

ВѢСТНИКЪ ПРАВА

ЖУРНАЛЪ ЮРИДИЧЕСКАГО ОБЩЕСТВА
ИЛИ
ИМПЕРАТОРСКОМЪ С.-ПЕТЕРБУРСКОМЪ УНИВЕРСИТЕТѢ

ВОЛОГОДСКАЯ ГОРОДСКАЯ
ОБЩЕСТВЕННАЯ
БИБЛИОТЕКА.

ИЗДАВАЕМЫЙ ПОДЪ РЕДАКЦІЕЮ

М. М. ВИНАВЕРА, ПРИВ.-ДОЦ. В. М. ГЕССЕНА,
В. Д. НАБОКОВА И ПРОФ. І. А. ПОКРОВСКАГО.

— 4680

XXXV.

Сентябрь.

1905.

КНИГА СЕДЬМАЯ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІА
1905.



Ж 11235

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

I.

18-го февраля 1905 г. состоялся рескрипт на имя М—ра Внутренних Дѣлъ гофмейстера Булыгина. Въ этомъ рескриптѣ Государь выражалъ желаніе, „преемственно продолжая Царственное дѣло Вѣнценосныхъ Предковъ“ Своихъ, отнынѣ „привлекать достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участию въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній“. Для „обсужденія путей осуществленія этой воли“ Государя рескриптѣ учреждалъ подъ предѣдательствомъ гофмейстера Булыгина Особое Совѣщаніе.

Однако, не смотря на то, что личный составъ всѣхъ подобныхъ, за послѣднее время столь многочисленныхъ совѣщаній опубликовывался во всеобщее свѣдѣніе, о совѣщаніи гофм. Булыгина очень долго ничего не было извѣстно, такъ что въ русскомъ обществѣ начало проявляться серьезное безпокойство, какъ бы все дѣло не ограничилось однимъ этимъ рескриптомъ.

Во второй половинѣ марта въ отвѣтъ на эти опасенія появилось правительственное сообщеніе, въ которомъ говорилось, что въ настоящее время Министръ Внутреннихъ Дѣлъ занятъ подготовительными работами къ совѣщанію, и работы эти состоятъ въ разборѣ „поступившихъ отъ разныхъ лицъ и учреждений проектовъ и предположеній“, которые „отли-

чаются разнообразіемъ взглядовъ и сужденій . . . “, почему, внесене всѣхъ этихъ проектовъ на обсужденіе совѣщанія вызвало бы „немаловажныя затрудненія“.

Немедленное внесене дѣла въ совѣщаніе по словамъ правительственнаго сообщенія, „представлялось бы мѣрою, тѣмъ болѣе неудобною, что совѣщаніе . . . не можетъ быть образовано изъ однихъ лишь представителей вѣдомствъ и высшихъ государственныхъ сановниковъ, но должно объединить въ своемъ составѣ также и лицъ, заявившихъ себя особыми познаніями и дѣятельностью на разныхъ поприщахъ государственной и общественной службы на мѣстахъ . . . вслѣдствіе сего совѣщаніе по необходимости должно быть разнообразнымъ по составу“.

Для облегченія работъ этого разнообразнаго по составу совѣщанія Министръ Внутреннихъ Дѣлъ предполагалъ самъ выработать „первоначальныя соображенія объ основаніяхъ реформы“, внести ихъ сначала на обсужденіе Совѣта Министровъ, а затѣмъ на обсужденіе Совѣщанія. Такая постановка работъ была Высочайше одобрена 16 марта 1905 г.

Но лѣтомъ работы приняли другое направленіе: „первоначальныя соображенія“ для облегченія работъ Совѣщанія оказались цѣлымъ проектомъ, выработаннымъ помимо всякаго совѣщанія изъ лицъ, „заявившихъ себя особыми познаніями и дѣятельностью на разныхъ поприщахъ государственной и общественной службы“. Проектъ этотъ былъ пересмотрѣнъ Совѣтомъ Министровъ и затѣмъ еще разъ пересмотрѣнъ въ Петергофѣ нѣсколькими лицами въ присутствіи Государя.

