемые въ каждый департаментъ. При сенатѣ состоятъ девять экспедицій, завѣдующихъ отдѣльными частями мѣстнаго управления, а именно: юстиціи, гражданской (завѣдующей полицейской частью), финансовой, камерной (завѣдующей контролемъ и государственными имуществами), милиціи, духовной, сельскаго хозяйства, путей сообщенія, торговли и промышленности. Начальники экспедицій назначаются Государемъ Императоромъ въ членовъ хозяйственнаго департамента. Кроме экспедицій, имѣется еще канцелярія хозяйственнаго департамента, состоящая въ вѣдѣніи референдарій-секретаря. Органомъ надзора за законностью при сенатѣ служить прокуроръ и его товарищъ.

Вице-предсѣдатели и члены сената назначаются Высочайшею властью изъ финляндцевъ воронежскихъ или водворившихся въ краю
право финляндского гражданства приобретенных. По регламенту 1809 года половина сенаторов обязательно назначалась из дворян. Назначение сенаторов совершается на трехлетний срок. Отъ усмотрения Государя зависит по истечении этого срока или обновить весь состав сената, или оставить прежний состав весь или в нём какой части. В регламенте 1809 г. к этому добавлялось, что „сей последний способ (частичное обновление), какъ сообразныйий съ ходомъ дѣлъ и съ цѣлью его устройства, предпочтительно имѣетъ быть наблюдалъ, исключая необходимыхъ изъятій“. Всѣ сенаторы судебнаго департамента, начальники экспедиций юстиціи и по крайней мѣрѣ двое изъ членовъ хозяйственнаго департамента должны быть опытными и свѣдующими въ судебныхъ дѣлахъ. По общему правилу, лица, назначаемы сенаторами, увольняются отъ прежнихъ должностей, но по особыму Высочайшему повелѣнію они могутъ быть за ними сохранены. Общее число сенаторовъ, кроме предсѣдателя и двухъ вице-предсѣдателей, девятнадцать.

Судебный департаментъ есть судъ высшей инстанціи (ст. 82), но ему принадлежитъ также участіе въ осуществлении права помилованія. По всѣмъ дѣламъ, кроме случаевъ присужденія къ смертной казни, сенатъ представляется Государю прошения о помилованіи, только если найдетъ ихъ уважительными. Право отказать въ помилованіи принадлежатъ самому сенату (ст. 86). Кромѣ того, сенатъ можетъ собственной властью освобождать осужденныхъ отъ выдержанія позорныхъ наказаній и присужденныхъ за бродячество къ казенной работѣ освобождать отъ работы разъ определенного срока (ст. 87, 88).

Хозяйственный департаментъ завѣдуетъ гражданскимъ управлениемъ Финляндіи и административнымъ судопроизводствомъ въ высшей инстанціи и принимаетъ въ разсмотрѣнію всѣ дѣла, относящіяся до народнаго хозяйства и благоустройства (ст. 94).

Дѣла рассматривается въ департаментахъ или въ отдѣленіяхъ, или въ общемъ собраніи департамента. Въ отдѣленіяхъ хозяйственного департамента по болѣе важнымъ дѣламъ требуется участіе не менѣе пяти сенаторовъ, но менѣе важнымъ — трехъ, но только если они согласны въ рѣшеніи. При разногласіи по всѣмъ дѣламъ требуется участіе не менѣе пяти сенаторовъ. Дѣло, требующее Высочайшаго разрѣшенія, обязательно обсуждаются общимъ собраніемъ департамента. Проекты, обсужденные въ департаментѣ, представляются Государю Императору, если съ ними согласны оказывается большинство сенаторовъ, а также и въ томъ случаѣ, если, при несогласіи большинства съ начальникомъ экспедиціи,
в которой выработан проект, согласятся председатель или вице-председатель и, по крайней мере, два сенатора (ст. 121).

В общем собрании соединенных департаментов рассматривают только дела, посылавшие в него по особым Высочайшим повелениям (ст. 2).

Власть Сената ограничивается вообще существующими законами без права перемещать, пояснять или отменять их (ст. 13). Но Сенат может представлять на Высочайшее усмотрение мнения свои о признаваемых опяять нужными законодательных мерах и постановлениях в действующих законах (ст. 14).

Генерал-губернатору, как председателю Сената, принадлежит право наблюдать за порядком производства в Сенате дыло (ст. 51). Все дыло, требующее Высочайшего разрешения, поступают в Сенат к генерал-губернатору (ст. 21). Кроме того во всяком вообще дыло генерал-губернатор имей право, если несогласен с росписью Сената, представлять свои замечания на Высочайшее усмотрение, но представления эти не останавливают исполнение сенатских росписей (ст. 26) 1).

§ 23. Финляндский сейм.

Учреждением, составляющим монарху в осуществлении законодательной власти в отношении к Финляндии, служит финляндский сейм.

Многим видится в нем старое национальное учреждение, самообычно развивавшееся в Финляндии, служащее органом народного представительства, обеспечение народной свободы.

На дыло нять ничего подобного. В финляндском сейме прежде всего нять ничего национального финского, ничего самообычного. В современной организации он вовсе не представ-
Изучается продуктом исторического развития финляндских учреждений, а есть дабы простого подражания, цитом подражанием устаревшему шведскому образцу, в одной Швеции давно признанному негодным.

Когда мы замечали бывшую шведскую Финляндию, государственный строй Швеции определялся так называемой формой правления 1772 года и актом соединения и безопасности 1789 года. Оба эти законодательные акта предоставляли короне широкий полномочия и совершенно умаляли значение сейма. Безтолковое управление Густава IV вызвала его нравственное и превосходство королем его дядя Карл III. Явилась вследствие этого переворота новая форма правления введена в действие уже после того, как Финляндия стала русским владением, даже после того, как земские чины в Воро, 29 марта 1809 года, признаны на подданство России: новая конституция датируется 6 июня 1809 года. Таким образом, в Финляндии эта конституция не применилась и не могла примениться. Да и в самом перевороте 1809 года Финляндия, заимствованная тогда русскими войсками, не могла принимать никакого участия. И действительно, на борисовском сейме, открывшемся 6—18 июля 1809 года, новая шведская конституция вовсе не имела в виду. Установленная в 1809 году организация финляндского сейма сохранялась неизмениной в течении 60 лет.


Можно охранять и останавливать местные особенности, даже национальную самобытность отдельных областей государства. Но заставлять финский народ продвигаться задним числом, что переведет страну, когда-то ведущую Финляндию, но уже 80 лет не имевшую с ней ничего общего, это необразно, строгое, не объяснимо. Масса финского население, конечно, тут ни при чем. Не знающая шведского языка и чуждая шведской культуры, она не имела и не может иметь особых шведских самотий. Но в сенате и сейме, выработанных новой сеймовый устав, религиозное преобладание принадлежало дворянству, в большинстве шведского происхождения, и лютеранскому духовенству. Они-то и являются представителями шведских тенденций.
Шведский сеймовой устав 10 февраля 1810 года, отмеченный в Швеции и возвращенный через три года у нас в Финляндии, есть самое типичное выражение сословных учреждений, а вовсе не народного представительства. В Швеции, по сведениям Апсрута, он с самого начала вызвал против себя общее народное недовольствие, именно потому, что отдавал управление страной в руки дворянства и иезуитского духовенства, своими голосом совершенно подавляющих представителей народа. Однако, превилегированная сословия так энергично отстаивали за собой власть, так строго держались за свои сословные преимущества, что сословный сейм просуществовал до 1866 года, когда, наконец, законом 22 июня установлено было в Швеции народное представительство и имеется с тьм исчез в Западной Европе последний остаток сословных учреждений этой категории.

Финляндский сейм по уставу 1869 года состоит из четырех сословий: 1) рыцарства и дворянства; 2) духовенства (исключительно лютеранского); 3) горожан, и 4) крестьян. Число представителей от отдельных сословий крайне неравно, и находится в вп инакого соответствия с их численностью.

От дворян могут присутствовать на сейме представители всех дворянских фамилий. Их теперь всего 241. Таким образом, это сословие, состоящее всего из 241 семьи, может иметь на сейме столько же представителей. По общему праву заседать на сейме имеют право главы дворянской семьи. Если он этим правом не воспользуется, его может заменить и другой совершенно полный член семьи и даже член другой дворянской семьи, по уполномочию. До 1869 года отдельные разряды дворянства — графы, рыцари и нетитулованные дворяне — составляли особые голоса, так что голосование дворянства происходило не поголовно, а по разрядам. Устав 1869 года установил поголовное голосование: этим и ограничивается собственным мнением, внесенным действующими законом в дворянское представительство на сейме. Несмотря на право заменять главу семьи другими членами, дворяне посылают сейм не особенно усердно. Число дворян, присутствующих на сейм, колеблется между 100 и 150. На сейм в 1891 г. их было 146.

Духовное сословие состоит из представителей исключи-

1) Kalender för Landttagen i Finland år 1891.
тельно одной лютеранской церкви. Никакая другая церковь не имеет своих представителей на сеймѣ. Представителями лютеранского духовенства на сеймѣ служат архиепископъ, два епископа и 28 депутатовъ, избираемыхъ отъ приходскаго духовенства: абоская епархія присылаетъ 12, боргоская — 10 и куоппоская — 6 депутатовъ. Къ духовному же сословію присоединяются кромѣ того представители гельсингфорскаго университета и другихъ учебныхъ заведений по епархіямъ. Число этихъ депутатовъ въ точности не определено. Университетъ долженъ назначить одного депутата, но можетъ назначить и двухъ. Точно такъ же и учителя каждой епархіи должны назначить по одному депутату, но могутъ назначить и по два. На сеймѣ 1891 г. отъ университета были два депутата, отъ учителей — пять; всего отъ духовнаго сословія — 38. Относительно порядка и способа выборовъ избирателей каждая отдѣльная епархія предоставляетъ условиѳ между собой. Относительно представителей учебныхъ заведеній къ духовному сословію объясняется тѣмъ, что во время врѣмени сеймоваго устава учебное дѣло въ Финляндіи находилось въ рукахъ духовенства. До 1889 года учителями могли быть только лица лютеранскаго исповѣданія, да и теперь это ограничение сохранилось для преподавателей исторіи.

Каждый городъ, имѣющій 1500 жителей, можетъ избирать по одному депутата и затѣмъ на каждые 6,000 жителей прибавляется по одному депутату. Города, имѣющіе менѣе 1500 жителей, могутъ или избирать отъ себя одного депутата, или присоединяться къ другому городу, избирающему одного депутата. Право участвовать въ выборахъ имѣютъ всѣ лица, внесенные въ податные списки города и обязаны платить подать на общія потребности городской общины, за исключеніемъ женщинъ, лицъ, принадлежащихъ къ дворянству или духовенству, въ экзамену купеческихъ судовъ, нижнихъ воинскихъ чиновъ, прислуги, поденщиковъ, лицъ, занимающихся какимъ-либо промысломъ лишь для собственного пропитанія, и лицъ, состоящихъ въ незаконномъ бракѣ тѣмъ за годъ. Самый порядокъ выборовъ можетъ быть опредѣленъ въ каждомъ городѣ особо городскимъ собраниемъ съ Высочайшаго утвержденія. Въ рѣшительномъ большинствѣ городовъ установлена система прямого и притомъ плательнаго голосованія, то есть избиратели имѣютъ различное число голосовъ, сообразно количеству платимыхъ ими налоговъ, такъ что крупные избиратели налоговъ могутъ имѣть до 25 голосовъ. На сеймѣ 1891 года было 58 представителей отъ 36 городовъ.
Гельсингфорсъ имѣть 10; Або — 5; Выборгъ, Тамперфорсъ и Николаищадъ — по 3; Уелбаргъ, Бернеборгъ и Куопіо — по 2; остальное по одному.

Для крестьянъ разъ навсегда установлено одно незыблемое число депутатовъ — 62, по числу судебныхъ округовъ. Выборы крестьянскихъ депутатовъ косвенные, двухступенчатые, через особыхъ электоровъ. Крестьяне не могутъ изменять этого порядка выборовъ. Избирателемъ признается каждый, платящий подать съ собственной или арендованной земли, не принадлежащей къ другому сословію и не состоящихъ на службѣ края. Поэтому въ крестьянскихъ выборахъ участвуютъ и тѣ финляндцы, которые службою приобрѣли русское дворянство. Число голосовъ каждаго избирателя при выборахъ электоровъ опредѣляется сообразно количеству платимыхъ налоговъ. Отъ каждой общины избирается по одному электору. Электоры при избрании депутатовъ всѣ имѣютъ по одному голосу.

Избраннымъ въ депутаты можетъ быть всякий избиратель, достигший 25 лѣтъ и исповѣдующий христианскую вѣру. Слѣдовательно, евреи не могутъ быть членами сейма. По своему юридическому положенію члены сейма являются не народными, а именно сословными представителями. Во-первыхъ, представителемъ каждаго сословія можетъ быть избираемо только лицо, принадлежащее къ тому же сословію. Затѣмъ, подробности порядка избранія опредѣляются не общимъ государственнымъ закономъ, а самими избирателями. По чтъ всего важнѣе — избранный депутатъ поставленъ въ прямую зависимость отъ своихъ избирателей, такъ какъ содержаніе депутаты получаютъ не изъ государственной казны, а отъ своихъ избирателей. Притомъ избиратели совершенно свободны назначать содержаніе, въ какомъ имъ угодно размѣрѣ. Правда, § 7 сеймоваго устава постановляетъ, что „сеймовыя депутаты при исполненіи своей обязанности не подлежатъ никакимъ другимъ предписаніямъ, кроме основныхъ законовъ края”, и этимъ какъ бы воспрещается надѣленіе депутатовъ инструкціями отъ избирателей. Но практическое значеніе этого постановленія парадоксально тѣмъ, что членамъ сейма, несогласнымъ съ постановленіемъ большинства сословія, предоставляется требовать внесенія въ протоколъ ихъ мнѣнія. Таковое постановленіе, очевидно, предполагаетъ, что отъ депутата можно требовать отчета въ томъ, какъ онъ подалъ свой голосъ по тому или другому вопросу. А кто же можетъ этого требовать, кроме его избирателей? Къ тому же зависимость депутата отъ избирателей усиливается еще тѣмъ, что депутаты избираются всего на одну сессію.
Жалобы на произведенные выборы в сословиях городань или крестьян приносятся не позже 14 дней со дня выборов начальнику губернскому; недозвольный же рѣшеніем начальника губернскаго можетъ въ теченіе 8 дней подать ему же жалобу, которая пересылается въ судебный департаментъ сената. Жалобы на выборы въ духовномъ сословіи подаются въ консисторіи, а на выборы въ университетъ—прямо въ сенат.

Избранный въ депутаты не можетъ безъ законныхъ въ томъ причина отказаться отъ избранія. Точно такъ же и во время сейма депутаты не могутъ слагать своихъ полномочій.

Личная неприкосновенность членовъ сейма находить себѣ довольно широкія гарантии. Они не могутъ быть вовсе подвергаемы во время продолженія сейма личному задержанію за долги. Предварительный арестъ въ нимъ примѣнить лишь по обвиненію въ "тажныхъ" преступленіяхъ и то лишь въ случаѣ задержанія на мѣстѣ преступления или по опредѣленію суда. Согласія сейма или подлежащаго сословія на арестъ депутата не требуется. Оскорблениіе или насмѣха, причиняемое депутату во время сейма, во время пребыва на сеймѣ или на обратномъ съ сейма пути, наказывается съ особою строгостью.

Сеймъ созывается Государемъ Императоромъ, каждый царственный годъ, или чаще, по Высочайшему усмотрѣнію. Въ послѣднее время установилась практика созыва сейма, подобно нашимъ земскимъ собраніямъ, по трехлѣтіямъ. Сессія сейма происходила въ 1882, 1885, 1888, 1891 и 1894 годахъ. Сеймъ созывается въ столицѣ края, разъ по причинѣ непріятельскаго нашествія или другимъ важнымъ причинамъ Государь найдеть удобнѣе назначить для того другое мѣсто въ краѣ. Сессіи очереднаго или урученаго сейма продолжается не болѣе четырехъ мѣсяцевъ, но она можетъ быть закрыта и раньше, если о томъ будутъ просить всѣ сословія, или Государь и безъ сего найдеть въ тому поводъ.

Предсѣдатели (талманы) и товарищи предсѣдателей (вицеталманы) отдѣлныхъ сословій назначаются Государемъ. Предсѣдатели дворянскаго сословія именуется ландмэрапомъ рыцарства и дворинства. Талманомъ духовнаго сословія назначается аббатилъ архиепископъ; только въ случаѣ отсутствія его по какой-либо причинѣ назначается одинъ изъ двухъ другихъ епископовъ. По приписаннымъ ландмаршаломъ и талманамъ сословіи присяги, сословія призываются другъ друга посредствомъ депутаций и назначаются членовъ общей депутации, которые подъ предводительствомъ ландмаршала и талмановъ представляются Государю или заступающему его мѣсто и, выраживъ отдѣльно отъ каждого со-
словія върхоподдальническое почтеніе, просить о назначении дня для открытия сейма. Въ назначенный день всѣ сословія по окончаніи богослуженія собираются въ тронный залъ, где Государь или его представитель привѣтствуетъ всѣя владычины и открываетъ сеймъ. При этомъ сообщается списокъ предложенныхъ, назія правительство имѣетъ въ виду предложить сейму; но и послѣ того могуть быть дѣлами новые предложения. До 1886 года право законодательного поочиа принадлежало исключительно Государю. Но теперь и сейму предоставлено право поочиа, впрочемъ, съ двумя ограничениями. Сеймъ можетъ имѣть пользоваться лишь въ первые 14 дней сессіи и, кромѣ того, въ отношеніи къ Основнымъ законамъ право поочиа сохранено и теперь исключительно за правительствомъ.

На каждомъ урочномъ сеймѣ въ течение всѣхъ первыхъ дней участвуютъ шесть постоянныхъ комиссій: комиссія законовъ, хозяйственная комиссія; статная комиссія, комиссія чрезвычайныхъ податей и банковая комиссія. Комиссіи эти состоятъ изъ членовъ отъ всѣхъ четырехъ сословій въ равномъ числѣ, по 3 или по 4. Если встрѣтятся вопросы, требующіе особаго разсмотрѣнія, могууть быть учреждаемы подобныя же особыя временные комиссіи.

Каждое сословіе засѣдаетъ отдельно. Этимъ, конечно, нѣсколько ослабляется неравномѣрность числа представителей отъ различныхъ сословій, но не безусловно. Число представителей все-таки имѣеть большое значеніе. Во-первыхъ, тѣмъ собрались многочисленнѣѣ, тѣмъ оно независимѣѣ, самостоятельнѣѣ. Между тѣмъ въ Финляндіи всего многочисленнѣѣ собрались какъ разъ того сословія, которое уже по своему общественному и имущественному положенію самостоятельнѣѣ другихъ. Напротивъ, болѣе зависящее крестьянское сословіе и представлено очень небольшимъ числомъ представителей. Во-вторыхъ, при небольшомъ числѣ членовъ сословія и большомъ числѣ комиссиій всѣ сколь-ни-будь вліятельнѣѣ члены естественно окажутся членами комиссіій, и уже некому будетъ подвергать доклады комиссій обстоятельному обсужденію. Наконецъ, хотя по общему правилу сословія засѣдаютъ порознь, но возможны и соединенныя ихъ засѣданія: въ такомъ случаѣ неравномѣрності представительства различныхъ сословій должна сказаться съ особой силой.

Сеймовой уставъ дозволяетъ сословіямъ собираться въ одномъ мѣстѣ для совокупнаго совѣщанія по производящемуся на сеймѣ дѣлу, но безъ права постановлять тамъ рѣшеніе. По окончаніи такого совѣстнаго совѣщенія всѣхъ сословій они расходятся
порою, и каждым отдельно поставляется решение, но уже без допущения дальнейшего обсуждения вопроса. Следовательно, к в этом голосовании отдельных сословий каждый голосующий подает голос согласно тому значению, какое он внесет в общее совещание, где дворянство и духовенство составляют подавляющее численное большинство: число их представителей на сейме 1891 г. достигло 184; число представителей двух других сословий не превышало 120.

Закон ставить довольно легкий условий для образования совокупного совещания всех сословий. Достаточно, чтобы одно из сословий это предложило, и еще одно к нему присоединилось. Казалось бы, такая форма совещаний представляется очень желательной, как облегчающая сословиям возможность обмена мыслями и совместного обсуждения вопросов в общих народных интересах. Но сословный дух еще так силен в финляндском сейме, что совещание совокупного совещания является лишь крайне редким исключением. Обыкновенно довольствуются обсуждением вопроса каждым сословием порознь.

Обсуждение вопросов отдельными сословиями не чередуется, не слушается одно за другим, и происходит одновременно, так что одно сословие не может воспользоваться тем, что было высказано в других. Следовательно, взаимное отношение сословий финляндского сейма совершенно иное, чем отношение двух палат парламента в конституционных государствах. В этом сказывается характерное различие сословных и представительных учреждений. Если народное представительство выражается в двух палатах, каждая палата одинаково представляет весь народ, а не отдельное сословие. Поэтому и руководящее начало деятельности обеих палат одно и то же — общие народные интересы. Поэтому палаты и обсуждают вопросы по очереди, одна за другой: им есть чему поучиться друг у друга. Сословные чины, напротив, каждый представляет свой особенный, сословный интерес. У них у каждого своя особая точка зрения. Для полногого и свободного выражения сословных интересов надо по возможности устранить воздействие одного сословия на другое, и для того лучших средства установить одновременное обсуждение вопросов всеми сословиями порознь, как это и делается в Финляндии.

Заседания сословий публичны; но сословие может распоряжаться о закрытии дверей и притом без всяких ограничений. Ландмаршал и таймейстер руководят прениями и голосованием, но сами ни в том, ни в другом не принимают участия. Свобода речи в сейме не в полной обеспеченна. В сеймовом уставе не
только не провозглашена безотвѣтственность за произносимое въ засѣданіяхъ сейма, но даже прямо указано, что каждое сословіе можетъ не только сдѣлать замѣченіе оратору, дозволяющему себѣ сказать что-либо непристойное или для кого-нибудь оскорбительное, но и передать дѣло судебнаго разбирательству, правда, не иначе какъ по приговору большинства 5/6 присутствующихъ членовъ.

Это требованіе большинства 5/6 для передачи дѣла суду не можетъ, однако, имѣть особаго ограничительного значенія въ тѣхъ случаяхъ, когда отдѣльный членъ расходится съ большинствомъ своего сословія: тиранія сословія надъ отдѣльными членами, которые вдумали бы противиться сословному духу, очевидно, этимъ нисколько не ослабляется. Обычное дѣло въ сеймѣ начинается съ обсужденія ихъ въ комиссіяхъ. Затѣмъ происходитъ обсужденіе въ каждомъ сословіи отдѣльно. Голосованіе обыкновенно происходитъ открыто посредствомъ устныхъ отвѣтовъ „да“ или „нѣтъ“ на вопросъ, предложенный тальманомъ. Выслушавъ отвѣты, тальманъ по своему пониманію объявляетъ о результатахъ голосованія. Но каждый членъ сословія можетъ требовать формальнаго голосованія письменными записками, на которыхъ значится только „да“ или „нѣтъ“. Они подаются закрытыми. Тальманъ обязанъ въ извѣщеніе равенства голосовъ при каждомъ голосованіи копію и отлагать до вскрытія билетовъ одинъ изъ нихъ. Если при счетѣ прочихъ билетовъ число голосовъ оказывается раздѣленнымъ поровну, то отложеный билетъ вскрывается, и имя рѣшается дѣло.