Результатомъ этихъ работъ явилось изданное 6-го августа Учрежденіе Государственной Думы—законъ страннымъ образомъ соединяющій въ Думѣ элементы народнаго представительства и нѣкоторыя архаическія черты нашихъ дореформенныхъ совѣтовъ.

Опубликованіе Учрежденія Государственной Думы выдвигаетъ рядъ вопросовъ, возникающихъ по поводу организаціи Думы, по поводу предоставленныхъ ей правъ, и наконецъ, и, пожалуй, главнымъ образомъ по поводу созданнаго избирательнаго права.

Дать сколько нибудь исчерпывающій обзоръ этихъ вопросовъ въ настоящее время, непосредственно послѣ опубликованія этого закона, было бы крайне трудно: подобный законъ, представляющійся амальгамою практически и логически несовмѣстимыхъ элементовъ, всегда порождаетъ нескончаемую цѣпь затрудненій и сомнѣній. И еслибы Учрежденіе Государственной Думы не было закономъ, который, очевидно, въ ближайшемъ будущемъ подвергнется коренной переработкѣ, то можно было бы быть увѣреннымъ, что коментаріи къ этому закону составятъ цѣлую бібліотеку.

Теперь мы можемъ остановиться лишь на нѣкоторыхъ основныхъ вопросахъ, выдвигаемыхъ Учрежденіемъ.

II.

Организація Государственной Думы.

I. Государственная Дума дѣйствуетъ въ видѣ отдѣловъ и въ видѣ общаго собранія.

Постановленія объ отдѣлахъ Думы довольно своеобразны.

Въ проектѣ гѣфмейстера Булыгина предполагалось, что въ Думѣ будетъ 10 отдѣловъ¹⁾, при чемъ распредѣленіе дѣлъ между отдѣлами было указано въ самомъ законѣ. Совѣтъ министровъ нашель, что распредѣленіе дѣлъ между отдѣлами можетъ быть предоставлено самой Думѣ, но при этомъ постановилъ, что число отдѣловъ не должно быть менѣе 4-хъ и болѣе 8-ми. Эти числа получились такимъ образомъ: департаментовъ въ Государственномъ Совѣтѣ 4, стало быть, число отдѣловъ не можетъ быть менѣе этого числа и не должно быть болѣе удвоеннаго числа департаментовъ. Подобная мотивировка, странная сама по себѣ, въ особенности страшна для Совѣта Министровъ, который, при опредѣленіи компетенціи Государственной Думы, призналъ, что въ Думу должны поступать не всѣ дѣла, восходящія въ Государственный Совѣтъ, но только законодательныя дѣла, а не дѣла ад-

¹⁾ Ст. 5.

министративныя и судебныя. Между тѣмъ въ Государственномъ Совѣтѣ, помимо департамента законовъ, есть и департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ. По схемѣ совѣта министровъ въ числѣ отдѣловъ Думы во всякомъ случаѣ не должно было бы быть отдѣла, соответствующаго этому департаменту.

Что касается назначенія этихъ отдѣловъ, то повидимому они должны быть подготовительными комиссіями, разсматривающими дѣла, вносимыя въ Думу, и подготовляющими ихъ для разсмотрѣнія общимъ ея собраніемъ.

Вообще, въ представительныхъ учрежденіяхъ примѣняются разные способы предварительной разработки внесенныхъ въ нихъ законопроектвъ. Такъ напр. въ Англіи въ палатѣ общинъ законопроектъ разсматривается сначала въ „комитетѣ палаты“, а затѣмъ въ самой палатѣ. Комитетъ состоитъ изъ всѣхъ членовъ палаты, засѣдающихъ не подъ предсѣдательствомъ спикера, а подъ предсѣдательствомъ чермена. Различіе между засѣданіемъ палаты и засѣданіемъ комитета палаты сводится къ тому, что въ комитетѣ члены не стѣснены сложными обрядами парламентскаго дѣлопроизводства, главнымъ образомъ тѣмъ правиломъ, что по тому же вопросу каждый членъ можетъ говорить только одинъ разъ. По обсужденіи проекта въ комитетѣ проектъ поступаетъ на разсмотрѣніе и голосованіе въ формальномъ засѣданіи палаты.