По общему правилу рѣшеніемъ сейма считается согласное постановленіе по меньшей мѣрѣ трехъ сословій. Но для извѣщенія Основныхъ законовъ и установленія чрезвычайныхъ податей требуется согласное постановленіе всѣхъ четырехъ сословій. Для извѣщенія Основныхъ законовъ это требованіе безусловно. Вопросъ объ установленіи чрезвычайной подати, въ случаѣ разноскасія сословій, передается на обсужденіе такъ называемой общей комиссіи, которая образуется изъ комиссіи чрезвычайныхъ податей увеличеніемъ ея членовъ до 60, такъ, чтобы отъ каждаго сословія было по 15 членовъ. Если при обсужденіи и голосованіи дѣла въ общей комиссіи по меньшей мѣрѣ большинство 2/3 высаживается за установленіе подати, то предложеніе считается принятымъ; въ противномъ случаѣ отвергнутымъ.

Если по вопросамъ, рѣшаемымъ согласнымъ постановленіемъ трехъ сословій, голоса раздѣляются такъ, что не образуется тре-
буемого большинства, и притом сеймъ признаетъ дѣло не мо-
гуениемъ оставаться безъ размѣренія, то оно также передается на
обсужденіе общей комиссіи. Но для рѣшенія этихъ дѣятъ въ
общей комиссіи требуется простое большинство голосовъ.

Такова организация сейма. Все его устройство проникнуто
строгимъ сословнымъ духомъ. Въ основу его дѣятельности по-
ложено начало полной сословной разоблаченности. Ничтожное по
численности дворянство выдѣлъ съ лютеранскими духовенствомъ
имѣютъ столько же голосовъ, какъ и представители всего осталь-
наго населенія Финляндіи.

Стремленіе нашихъ окраинъ къ обособленію всеѣда и всѣхъ
приводило къ одному и тому же неизвѣстному результату: къ
сохраненію въ нихъ устарѣлыхъ, отжившихъ учрежденій, давно
исчезнувшихъ и забытыхъ въ другихъ странахъ. Было время,
когда мы затѣмъ-то оберегали въ Прибалтийскомъ краѣ патримо-
ніальную юрисдикцію и вотчинную полицію. Теперь въ Фин-
ляндіи мы сохраняемъ чудное русской жизни наслѣдіе средне-
вѣковой старины — сословный сеймъ.

Дополненіе. § 28. Новая организация финляндскаго
сейма.

На основаніи Сеймоваго Устава для Великаго Княжества Финляндскаго,
утвержденаго 7/20 июля 1906 года (Сбор. пост. Филл., № 26) и имѣющаго
силу основного закона, сеймъ получилъ слѣдующую организацію 1):

Общія оговорки. Сеймъ Великаго Княжества Финляндскаго образуетъ
одну накладу, въ составѣ двоихъ сеймовыхъ депутатовъ. Онъ представляетъ
фінскій народъ. Выборы сеймовыхъ депутатовъ производятся каждый третій
годъ одновременно во всей странѣ. Полномочія сеймового депутата начинаются
съ объявленія его избранинъ и продолжаются до оконченія слѣдующихъ
выборовъ. Государь Императоръ и Великий Князь въ правѣ назначать новые
выборы до истеченія упомянутаго трехлѣтняго срока. Въ этомъ случаѣ полномо-
чія депутатовъ продолжаются также въ теченіе трехъ лѣтъ, если не послѣдуетъ
новаго роспуска сейма. Сеймовые депутаты избираются непосредственно
прямымъ и пропорциональнымъ выборомъ, для чего край раздѣляется на избирательныя
округа, число которыхъ должно быть не менѣе двѣнадцати и не болѣе восемь
надцати. Если по вѣтвнымъ условіямъ потребуется отступить отъ пропорци-
ональной системы выборовъ, то, сверхъ указаннаго числа, могутъ быть
образованы одинъ или несколько избирательныхъ округовъ для выбора только
одного сеймового депутата. При выборахъ вѣт избиратели имѣютъ одинаково

1) Э. А. Ерштремъ, Народное представительство въ Финляндіи по законамъ
1889 и 1903 годовъ. Журн. мин. вост. 1907 г., № 2; Erich, Ein Blick auf die
neueste poltische Gesetzegebung Finlands. Jahrbuch des offentlichen Rechts
право голоса. Избирательное право не может быть осуществлено чрез повреждение. Подробные правила об избирательных округах, а также о времени и порядке производства выборов, установлены особыми законом о выборах.

Активное и пассивное избирательное право. Право участия в выборах сеймовских депутатов принадлежит всем финским гражданам, как мужчинам, так и женщинам, конч к концу года, когда производятся выборы, исполнилось двадцать четыре года. Избирательным правом, однако, не пользуются: 1) кто состоит на действительной военной службе; 2) кто состоит под особым надзором; 3) кто не числится в жаловательных списках призыв за последние три года; 4) кто не уплатил, по иной причине, кроме удостоверенного общественного управления недвижимого имущества, назначенных на него за последние два года казенными податями; 5) кто пользуется лично для себя пособием от учреждений общественного призрения бедных, если пособие это не случайное; 6) кто уступил свое имущество на удовлетворение кредитору, пока оно не подтверждено актом своего общественного положения; 7) кто приговорен за бродяжничество в общественных работах — до исхода третьего года после того, в котором он освобожден был из работного дома; 8) кто на основании законного приговора должен считаться лишившимся неимоверного имени или привычное недостойным состоять на службе казны или быть уволенным от другого лица; 9) кто уклонил в том, что он на сеймовых выборах покупал или продавал голоса, или покупал на то, или подачу голос в разных местах, или же насилием или угрозами нарушать свободу выборов — до исхода шестом наледарного года после постановления окончательного по делам приговора. В сеймовских депутатах могут быть избираемы, независимо от места жительства, все пользующиеся избирательным правом.

Избирательные округа и избирательные комиссии. На основании закона 2-го июля 1806 г. Финляндия для выборов сеймовских депутатов разделена на 16 округов 1). Города причисляются к тому округу, в котором принадлежат прилегающим к нему местности. В первых пяти округах избираются посредством прямых и пропорциональных выборов 199 сеймовых депутатов, распределенных по округам соразмерно численности их населения на междуречным спискам 2). Распределение производится Сенатом каждый десятый год и публикуется в Собрании постановлений. Для каждого избирательного округа учреждается заблаговременно до сеймовых выборов центральная комиссия, в состав которой входят пять главных заместителей, назначенных в том городе, где находится губернская управление 3). Председатель и два главы центральной комиссии, с одним заместителем, назначаются Сенатом, а два главы и один заместитель — городскими гласными того города, где комиссия заседает; помощь им продолжается вперед до назначения новой комиссии. Центральная комиссия собирается первый раз по

1) Избирательный округ Нюландской губернии; 2) южный избирательный округ Абскуой губ., объединяющий уезды Ааландский, Вейхлюци, Вирмоский, Ийисюоци, Хайлюци и Маскуско и т. д.
2) Шестнадцатый Лапландский избирательный округ, объединяющий один только уезд, того же названия, избирает одного депутата. См. § 53 Зак. о выб.
3) Центральная комиссия пятилетнего избирательного округа является на то же время центральной комиссией шестнадцатого округа.
приглашением председателя не позднее, как за сорок шесть дней до производства выборов, для назначения секретаря и определения места и времени принятия поступающих в комиссию бумаг, а затем в третий, двадцать второй и пятнадцатый день до выборов, и, наконец, на второй день после выборов, в десять часов утра; комиссия каждый раз остается в сборе до тех пор, пока этого требует разсмотрение поступивших дел.

Выборы сеймовых депутатов производятся в каждой общине или, если община разделена на несколько избирательных участков, то в каждом участке. Если в сельской общине числится более тысячи жителей, то она разделяется общиною управо на избирательные участки таким образом, чтобы население каждого участка не превышало указанной нормы, поскольку межуки участков не требуются отступления от сего правила, в смысле разграничения сообразно условий сообщения. Города с населением свыше трех тысяч человек равным образом разделяются магистратом на необходимое число избирательных участков. Но и общины с меньшим числом жителей могут быть разделены на избирательные участки, если община управо или магистрат признают это необходимым. Произведенное общиною управо или магистратом разделяние сохраняет силу, хотя бы и было обжаловано, вперед до вступления в законную силу соответствующих по делу решений. Пожелание для производства выборов отводится в каждом избирательном участке общиною. В каждой сельской общине община управа в начале января месяца того года, в котором истекает трехлетний срок со времени последних сеймовых выборов, назначает избирательную комиссию, в состав председателя и членов выборин, для производства в общем выборе сеймовых депутатов. Если община разделена на избирательные участки, то для каждого участка назначается особая комиссия. Председатель и члены комиссии, равно как необходимое число членов, в числа избираемых избирательным правом лиц, проживающих в общине; срок их поручения продолжается вперед до назначения новой комиссии. В городских общинностях избирательной комиссии исполняет магистрат. Если город разделен на избирательные участки, то магистрат, для производства выборов, разделяется на соответственно число отделений и, в случае надобности, призывает членов для заседаний в этих отделениях. В городах, где не имеется магистрата, установленных в настоящем законе обязанности магистрата исполняются ординатурами судами.

Избирательные списки. Избирательный список составляется для каждого избирательного участка его избирательной комиссией. Если город разделен на избирательные участки, то избирательный список для каждого участка составляется магистратом. Для руководства при составлении избирательного списка подлежащий производитель межальной переписи доставляет в избирательную комиссию, в январе месяце того года, в котором истекает трехлетний срок со времени последних сеймовых выборов, по межальным спискам прошлого года список всех лиц, достигших к началу того года двадцатипятилетнего возраста и проживающих в избирательном участке, с распределением их по деревням и гейзам померов, а в городах по городским частям и кварталам. Кроме этого списка, производитель межальной переписи составляет три дополнительных списка, по одному для каждого из следующих за этим трех лет, с показанием, в том же порядке, проживающих в избирательном участке лиц, ко-
глядых в предшествующем году должно исполняться двадцать четыре года. Списки эти пишутся на бланках, доставляемых производителем мануфактурной перерывы распоряжениям Сената. Если известны обстоятельства, лишающие какое-либо избирательное право, то это отмечается в списке против его имени. Немедленно по поступлении упомянутого списка избирательной комиссии, тщательно проверяя его, вносится в списки подлежащих избирательным правом лиц, опущенных в нем, и искажающих их всего мысль, что не подлежат избирательным правом. Затем список снабжается надписью о том, что это список избирателей данного избирательного участка, и подписывается членами комиссии. При проверке должен представствовать хороший оценщик или городской фискал; подлежащее же дополнение и настоятель приходской обязаны, на основании церковных книг и реестров, сообщать комиссию необходимыми сведениями. Список избирателей должен быть доступен для просмотра, под надежным наблюдением в подходящих местах, в пределах избирательного участка, с 1 по 15 марта, включительно, о чем объявляется в порядке установленном для общих публикаций. Если кто полагает, что он неправильно включен в список избирателей или что другого лица неправильно в нем значится, то ему предоставляется, по желанию, подать письменное заявление об изъятии списка из избирательной комиссии 16 марта до 12 часов дня, или же разве того предмета комиссии. Поступившее заявление докладывается избирательной комиссии 16 марта после 12 часов. Если заявление содержит требования об исключении из списка лица, в нем показанного, то комиссия того же числа, заявлению на имя данного лица, предлагает ему ознакомиться с указанной месчт в поступившем заявлении и не позже 12 часов дня 1 апреля подать в комиссию письменное объяснение. Объяснение комиссии сдается в ближайшее почтовое учреждение, в конверт, на котором помещается имя и фамилия получателя и вкладывается все письмо; комиссией предоставляется, впрочем, доставлять такому объявлению и иным порядком. Если вкладывается заявление на подходящих местах, к которому обращается к нему того лица, конечное решение, а в городах, у ратуш, бланками для таких объявлений докладываются избирательным комиссиям распоряжением Сената. По окончании доклада поданных заявлений, равно как и после кончавших по ним объявлений, документы эти представляются комиссию с отчетом комиссии губернатору, который без замедления постановляет резолюцию по сданным заявлением. Объяснение по поводу заявлений могут быть поданы также губернатору, пока дедо мною еще не решено. Резолюция губернатора по вопросу, касающемуся списка избирателей, препровождается в избирательную комиссию, которая деже распоряжения о публикациях он или представляет губернатору удостоверение о дедо, когда публикация состоялась. Лица, против которых состоялось ревизление, назначаются в этом сроке того комиссию посредством объявлений, отсылаемых по почте. В течение семи дней по опубликовании резолюция предъявляется желающим для просмотра, в городе в магистрат, а в уезды у председателя избирательной комиссии. На резолюцию губернатора могут быть приписаны председатель жалобы, которые подаются губернатору до 12 часов четверга в день после опубликования резолюции. Губернатор предоставляет поступающие жалобы, немедленно по исходу ознакомленного срока, в магистрат с коопею резолюции и хлоппопризводством, в высшую судебную инстанцию прися; если же
жалобы не поступило, то губернатор извещает избирательную комиссию, что резолюция вступила в законную силу. Внеся судебная инстанция представила свое по дёла резолюции через губернатора в избирательную комиссию. Если в установленный срок в избирательную комиссию не поступило заявлений об изъятии списка избирателей, то комиссия докладывает на сессии идущей о вступлении его в законную силу. В случае поступления такого заявления, избирательная комиссия, по дёла вступившему в законную силу резолюции, вносит в список изъятие избирателей с указанием по каждому изъятому, на основании какой именно резолюции оно состоялось, после чего список снабжается удостоверением того, что он в изъятых их образом был изъят законной силой. Список избирателей, вступивший в законную силу, служит затем для регистрации при выборах без изъятия. Если, по постановлению Государства, должны состояться новые выборы, то составляются новые списки избирателей по установленному порядку. Такие списки избирателей составляются в списках избирателей, включая в дополнительные списки, составленные производством мантильной переписи на каждый из окружающих годов. Для производства новых выборов списки избирателей должны быть представлены в избирательной комиссии и ненадлежащим образом представлены на усмотрение высшей судебной инстанции. В случае невыполнения, поставлённых на выборы, составляются новые списки избирателей, составленные в дополнительных списках. В случае, если списки, поставленные в списках избирателей, в отличие от вышеперечисленных, на сессии, в предложении представлены в течение семи дней по окончании срока, по которому срок был установлен для просмотра, письменное объяснение. Следующим делом в этих списках избирателей подлежит разрешению губернатора, который постановленную в течение двух дней выставляем для просмотра. Заявления об исправлении избирательного списка подаются в указанный срок избирательной комиссии; если заявления содержат требования об исключении их списков избирателей, в них, по усмотрению, то комиссия извещает его об таком заявлении, в предложении представить в течение семи дней по окончании срока, по которому срок был установлен для просмотра, письменное объяснение. По истечении срока, поставленного на выборы, составляются новые списки избирателей, составленные в дополнительных списках. Списки кандидатов. Избирателей округа, в числе не менее пятисот, образованные выборы для участия в определенных схемах выборов и согласно расшифровке между собой относительно выбора в депутаты одного или нескольких лиц в право войти через своего уполномоченного в центральную комиссию избирательного округа с ходатайствами об опубликовании списка кандидатов общества и о внесении его в избирательный список, посредством которого будут избираться депутаты округа. В список кандидатов должны быть явно указаны имена и фамилии лиц, предлагаемых в депутаты, количество не более трёх, а также род их занятий и возрастительства; в них может быть также указано кандидатам, и их лица, имеющиеся в списках кандидатов уполномоченные подписать от имени общества письменное присоединение. К спросу приравнивается акт учреждения общества и особый экземпляр списка кандидатов. В список кандидатов должным образом следует, что лица, подписанные в списке кандидатов, собственноручно его подписали, и что они пользуются избирательными правами, а также, что лица, подписанные в схемах депутатов, согласны принять...
это порушеніе. Пропомен толко не быть снабжено досуговольнымъ пропийчатаго потрілу, корончатаго фокта, леснымъ или предводителемъ общества и одного священія въ томъ, что уполномоченный собственникомъ подписалъ пропоменъ. Уполномоченный, умышленно или по небрежности досуговольной обставности, необоснованно съ дѣйствительностью, или при исполненіи своихъ обязанностей допустивший неправильное дѣйствіе, подлежитъ наказанию какъ должностное лице за проступленіе по службѣ. Пропомен и приложенія подаются уполномоченнымъ лично, черезъ повѣренного или по почтѣ, въ центральную комиссию избирательнаго округа не позже, какъ въ тридцати первые деньги до дня выборовъ. Если лицо, внесенное въ кандидатскій списокъ избирательного общества, умере или оказалось невмѣщаемъ болеѣ права быть избранымъ, то уполномоченный долженъ исключить его изъ списка и замѣнить кандидатомъ-замѣстителемъ, если таковой значился въ кандидатскомъ спискѣ. Если кандидатъ, значащийся въ кандидатскомъ спискѣ общества избирателей, включенъ также въ кандидатскій списокъ другаго общества, то обществу разрѣшается исключить его изъ своего списка и замѣнить другимъ. Заявленія объ измѣненіи кандидатскаго списка общества избирателей подаются уполномоченнымъ, въ центральную комиссию избирательнаго округа не позже въ шестьдесятъ дней до выборовъ. Два или нѣсколько обществъ избирателей, желающихъ дѣйствовать при выборахъ сообщать, могу соединиться въ избирательный советъ. Для образования его требуется постановленіе каждаго общества объ учрежденіи союза и заявленіе объ этомъ центральной комиссиіи данного избирательнаго округа. Постановленіе должно содержать указание всѣхъ обществъ, входящихъ въ составъ союза и объ объединеніи или кандидатскіе списки ⁴) и быть подписано, по крайней мѣрѣ, половиной лицъ, подписавшихъ актъ объ учрежденіи союза. Общество избирателей, принадлежащее уже къ одному союзу, но можетъ присоединиться къ другому. Не разрѣшается также соединеніе союза съ союзомъ. По заявленіи объ образованіи союза общество избирателей, въ кандидатскихъ спискахъ, значащихся въ постановленіи объ его учрежденіи, замѣненіе допускаются только въ случаѣ смерти кандидата или потери имъ избирательнаго права. Пропоменъ, поступивший отъ общества избирателей, одобряются и разматриваются въ центральной комиссіи въ тридцатый день до выборовъ. Въ случаѣ обнаружения неправдивости въ поданномъ пропоменѣ или въ порядке учрежденія общества, уполномоченный извѣстаетъ объ отклоненіи пропоменъ, съ указаніемъ мотивовъ отказа. Пропоменъ учредительныхъ законныхъ порядкомъ обществъ, надлежащимъ образомъ поданныя, снабжаются соответствующимъ номеромъ въ порядкѣ ихъ поступления. Номеръ пропоменъ выставляется также въ здѣшнемъ пропоменѣ представленномъ къ пропоменъ экземплярѣ кандидатскаго списка, причемъ непосредственно подъ номеромъ обозначается мѣсто назначенія общества, общая задача его или лозунгъ, если они указаны. Затѣмъ центральная комиссія немедленно дѣлаетъ распоряженіе о безотлагательномъ отпечатаніи всѣхъ снабженныхъ номерами кандидатскихъ списковъ такимъ образомъ, чтобы они были навыканы всѣхъ на одной сторонѣ листа, подъ порядкомъ, съ отдѣленіемъ другъ отъ друга ясно чертой. Если общество избирателей въ семидневный срокъ со дня отклоненія его первоначальнаго пропоменѣ представить новое, неправдивое согласно сдѣланному замѣчанію, но безъ иныхъ замѣненій, то оно докладывается и

⁴) Общее число кандидатовъ союза не должно превышать всего числа сеймовыхъ депутатовъ, подлежащихъ избранію отъ округа.
рассматривается в двадцать второй день до выборов. Тогда же рассматриваются прошения, запоздавшие не по вине просителей. Если при этом прошение окажется правильным, то кандидатский список отпечатывается особо, в вышеуказанном порядке. Немедленно на отпечатании кандидатских списков разыскиваются всеми обществами избирателей, общинными управами, магистратами и ординарными судами в пределах округа и выдаются также желающим. На заседании, открывающемся в пятнадцатый день до выборов, докладываются и проводятся поступившие заявления об изменении уже опубликованных кандидатских списков и об избирательных союзах. Если заявление не может быть одобрено, то об этом незамедлительно уведомляется с указанием мотивов. Затем, на основании одобренных заявлений составляется печатный сводный список кандидатов, причем все приходящие в одном и том же сроку кандидатские списки помещаются в нем под общим заголовком, отдельно от противоположных списков так, чтобы ясно обозначались союзы и признание в них списка. Составленный таким образом свод всех кандидатских списков, которые должны быть опубликованы, представляет собой центральную комиссию, которая определяет порядок их публикации в избирательных списках для всего округа и определяет необходимое число списков в избирательную комиссию каждого участка, в консисториях, за счет избирательного округа, с его включением в консистории числа списков. На внутренней стороне каждой избирательной записи остается свободное место для подписания избирателя и прописывания его центральной комиссией списка. Избирательные записи должны быть сделаны так, чтобы было видно, каким образом они должны быть сложены и закрыты; они не должны содержать ничего, кроме подписи избирателя. Крой избирательных записок, избирательных комиссий, доставляется достаточное число избирательного сводного списка кандидатов и штампов с признанием избирательных союзов; штамп должен быть одинаков для всех участков избирательного округа.

Производство выборов. Первою июля того года, в который истекает трехдневный срок со времени последних созывных выборов, в каждый избирательный участок производится в течение двух дней выборы с 9 часов утра до 8 часов вечера, с перерывом каждый день не свыше двух часов. Если состояние постановления Государя о производстве новых выборов, то выборы начинаются первого числа ближайшего календарного месяца, но исходя шестидесяти дней со времени обнародования постановления. Избирательная комиссия дает все необходимое для производства выборов и помещения. Она принимает жалобы к тому, чтобы никто не получал избирательной записи до приезда за ними избирательного права и чтобы избиратели имели возможность, при полном соблюдении тайны выборов, отбить их записи, за кого они подают голос, а также, чтобы имели все необходимые для его принадлежности. Рядом с комнатой, где происходит выборы, отводится помещение для избирательных ординарных осудителей; вечером, когда производство выборов должно быть приостановлено или окончено, помещение закрывается. В случае, если выборы в течение дня, от комиссии зависят закрытие помещения или не. Избирательные урны остают-
является к каждому избирательному участку распоряжением сената, на счет казны. Въ помещении, где производятся выборы, или около него, не разрешается произносить речи, а равно выносить недопустимых или непременных объявлений или раздавать таковых избирателям. Избирательная комиссия должна освободиться, чтобы опубликованный в центральным бюро окончательный съездный список заявлений кандидатов выставлен был аннунциатором и выдавался желающим какъ въ своей комнатѣ, где производятся выборы, такъ и въ соседнихъ комнатахъ и въ сбѣках. При выборахъ своихъ предвыборы присутствуютъ назначенное избирательное бюро комиссія лицо, которое обязано, по просьбѣ избирателя, ознакомить ему собраніе при внесеніи въ избирательную записку необходимыхъ сдѣлокъ. Лицо этого должно дословно исполнять указания избирателей и хранить въ тайной, что ему при производствѣ выборовъ станетъ известнымъ, подъ опасеніемъ наказанія, какъ должностное лицо за преступленіе по службѣ. При производствѣ выборовъ предсѣдатель избирательной комиссіи, немедленно передъ подачей голосовъ, показываетъ присутствующимъ, что избирательная урна пуста, и затѣмъ вскрываетъ ныверхъ, съ которымъ вложены доставленные комиссіи избирательные списки. Избиратель, желающій участвовать въ выборахъ, заявляетъ объ этомъ комиссиіи для получения избирательной записи. Затѣмъ, по заполненіи, избиратель предпринимаетъ сложенную или закрытую записку избирательной комиссіи для наложенія штемпеля, послѣ чего онъ опускаетъ ее въ избирательную урну. Избиратель, заявляющийся въ спискахъ избирателей одного участка, предоставляется осуществлять свое право выбора въ другомъ участкѣ, буде онъ предъявилъ выданную ему для сей цѣли вписку съ списка избирателей его участка. Избиратель, числящийся въ другомъ округѣ, имѣетъ право подать голосъ въ пользу списка кандидатовъ какого-либо избирательного общества этого округа; въ такомъ случаѣ онъ долженъ внести имя и фамилію этихъ кандидатовъ въ свою записку. Когда въ выборахъ участвуетъ избиратель изъ другого округа, то наименованіе этого округа должно быть обозначено на наружной сторонѣ его записки до опущенія ея въ избирательную урну. Когда избиратель опускаетъ избирательную записку въ урну, въ списке избирателей отмѣчается, что онъ осуществилъ свое право выбора. Тамъ же отмѣчается при выдачѣ избирателю упомянутой записки съ списка избирателей. Въ случаѣ перезрыва въ производствѣ выборовъ, избирательная урна, за исключеніемъ трехъ присутствующихъ, ставится на храненіе въ надлежащемъ мѣстѣ. При возобновленіи затѣмъ производствъ комиссіи, до снятія вѣчныхъ, удостоверяется въ ихъ целостности. До начала перезрыва или до объявленія выборовъ оконченными всѣхъ избирательныхъ, явившихся ранее назначенаго для сего часа, должно быть предоставлено право подать свой голосъ. Недопустимо отклончивание подачи голосовъ опущеніями въ урну записки выдающихся и поднимается бѣдь всѣмя имъ. Равнымъ образомъ подключается число лицъ, участвовавшихъ въ подачѣ голосовъ, согласно отмѣченному въ спискахъ избирателей и въ протоколѣ. Въ поданныхъ запискахъ выдѣляются затѣмъ въ прочую обложенію, которая тѣмъ болѣе заставляется наложеніемъ печати, по крайней мѣрѣ, трехъ членовъ комиссіи. На обложеній пишется затѣмъ адресъ центральной комиссіи округа, съ указаниемъ содержанія послѣдняго. Записки, помѣщенные названиемъ другого избирательного округа, отклоняются незамедлительно при подачѣ ихъ, а затѣмъ, тѣмъ же порядкомъ, помѣщаются въ обложенію съ адресомъ центральной комиссіи подлежащаго округа. На выборахъ одинъ изъ членовъ комиссіи вѣ-
детъ протоколъ, въ которомъ означается день производства выборовъ, присутствующихъ членовъ комиссій, въ которомъ часу приступлено къ производству, часа сдачи счетовъ и когда подача голосовъ объявлено оконченіемъ, какъ лица участвовали въ подачѣ голосовъ на основаніи внесенъ въ списки избирателей другого участка и кто изъ нихъ числится въ другомъ окружѣ. Сколько подано заявленъ и сколько человекъ участвовало въ подачѣ голосовъ и когда запечатаны были обложки, причемъ на протоколѣ дѣлается оттискъ приложенія печатей. Производство заканчивается протоколомъ, въ кото рымъ изложенъ перечень выдѣлений предсѣдателя комиссій, послѣ чего протоколъ вкладывается въ обложку, съ обозначеніемъ адреса центральной комиссіи округа. Печатные бланки протоколовъ доставляются избирательнымъ комиссиамъ располагаемой Сената. Предсѣдатель и одинъ изъ членовъ комиссіи должны, въ возможно скорѣйшемъ времени, лично сдать въ ближайшее почтовое учрежденіе записку и протоколъ о выборахъ, въ соответствіи съ обложеніемъ.

Исчисленіе голосовъ и опредѣленіе исхода выборовъ. При выборѣ каждый избиратель можетъ право подать голосъ не болѣе какъ за трети лицъ и долженъ указать порядокъ, въ которомъ онъ желаетъ ихъ избрать. Если избиратель желаетъ подать голосъ въ пользу включенаго въ избирательную записку кандидата списка извѣстнаго избирательного общества, то онъ обѣщаетъ этотъ списокъ красной чертой. При желаніи замѣнить порядокъ номинированныхъ въ кандидатскомъ спискѣ кандидатовъ, номеръ 1 выставляется передъ именемъ кандидата, которому отводится первое мѣсто, а номеръ 2 передъ именемъ кандидата, которому предоставляется второе мѣсто. Избиратель, не одобренный ни одного изъ включенныхъ въ записку кандидатскихъ списковъ, вписываетъ имя и фамилію своего кандидата или кандидата, на имения для сей цѣли въ записѣ свободнаго мѣста, независимо отъ того, значатъ ли они въ кандидатскихъ спискахъ или нетъ и въ порядкѣ, въ которомъ онъ желаетъ ихъ избрать. Кандидатъ, поставленный избирателемъ на первомъ мѣстѣ, получаетъ одинъ голосъ, второй подголосъ, а третій одинъ третій. Общій этотъ полученныхъ такимъ образомъ каждому кандидату голосовъ составляетъ число его голосовъ. Записки, полученные въ пользу кандидата списка какого-либо общества избирателей, образуютъ вмѣстѣ особую группу голосовъ. Кандидаты такой группы голосовъ имѣютъ преимущество другихъ передъ другими соразмѣрно числу голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ нихъ, и считаются кандидатами всѣхъ избирателей данной группы въ порядке количества полученныхъ ими голосовъ. Взаимное же преимущество между кандидатами различныхъ группъ опредѣляется пропорціей, которая диктуется каждаго изъ кандидатовъ равна общему числу записокъ всей данной группы, для втораго—положитель и для третьего—одной трети этого числа 1). Указанной пропорціей опредѣляется взаимное преимущество кандидатовъ и въ томъ случаѣ, если двѣ или нѣсколько группъ голосовъ принадлежатъ къ одному и тому же избира-

1) Если за списокъ кандидатовъ подано 600 записокъ, то на долю первого кандидата придается 600 голосовъ, хотя первоначально онъ получилъ, можетъ быть, только 450\% или 610 голосовъ; на долю второго придается \( \frac{600}{2} = 300 \) голосовъ и на долю третьего \( \frac{600}{3} = 200 \) голосовъ. Erich, стр. 455.
1) Представим себе, что союз избирательных обществ X состоит из трех обществ, т.е. имеет 3 списка. Сначала определяется выпущенным порядком порядок кандидатов по каждому списку. По списку A приходится на 3-й кандидатов, предложим, 600, 300 и 200 голосов; по списку B 900, 450 и 300, для списка C 1200, 600 и 400. При окончательном подсчете по данному списку определяется первый кандидатом союза (в отношении чужих кандидатов округа) тот из списка C (1200), который получил 1200 + 600 + 400 = 2700 голосов, так как это сумма голосов, поданных за списки и зачисляемых ему полностью. Вторым кандидатом союза является кандидат из списка B, получивший относительно большее между кандидатами союза число голосов, именно 900. На его долю, как кандидата союза, приходится $\frac{2700}{2} = 1350$ голосов. Третьим кандидатом союза являются два кандидата из списка B и C, получивших по 600 голосов. Преимуществство между ними определяется жребием и тот, на кого из них он падает, получит $\frac{2700}{3} = 900$ голосов, а не попавший третьим получит, в качестве четвертого кандидата, $\frac{2700}{4} = 675$ голосов. Пятый кандидатом союза будет тот кандидат список B, который по этому списку имеет 450; он получит $\frac{2700}{5} = 540$ голосов и т.д.; но если бы случилось так, что кандидат списка B, получивший 900 голосов, и кандидат списка C, получивший 600 голосов, оказались одним и тем же лицом Т., то кандидатом союза оказывается бы не тот, который по списку C получил 1200 голосов, а Т., получивший по списку B и C 900 + 600 = 1500 голосов. Т., в качестве кандидата союза, получит бы полное число голосов 2700, а предыдущий первый кандидат союза занимал бы второе место и получит бы $\frac{2700}{2} = 1350$ голосов. Если кандидаты союза обществ избирательных X имевшие еще сожаления Y и Z и если первый кандидат союза Y (назовем его f) имеет 3000 голосов, поданных за весь этот союз, а первый кандидат союза Z-й только 1900 голосов, то f избранный в округ первым 3600 голосами, за ним седьмой первый кандидат из списка C, получивший первоначально 1200 голосов, избранный 2700 голосами, далее 1900 голосами, второй кандидат союза Y $\frac{2500}{2} = 1750$ голосов, первый кандидат из списка В 1350 голосами, третий кандидат союза Y $\frac{3500}{3} = 1166\frac{2}{3}$ голосами и т.д. до выбора подлежащих в округе избранию
тралную комиссию избирательных записей избирательного участка, обложки
вскрываются и записи подсчитываются в присутствии всех членов комиссии. Затем вскрывается запись и сортируются по образуемым ими простым группам голосов, постепенно подсчитываются записи каждой группы и число голосов, полученных кандидатами каждой группы. Записи, не принадлежащие к какой-либо группе, отделяются от других, причем подсчитываются голоса, полученные по таким записям одним и тем же кандидатом. Записи, признанные недействительными 1), откладываются и помещаются в особую опись, которая должна быть запечатана. По подсчету и сортировке записей каждому избирательному участку, в связи с подсчетом голосов, поданных по ниж, и приводимых в таких же группах записей из разных избирательных участков соединяются и по каждой группе подсчитывается число голосов за кандидатов. Затем, записывается: а) кандидаты каждой простой группы в порядке получения их числа голосов, с выставлением неправильной для каждого из них цифры пропорции; б) кандидаты соединенной группы в порядке пропорции, полученной ими в предшествующей предыдущей группе и с указанием пропорции, неисчисленной для них в соединенной группе; в) кандидаты, получившие голоса по записям, не входящим в состав каждой-либо группы с указанием, приходящихся на них долю пропорции. Последняя определяется из той же записи, за которой числяется цифра пропорции в двух или трех группах (простых или соединенных). В каждой группе, в отдельность её, записываются все кандидаты, признанные недействительными. Центральная комиссия объявляется избранными в сеймовые депутата, назначающихся первыми, в числе установленном для данного округа; дается распоряжение о выставлении их того же дня, в свидетелях, подписанных комиссией, печатаются в перечислении самих и с указанием кандидатов-экзаменаторов, которые, в случае выборов, избираемых, должны вступить на месте их, и видеть неименование каждому избранным кандидату полномочий. Если лицо, объявленное избранным, не значилось в заявлении и опубликованном кандидатском списке, то центральной комиссией надлежит, предварительно выдачи полномочий, потребовать от него заявление о желании принять звание сеймового депутата. В случае отказа,
для невыполнения в централизованной комиссии в десятидневный срок заявлений о согласии, открывался вакантный по слеющуюшим правилам. Кандидат, избранный в друг или обоих округах, считается сеймовым депутатом того округа, в котором он получил наивысшую цифру пропорции. Открывался вследствие этого вакансия замещается преимущественно из той простой группы, по которой первоначальный кандидат избран, и назначается на его место тот, кто, после избранного или избранного кандидата, получил наивысшую цифру пропорции. За отсутствие такого кандидата вакансия замещается, за тем же основанием, как той созданной группы, в состав которой входит данная простая группа. За невозможностью заменить вакансии указанным порядком, на место выбившего вступает тот из кандидатов, не объявленных перед тём избранными, кто в данном округе получил наивысшую цифру пропорции. Если выбивший числится общим кандидатом разных групп, то вакансия замещается предпочтительно из той группы, в которой он получил наивысшую цифру пропорции. Вакансия открывается по иной причине, замещается таким же порядком. На заседании центральной комиссии ведется протокол. Об исходе выборов центральная комиссия немедленно извещает губернатора и избирательные комиссии данного округа и посылает, по крайней мере, в одну из местных газет публикаций с указанием цифр пропорции избранных лиц. Вместе с тем комиссия безотлагательно распоряжается доставлением избранным их полномочий. При подсчете записок и при установлении исхода выборов на заседаниях центральной комиссии ведут право присутствовать уполномоченные избирательных обществ.

Объявление выборов и постановления, ограничивающие их правильность. Жалобы на сеймовые выборы подаются губернатору не позже четырехдневного срока по объявлению исхода выборов сановаткомом. По ступившим жалобам губернатору немедленно должен быть запрос и необходимых объяснений и быть безотлагательно постановлено по делу резолюцию. В отношении оспаривания резолюции губернатора, извещения

1) Выражение полномочия употреблено здесь, очевидно, не в техническом смысле, но в смысле доверенности от избирателей, от которой он мог бы по своему желанию отказаться. Содержание его сходящее с сеймовыми выборами, состоявшимся (такого же числа) в ... округах, такой-то, проживающих ... избран в члены сейма В. И. Ф. на срок от сего числа до окончания сеймовых выборов, настояще утврдовано служит полномочием сеймового депутата. (Объявление места и времени)". Полномочия сеймового депутата основываются не на этом утверждении, которое делается только, что он избран, а на постановлении сеймового устава, где назван его права и обязанности. Это подтверждается как § 8 сеймового устава, в силу которого "лицо, объявленное на основании закона о выборах избранным в сеймовские депутаты", может быть освобождено от этого поручения лишь при наличии законных препятствий или иных причин, причинение ущербности которых зависит от сейма, а § 9 устава, согласно которому "сеймовой депутат обязан при осуществлении своих полномочий руководствоваться волейю и правдой. Он обязан при этом соблюдать основные законы и не связываться никакими иными указаниями".
стороне и обжалован в таких резолюциях принимаются правила, установленные для обжалования избирательных списков. — Должностным лицам за посягательство на служебную власть на сеймове выборы лишается должности. За нарушение свободы выборов подвергаются тюремному заключению на срок не свыше трех месяцев. Если инновый употребил при этом насилье или угрозы, то он подвергается тюремному заключению на срок от одного месяца до одного года включительно; должность лица за такое преступление кроме того лишается должности. Если работодатель не допустит, по возможности, служившего у него избранца к осуществлению избирательного права, то он подвергается денежному взысканию.

Личное мнение депутатов. Лицо, избранное в сеймовы депутаты, может быть освобождено от его поручений лишь при наличии законных или иных причин, признанных сеймом уважительными. Депутат обязан при осуществлении своих полномочий руководствовать ведомыми правами и правами. Он должен при этом соблюдать основные законы и не сглаживать нижними нижними указаниями. Депутат не должен воспринимать на себя и осуществить свои полномочия. Он может быть признан в судебном ответственности или лишен свободы за выражение мнения или за его поведение во время прений, лишь по постановлению сейма, принятою большинством пяти шестых присутствующих членов. Во время сейма депутат не может быть без согласия сейма заключен под арест за проступок дезнажения, кроме случая, когда за дезнажение его состоялось определение суда или когда он застенчен при совершении проступка, включающего за собою нанимание тюремного заключения на срок не менее шести месяцев. Депутат, арестованный во время следования на сейм в таких случаях, кроме указанных, должен быть после следования на сейм освобожден. О заключении депутата под арест сообщается немедленно тайну. Если депутат во время следования на сейм или обратно или во время сейма скреплял будет словом или действием и ненесущему скреплял визу, что оно сеймовский депутат, или если против него учинено насилие после сейма, до действия его по званию сеймового депутата, то это считается особенно взыскательным иному обстоятельством.

Сказанное о депутатах применимо также к секретарям и служащим сейма. Депутаты получают от казны содержание и вознаграждение за проезд на сейм и обратно. Содержание за время очередного сейма составляет тысячу четыреста марок; если же сейм был распущен или полномочия депутата прекратились до выхода девяноста дней со дня открытия сейма, то патентов марок в день. На очередных сейм, собираемых по распуску сейма и по производству новых выборов, не в установленный законом срок, равно как и на тревожных сеймах, оклад содержания определяется по приведенному суточному расчету, с той, однако, чтобы оклад этот в общей сложности не превышал тысяч четыреста марок. Если депутат не прибудет своевременно на сейм или не явится в заключение по причинам, сейм, неудовлетворенный, то сейм может подвергнуть его вычету из содержания по пятидесяти марок за каждый пропущенный день и, кроме того, денежному взысканию не свыше суммы вычета. При неявке, несмотря на наложенное денежное взыскание, сейм может лишить депутата его звания.

Созыв, роспуск и закрытие сейма. Сейм заседает в главном
города, края, кроме случаев, когда вследствие вторжения неприятеля или по другим важным обстоятельствам это является невозможным или угрожало бы безопасности сейма; место собрания назначается в таких случаях в пределах края Государевого. Очередной сейм собирается ежегодно, по особому распоряжению Государя, если Государь не определит другого срока, а расходуется по Высочайшему, о том повелению, в двадцатый последний день за исключением случаев, когда Государь по личному своему усмотрению или по ходатайству сейма постановит о закрытии его раньше или позже определенного срока. В случаях, когда определенный до настоящего устава срок приходится на праздничный день, то назначенным на такой случай сроком считается ближайший суббота, непраздничный день. Если Государь во время очередного сейма постановит о производстве новых выборов, то сейм размещается в объявленный по повелению Государя срок и очередной послес неоконченных выборов сейм собирается первого числа ближайшего календарного месяца после исхода праздничной сессии, если бо́льшее равным сроком созыва не будет назначено Государем. Очередной сейм откладывается до первого числа календарного месяца после объявленной Государем сессии, если постановление Государя о производстве новых выборов нанесет значительный вред интересам сейма и выборы могут быть определены на год. В случае очередного сейма и определение срока его закрытия зависят от Государа. Срок открытия очередного сейма назначается не ранее пятнадцатого дня, считая со дня объявления о созыве; заседания же его продолжаются до завершения всего, какое до последнего перед началом очередного сейма непраздничный день включительно. На очередном сейме рассматривается только дела, послужившие поводом к его созыву, а также срочным созывом Государства ранее уже и вопросами, находящимися в неразрешенной в таком деле связи. В день, назначенный для собрания сейма, всех сенатов и депутатов должны быть 11 часов утра, в подобное объявление античной порядок, предъявлять своим помощникам лицам, назначенным Государами для проверки. При первом предъявлении в помощниках предлагается выдача ими с их обращением власти и в установленной форме. Списки, имеющие деловую помощников депутатов, доставляются сейму на следующий день, до 10 часов утра. В случае необъяснения помощников депутата допущенное его на сейме обвиняться в реновации сейма. Возражение против правоспособности депутата, сданные во время сейма, разрешаются сеймом, за исключением случаев, когда вследствие обнаружения выборов возражение это уже поступило или может поступить на реновацию подлежащей власти. Вопрос о действиях отчего сеймовских выборов не подлежит рассмотрению сейма, за исключением случаев, когда сданные указание на дополнение при выборах или при распоряжениях по производству выборов явно преступных действий или на предшествующее при определении исхода выборов необоснованную ошибку. В виду неприсутствия допущенных неправдоподобностью сейма может принять меры соответственно определенному закону о выборах, если очевидно, что преступное действие или ошибка могли оказывать влияние на исход выборов и ни в коем случае не может состояться в порядке обнаружения. Сенатовский депутат, право которого на это заявление освобождается, сохраняет своим помощникам вперед до объявления его имени на то средства. На второй день сейма собирается в 10 часов утра на общее собрание, которое начинается с переклички по доставленному ему
списку имеющих надлежащие полномочия депутатов. На этом собрании
сейм избирает из своей среды талямана и двух вице-таляманов. Засим
таляман и вице-таляман, в присутствии собравшихся сейма, дают договор
за другим слушающим торжественное обещание: „я, такой-то, обычаю
при исполнении своих таляманских обязанностей везде силаю стараться охранять
права как Государя Императора и Великого Князя, так и сейма и
финского народа, согласно основным законам“. До этого момента пред-
седательствует старший по возрасту сеймовый депутат; протокол ведет
лицо, назначенное председательствующим. В день и час, объявленные по
повелению Государя, члены сейма, после богослужения, собираются в тронной
зале, где Государь или назначенное им лицо приветствует сейм и
объявляет его открытым. После чего сейм чрез таляман выражает свое
вирополождательное пожелание. При закрытии сейма сеймовые депутаты,
после богослужения, в назначенное Государем время, собираются в тронной
зале, где таляман чрез Государя или назначенным им лицом выражает
вирополождательное пожелание и благопожелание сейма и передает свою сей
мовую определение, после чего Государь или назначенное им лицо объявляет
сейм закрытым.

Начальствуя, петиции и запросы. При открытии сейма сообщаются по
повелению Государя, о решении, передаваемых при этом на рассмотрение сейма.
В начале каждого очередного сейма ему передается предложение о достижении
цели потребности, для покрытия которой ожидаемые статные доходы являются недостаточными;
для разъяснений сего к предложению прилагается расчет ожидаемых средств и потребностей
как по последующему финансовому году. Предложений, кото
рые в том времени не можем быть переданы сейму, могут быть переданы на рассмотрение его
впоследствии. Повеления и предложения Государа, передаваемые сейму после
открытия его, доставляются сейму одним из членов сената. Необходимо
после открытия очередного сейма ему сообщается о состоянии статного хозяйства,
дабы сейм мог удостовериться, каким образом доходы названы
устреплены на пользу и благо края. Очередной сейм может представлять
Государю петиции, которые Государь принимает к уважению, поскольку при
зывают их для края полезными. Петиции адресуются, представляются сеймом
на имя Государа в исключительных случаях, или по поводу особых со-
битий, предварительно разрешаются в подлежащей комиссии, в порядке,
установленном для петиций. Сейм имеет право присваивать к рассмотрению
внесенными депутатами в надлежащем порядке моции объ мнениях, изложенных
или отмеченных такими законами, которые зависят от согласованного решения Госу-
даря и сейма. Не разрешается вносить моции, содержащие основных законов
либо законов об организации сухопутной или морской обороны. Моции
или проекты петиций могут быть вносимыми сейменами, депутатами в течение
надлежащего срока по открытию сейма. После истечения срока моции или про-
екты петиций вносятся лишь в том случае, если выносится необходимость
согласно состоявшимся уже решениям сейма или другим процессыным во
время сейма обстоятельствам. Моции должны содержать изложеный в форме
закона проект, а также соображений, на которых он основывается. Не
разрешается в одном представлении соединять дела разного характера. Если
Государем захвачено заключение сейма по дому, по которому Государь
могет поставить решение без согласия сейма, то сейму надлежит рас-
смотреть дело и представить своё заключение. — Депутат, желающий сдѣлать
запрос 1) члену сenate, по делам его ведомства, с целью рассмотрения его в общем собрании, должен представлять таланту точно формулированный запрос, в письменном изложении. Отложенное суждение запроса до одного из следующих заседаний, с тем чтобы ставить, без предварительного обсуждения, может ли быть сделано данный запрос или нет. В утверждительных случаях запрос сообщается, распоряжением талана, подлежащему члену сenate, которому, если он не признает его подлежащим отклонению, входит в соглашение с талантом относительно времени сообщения разъяснений по этому запросу. Право сenate входит в обсуждение законоподобности служебных распоряжений членов правительства в порядке рассмотрения которых дела определяются особым законом 2).

Комиссии сenate, банковские уполномоченные и разведки. В трехдневный срок по открытии сenate избирает не менее трети пяти выборщиков и необходимое число кандидатов к ним для выбора членов комиссий. Выборщика и кандидата к ним назначаются посредством пропорциональных выборов. Подробные правила о порядке производства выборов издаются сенатом вперед до истечения о том определения. На очередных сеймиках, в пятидневный срок по открытии, назначаются: комиссии основных законов, комиссии законов обыкновенных, комиссии хозяйственных.

1) Право запросов заявлено и проверка законопоследственно распоряжений правительства впервые предоставлено новым сеймовым уставом.

2) Чрезвычайным сеймом 1907 г. принята была проект закона о проверке сenate поступает законопоследственно служебных распоряжений членов правительства. Под членами правительства в законопроекты подразумевается лицо-председателем, членом и прокурором сenate. Замечания депутата о противозаконности служебного распоряжения подаются талану, доводятся сenate и без обсуждения передаются в комиссию основных законов, в которой также могут быть сделаны замечания против членов правительства. Тет и других замечаний рассмотриваются комиссиями в присутствии членов заинтересованных членов. Если в ответе своих комиссия признает распоряжение противозаконным или допускать на рассмотрение сenate замечание в ней против члену правительства возбудимого, то сenate постановляется либо о предоставлении дела Государю, либо о привлечении члена правительства к суду, либо об освобождении дела без посредств. К судебной ответственности член правительства может быть привлечен, если он при отправлении своей обязанности способствовал либо сочувствовал своему нарушению закона и если либо сделало явно противозаконное распоряжение. Суд над членами правительства состоит из председателя высшего суда края, в качестве председательствующего и прикладчики членов: трех старших членов вышего суда, всех президентов гофергитов края, избранных по диплом членов гофергитов по одному от каждого, двух профессоров юридического факультета университета и двух членов из числа уездных судей и бургомистров края. Обвинитель по делу, возбужденному сеймом, назначается комиссией основных законов. Если же обвинение возбуждено повсеместно Государю, то его поддерживает прокурор сenate или даже особо для его назначение Государством. Решение назначается по общим правилам и не подлежит обжалованию. Допускается однако привлечение осужденного о компенсации (Сбор. восп. 1907 г., № 1).—Законопроект этот не удостоился санкций и не получил сил закона.
стенная, бюджетная, каждая в составе не менее шестнадцати членов, и комиссия банков в составе не менее двадцати членов. Одновременно с выбором членов комиссий избираются также кандидаты к ним в числа не менее четвертой части членов комиссий. В случаях надобности сейма назначают и другую комиссию, причем к такой комиссии, если в составе их входить не менее двадцати членов, могут быть переданы также дела, подготовка которых вообще, по свойству их, относятся к ведению комиссий, установленных в законе. Комиссиям предоставляется разъезжаться на отдельные, которые представляют заключения от имени комиссии. Если оказывается необходимым усилить состав комиссии, то дело представляется на рассмотрение сейма. В составе экспедиционной и поворотной комиссий входят по 9 членов и необходимое число кандидатов. Чрезвычайный сейм назначает лишь та комиссии, которые необходимы для подготовки дел, подлежащих их рассмотрению. В восемьдневный срок по открытии сейма назначаются, для обсуждения законодательных вопросов, возбуждаемых предложением Государя или внесенными на сейм членами большую комиссию, в состав которой входят членов, избранных в порядке, установленном относительно назначения выборочных. Члены сената не могут состоять членами комиссий. Равный образованны, в комисси, за исключением всех, не могут быть избраны лицами, смотреть о служебной деятельности которых может подлежать позору данной комиссии. Комиссия избирается из числа из своей среды, представителей и лиц, председателя и назначаются секретарями и других служащих по кварталам. Первое заседание созывается и на нем председательствует, впрочем дьяр председателя, старший член комиссий. Комиссиям предоставляются избирать из своей среды одного или нескольких пожалованных, которые при обсуждении дела на общем собрании сейма или в большей комиссии сообщать необходимые свидетельства. К ведению комиссии основных законов относятся подготовка переданных в нее вопросов об издании, издания, пояснения или отъяснений основных законов. Комиссия основных законов подготовляются также вопросы, возникшие вследствие права сейма получать законодательства служебных распоряжений членов правительства. Комиссия законов представляет заключения переданным в нее проектам об издании, изданиях, пояснении или отъяснении общих законов. Хозяйственная комиссия подготовляется переданным в нее проектов, касающихся промышленных и народного хозяйства страны. Бюджетной комиссией сообщаются свидетельства о состоянии статского бюджета, а также все требуемые в деле и счеты оно. Комиссия в заключении своем выясняется об употреблении ассигновок, назначенных сеймом для определенных целей, поддерже чего сейм входить в Государя с вышерасказанными обстоятельствами представлением. В бюджетную комиссию передаются также предложения Государя о доставлении средств на потребности, непокрытыми ординарными статьями доходами, предложения о чрезвычайных налогах и прочих предложения и возбужденные на сейме проекты, касающиеся финансовых вопросов, подлежащих разъяснению сейма. В заключении комиссии 2) экспедиционная комиссия сейма составляет и отправляет по приведенным выше описаниям бумаги сейма и сведениях сеймовых определений. Никаких недобросовестных бумаг сейма не должны быть отправляемы до одобрения их сеймом или поворотной комиссией. 2)
по первому изъ уполномоченных предложений сводятся все вопросы объ ассигновании, подлежащих разсмотрению и одобрению сейма. В том же заключении комиссию представляет свои предложения относительно изъяснений средств на покрытие расходов, поскольку обычные доходы казны оказываются для его недостаточными. В случае необходимости времени, комиссия надлежит представить особо о всех заключениях, с исключенными ожидаемых по сию платежей поступлений. К обязательствам бюджетной комиссии относится: представление на резолюцию сейма о размере вознаграждения, назначаемого тайным в вождении расходов его за время сейма; утверждение размера причитающегося сеймовым депутатам вознаграждения за поездку издалека; определение, по предложению таймана и подписывающих председателей комиссии, содержания секретарей и служащих сейма и комиссии, а также назначение вознаграждения, причитающегося членам экспедиционной и попечительской комиссии по окончании сейма. Банковая комиссия производит повременную управление Финляндского банка и состояния находящихся под гарантии и в ведении сейма фондов, представляет объ этом отчет в проекту необходимого относительно заседаний освидетельствования фондов правил. Комиссии собираются не позже двух дней по назначению и, по мере подготовки дел, представляют общему собранию сейма по каждому делу вызываемого собственного его заключения. Если число комиссии (кроме большой) не может принять участия в разработке дел, то число его приглашается вандидатов. Комиссии могут постановлять резолюции не иначе, как в присутствии не менее четырех пятых всего числа членов. Члены комиссии, не председующие к резолюции комиссии, предоставляются приобщить к заключению комиссии свое особое мнение, в письменном изложении, с тем, однако, чтобы это не задерживалось представления заключения. На заседаниях комиссии могут присутствовать тайманы и лицаталиманы. Если комиссии находить необходимым получить доступ к актам должностного лица или правительственного учреждения, не состоящего в ведении сейма, или же загрязнять от них устные или письменные объяснения, или же получить акты офицерских властей или иных свидетелей по общим делам, то председатель сейма, по просьбе комиссии, дает распоряжение об сообщении, по возможности, требуемых комиссии актов и свидетелей. Сейм назначает банковских уполномоченных для надзора за заседаниями состоящим под гарантии и в ведении сейма фондов Финляндского банка и утверждает инструкции для них. Банковые уполномоченные назначаются в числа из шести, с тем, однако, что даже, о которых не постановлено в инструкции иные, могут быть резолюциями уполномочеными. Банковые уполномоченные избираются на очередном сейме и вступают в отправление своих обязанностей незамедлительно по производстве выборов. Из уполномоченных выбирает, по очереди, по два ежегодно. Если уполномоченный выбывает ранее срока, то производится выбор новаго уполномоченного на оставшийся срок. Выборы банковских уполномоченных произвольятся банковою комиссией и выборщиками сейма, таким образом, что вместо выбывавших по очереди выбирается, закрытым билетами, одинакового числа банковых уполномоченных, одинъ для участия во всех относящихся к ведению уполномоченных делъ и одномъ, по особому выбору, для участия в разсмотрении тѣхъ делъ, которыя могут быть резолюциями только всѣми уполномоченными сообщить. Если при выборах никто не получит большинства голосовъ, то производятся пере-
бальотировка между двумя, получившими наибольшее число голосов. Таким же порядком избираются банковой комиссией и выборщиками сейма, ежегодно, за очередной сейм четвере ревизора для производства ревизии за текущий отчетный год, которая должна состояться по означенным фондом по исходе данного года, равно как и необходимое число кандидатов к банковым уполномоченным и ревизорам.

Порядок производства дела:

а) Талмазь созывается и закрывает общие собрания, довольствуется на них дела и руководит прениями, представляет проекты решений, поддерживает порядок на заседаниях и следит за тем, чтобы на обсуждение не поступали ничего такого, что противоречит основным законам края. Талмазь не должен участвовать в прениях или в голосовании или делять ни в какую предложением, кроме требуемых, в силу основных законов, решений сейма или правил о порядке делопроизводства на сейме. В отсутствии талмаза его заменяет первый, а за отсутствием первого, второй вице-талмазь. Талмазь не должен отказываться в рассмотрении возбужденного вопроса или в составлении проекта голосования по нему, если он не противоречит основным или иным законам или решениям, уже принятым сеймом; в противном случае талмазь должен привести жалобу на отказ. Если сейм не согласится с распоряжением талмаза, то дело передается в комиссию основных законов, которая безотлагательно представляет мотивированное и точно формулированное заключение о том, находится ли допущение дела к рассмотрению или составление проекта голосования в противоречии с основными законами или с состоявшимися перед тем решением сейма; решение комиссии должно быть принято к руководству.

б) На общих собраниях весть сеймовых депутатов предоставляется слово, в порядке их заявления; никто не разрешается свободно высказывать свое мнение по всем вопросам, подлежащим рассмотрению сейма, равно как и о законности всего на нем происходящего. Никому не разрешается говорить до предоставления ему слова или без внесения сказанного в протокол. Депутаты обязаны соблюдать серьезное и достойное поведение и не посвящать себя освирепительным, насмешливым или иными непристойными высказывания или правительству или частным лицам. В случае нарушения сего талмазы призывает виновного к порядку, а при повторении лишает его права. От усмотрения сейма зависит объявление депутата, нарушившего порядок, предостережение или выговор через талмаза, устранить его от участия в заседаниях сейма на срок не свыше двух недель, привлечь его к судебной ответственности, или же оставить дело без последствий. Депутата, не присоединившегося к решению, могут заявить свое особое мнение, для внесения в протокол, с тем, однако, чтобы такое заявление не подано повода к дальнейшим прениям. Состоявшихся решений не подлежат при пособий жившении; допускаются, однако, такая дополнения, коими решение не изменяется. Высказанные сеймовыми депутатами мнения и вознинания по поводу сего решения, с согласия его санового и сейма, могут быть при пособии исключены из протокола, за исключением случаев, когда решение явно на них основывается. Сеймовой депутат, не присутствовавший при постановлении решения во время, может затем заявить, для внесения в протокол, что он в постановлении решения не участвовал; но противостоящей сего решения он не в праве делать возражений.

в) Обсуждение дела на общих собраниях сейма происходит публично,
будо сеймъ въ определенномъ случаѣ не постановитъ иначе. На засѣданіяхъ большой комиссіи могутъ присутствовать всѣ члены сейма. Предсѣдатель, вице-предсѣдатели и прочие члены сената имѣютъ право присутствовать на засѣданіяхъ сейма и участвовать въ пренияхъ, но не въ постановленіи рѣшеній, если не состоить членами сейма. Члену сената, желающему выскакать свое мнѣніе, слово предоставляется въ очередь. Допущеніе члена сената въ участіе въ засѣданіяхъ и въ пренияхъ большой комиссіи зависитъ отъ комиссіи. Обсужденіе дѣла на сеймѣ происходитъ на французскомъ или шведскомъ языкѣ.

g) Предложенія Государя, а также внесенные на сеймъ ходатайства, не должны быть принимаемы къ окончательному рѣшенію до поступленія на нихъ заключеній комиссій). Предварительному разсмотрѣнію въ комиссіяхъ подлежатъ также дѣла, передаваемые сейму лишь на заключеніе. Если предложения или ходатайства при первомъ разсмотрѣніи не будутъ переданы немедленно въ комиссіи по одногласному рѣшенію сейма, то они должны быть отложены до одного изъ ближайшихъ засѣданій, на которомъ должны состояться переговоры въ комиссіяхъ. Различныхъ образцовъ и проектовъ предметовъ передаются въ комиссіи, если они не отклонены безъ или послѣ отсрочки дня. Заключеніе комиссій въ первомъ докладѣ должны быть отложены до другаго засѣданія. При второмъ докладѣ дѣло должно быть вновь отложено, если объ этомъ заложено требованіе по крайней мѣрѣ двумя членами, независимо отъ того, состоялось ли обсужденіе или нѣтъ. При третьемъ же докладѣ дальнѣйшая отсрочка не допускается. Когда заключеніе комиссій называется законодательнымъ во просомъ, возвратнаго предложения Государя или ходатайства, то дѣло подлежитъ трехкратному обсужденію въ общемъ собраніи сейма. При первомъ обсужденіи докладывается заключеніе комиссій и членами сейма предоставляется высказать свое по дѣлу мнѣніе. По объявлении прений оконченнымъ дѣло передается, безъ постановленія рѣшенія по существу, въ большую комиссию сейма, которой надлежитъ представить заключеніе, а также свои предложения, если она найдетъ ихъ нужными. При второмъ обсужденіи докладывается заключеніе большой комиссіи, который сеймъ принимаетъ къ разсмотрѣнію законопроектъ и постановляетъ рѣшенія по каждой его статьѣ въ отдѣльности. Въ случаѣ принятія проекта большой комиссіи во всѣхъ его частяхъ второе обсужденіе объявляется законченнымъ. Если же проектъ большой комиссіи не принятъ безъ измѣненій, то законопроектъ, въ принятой комиссией редакціи, вновь передается въ большую комиссию, отъ которой зависятъ поддеровать проектъ съ измѣненіями или безъ измѣненій, или высказаться за отклоненіе его. Если большую комиссию предложены измѣненія, то сеймъ-постановляетъ о принятіи или отклоненіи ихъ, послѣ чего второе обсужденіе объявляется законченнымъ. Во время второго обсужденія дѣла сейма, а также большой комиссіи, предоставляется, въ случаѣ необходимости, затребовать заключеніе той комиссіи, въ которой дѣло находилось для первоначальной подготовки. При третьемъ обсужденіи, которое

1) Предложенія Государя всегда принимаются на общихъ собраніяхъ и въ комиссіяхъ къ разсмотрѣнію на первомъ мѣстѣ.
2) Въ порядке, установленномъ для петицій, подлежатъ предварительному разсмотрѣнію въ комиссіяхъ и проектъ адресованъ, которое согласно новому уставу можетъ быть представленнымъ сеймомъ на имя Государя въ исключительныхъ случаяхъ или по поводу особыхъ событий.
должно состояться не ранее трех дней по окончании второго, дюло доклады
дается для окончательного решения; при этом сейм может принять
опубликованный при втором обсуждении законопроект без изъяснений или отказ
ить его, будто до его рассмотрения. Вопросы о сейме не предъявляются объ
отдельных дел. В случаях возникновения такого требования, дюло может быть
отложено до сложившегося общего собрания; по требованию, поддержанному по
краиней мере двумя третями всех сеймовных депутатов законопроект, в
принятой при втором обсуждении редакции, должен быть отложен до конца
сезона по производству новых выборов, кроме вопросов, возбужденных
предложениями Государя высочайшему сейму, который должен быть окончательно
решен на том же сейме. Проекты, отложенные до названного сезма, рассматриваются, как
если бы они поступили в этот сезон; проекты
эти не могут быть одновременно отложены до другого сезма, если в них
не содержит изъяснений. Отсроченный до другого сезма проект не препятствует
внесению нового предложения или моли по тому же делу в другой сезон.
Проекты об изъяснениях, пояснения или отмене основных
законов-предложений считаются принятыми сеймом, если по разсмотрению их в установ
ном порядке они при третьем обсуждении в большинстве голосов
будут отложены до первого после новых выборов сезма и приняты на
этих сезмах без изъяснений большинством двух третей поданных го
сов. Однако, сейм может принять проект основного закона, не отсрочен
деля, если в общем собрании оно признает, большинством пяти шестин
четвертей поданных голосов, сеймов и если большинством двух третей поданных го
сов проект при третьем обсуждении одобрен. Правила, установленные для разсмотрения основных законов,-приложимы также в
отношении особых принятий. В порядке обсуждения законов рассматриваются также
предложения рэншеров сейма узаконения о времененных и по
стоянных налогах и о заключении статских заимств, с тем, однако,
чтобы такие дела не отрывались и чтобы проекты о новых или увеличених
временных налогах, о новых постоянных налогах или заклю
чении статского займа, считались оставленными без посещений, если они
при третьем обсуждении не приняты большинством двух третей поданных голосов. Сейм предоставляет передавать в большую комиссию и другим
dela, кроме вышеназванных, но дела эти подвергаются лишь двукратному
обсуждению и при втором их из них резаются. Дела, не переданные в
большую комиссию, подвергаются по постановлению сейма двукратному обсуж
дению с постановлением по ним окончательного определения при втором
обсуждении, которое должно последовать не ранее третьего дня после
первого. По таким делам не может быть обсуждено вопрос о дюло отсроче
до одного из сложившихся сезмов, если в сейм принят в разсмотрении вопрос о до ассигнования в средства, находящиеся в распоряжении сезма,
или о петициях, поступающих статаго ведомства, до поступления заключений
бюджетной комиссии о средствах и потребностях казны, то постановление
по такому вопросу считается условным и окончательное на нем определе
ние должно состояться в связи с обсуждением означенного заключения
бюджетной комиссии, если сейм не постановит иначе.

д) Дела, по которым происходят прений, не принимаются в рэншер,
pока сейм не придет к их принятию. Если дюло назначает лично сеймовного депутата, то он может участвовать в
прениях, но не в постановлении по дюло рэншера. Перед рэншером
деля таланты ставить вопрос такою образом, чтобы ответы да или нет выражали решение сема. Объявленный таламонский результат голосования признается решением сема, если не будет заявлено требования о голосовании закрытыми бюллетенями или если по правилам семового устава для резолюции требуется определенное большинство голосов. В этих случаях производится голосование закрытыми бюллетенями. При налицности нескольких проектов решения они сопоставляются по два в виде контр-проектов так, чтобы все проекты подвергнуть были голосованию; редакция проектов и порядок их голосования должны быть одобрены семом. Замечания против проектоврезолюции и порядка голосования допускаются, но позовы проигрышем не могут иметь значения. При закрытом голосовании проект его вносится письменно в одобренной редакции. Не допускаются голосование по вопросу о том, должно ли оно состояться. Закрытое голосование производится бюллетенями, на которых напечатано да или нет. При голосовании простым большинством таламы, до подсчета бюллетеней, откладывает один из них в сторону. Если при подсчете бюллетеней голоса окажутся разделившимися поровну, то отложенный бюллетень резолюция будет объявлена. Сеймовые депутаты, не присоединившиеся к состоявшемуся решению, могут запросить свое особое мнение для внесения в протокол, с тем, однако, чтобы такое заявление не подавалось в дальнейшем решении. Состоящееся резолюция не подлежит при повторе изложения, кроме таких дополнений, которых резолюция не содержится. Высшая сеймовая депутаты мнения и возникают по поводу его резолюции с согласия самого сема могут быть при повторе исключены из протокола, за исключением случаев, когда резолюция явно на них основывается. Специальные правила о производстве сеймовых дел и порядка, соблюдаются на семе в комиссию, утверждаются сеймом. В правилах этих не должно содержаться ничего такого, что противоречило бы основным законам или их узаконениям. Проект специальных правил составляется таламской комиссией, в состав которой входят таламы, вице-таламы и председатели комиссий.

е) Принятые семьи законопроекты передаются, при представлении сема, на Высочайшее благоволение для утверждения и издания закона. Объ объяснении их сообщается ближайшему по воспрямствованиюовятствени Государя сему. Процесс постановления сема резолюции и заключения, равно как и его хода, неразлично по Высочайшему Указу, относительно которого состоялось определение сема, передаются на благоволение Государя в виду представления. Исходя из бумаги семьи и сводов сеймовых оправданий составляются и отправляются по принадлежности особою экспедиционной коммиссии. Исходящие бумаги семьи подлежат предварительному одобрению сема или позывной комиссии. Свод сеймовых оправданий и петиции семьи подписываются всеми депутатами, прочие же исправляются бумаги только таламами и вице-таламами. Всю расходы по сему покрываются из средств казны.
чиненного управления могут действовать не иначе, как по уполномочию верховного управления, выраженному в законе, указом или частном велелением. Поэтому акты подчиненного управления представляются лишь условно обязательными, насколько они не превышают данных подчиненному управлению полномочий. Государственная власть сама по себе безгранична, ей подчинены юридические ограничения. Но эта юридическая неограниченность государственной власти проявляется только в верховном управлении. Подчиненное управление представляет собой осуществление не ограниченной государственной власти, а ограниченных полномочий, исходящих от органов верховного управления.

Правда, с обособлением законодательства и в верховном управлении устанавливается как бы внутреннее ограничение. Правительственные акты имьют силу лишь под условием непротиворечия их закону. Но для обязательности их не требуется, чтобы они были и прямо основаны на законе; надо только, чтобы они не противоречили закону. В сфере же вопросов, регулированных законодательством, органы верховного управления действуют совершенно свободно, ничьем по праву не будучи ограничены. Напротив, в сфере подчиненного управления для обязательной силы акта недостаточно, чтобы он не противоречил только закону; надо, чтобы подчиненное управление было прямо уполномочено на него органами верховного управления.

Подчиненное управление не имьет, подобно верховному, общаго полномочия управлять государством; оно уполномочивается лишь на осуществление отдельных определенных заданий управления в пределах, установленных актами верховного управления.

Полномочия, предоставляемые подчиненному управлению, составляют для него вмьст с тьмь и обязанность. Подчиненное управление может действовать лишь настолько, насколько оно к тому уполномочено верховным управлением, но вмьст с тьмь оно и обязано осуществлять все то, в чему уполномочено; таким образом, и с этой стороны деятельность подчиненного управления не представляет свободной. Оно не может по своему усмотрению действовать или бездействовать. Вся деятельность подчиненного управления является выполнением возложенной на него верховным управлением обязанности.

По всему этому власть подчиненного управления представляется условной и ограниченной. Власть верховного управления ограничивается лишь пределами физической возможности и бывшими условиями. Границы государства могут быть взяты не