Во Франціи детальное обсужденіе проекта всѣми членами палаты происходитъ въ такъ называемыхъ бюро. Сенатъ дѣлится по жребію на 9 бюро, палата депутатовъ на 11, и каждый законопроектъ, прежде, чѣмъ поступитъ на разсмотрѣніе палаты, разсматривается во всѣхъ бюро. Засѣданія ихъ происходятъ одновременно, и это позволяетъ безъ чрезмѣрной затраты времени всѣмъ желающимъ хотя бы въ бюро высказаться по поводу проекта или выяснить себѣ, путемъ распросовъ авторовъ проекта, тѣ или другія вызываемыя имъ сомнѣнія.

Какъ въ Англіи, такъ и въ государствахъ, принявшихъ систему бюро, всюду существуетъ тотъ порядокъ, что сколько пибудь сложные проекты передаются на предварительное обсужденіе спеціальныхъ комиссій, выбранныхъ ad hoc изъ членовъ палаты, обыкновенно съ такимъ расчетомъ, чтобы въ

каждой комисіи были представлены всѣ парламентскія группы и притомъ тѣми своими членами, которые наиболѣе знакомы съ даннымъ вопросомъ.

Повидимому наши будущіе отдѣлы имѣютъ характеръ именно такихъ спеціальныхъ комисій. Но въ такомъ случаѣ совершенно непонятно установленіе опредѣленной нормы числа отдѣловъ. Нельзя представить себѣ никакого основанія, почему бы для какого-либо возникшаго сложнаго и крупнаго вопроса нельзя было создать спеціальной комисіи (отдѣла). Во вторыхъ, совершенно безцѣльнымъ является установленіе постояннаго состава отдѣловъ, и наконецъ, ничѣмъ не объяснима минимальная цифра 20, обязательная для числа членовъ отдѣла.

Надо думать, что ограниченное число отдѣловъ при постоянномъ ихъ личномъ составѣ неминуемо повлечетъ за собою переходъ Думы къ разработкѣ проектовъ путемъ передачи ихъ въ спеціальныя комисіи. Но если разработка проектовъ будетъ происходить въ комисіяхъ, а постановленія Думы будутъ приниматься въ общихъ собраніяхъ ея, то трудно представить себѣ, въ чемъ же будетъ состоять работа отдѣловъ.

Повидимому изъ этихъ отдѣловъ Учрежденіе Государственной Думы желаетъ создать нѣчто въ родѣ департаментовъ Государственнаго Совѣта.

Согласно фактически установившимся порядкамъ, детальное обсужденіе проектовъ происходитъ въ департаментахъ Государственнаго Совѣта. Въ общемъ его собраніи въ громадномъ большинствѣ случаевъ обсуждаются или голосуются только разногласія, возникшія въ департаментѣ и тамъ не устраненныя. Но такъ какъ департаменты всемѣрно заботятся о согласованіи возникшихъ въ нихъ „разныхъ мнѣній“, то на дѣлѣ работа Государственнаго Совѣта сосредоточивается почти исключительно въ департаментахъ.

Такое положеніе вещей, повидимому, представляющеея авторамъ Учрежденія Государственной Думы единственно возможнымъ, обусловливается специфическими особенностями Государственнаго Совѣта, главнымъ образомъ преклонностью дѣтъ

его членовъ, и тѣмъ, что назначеніе въ департаменты получаютъ наиболѣе работоспособные.

Вообще, если какое-либо дѣло поручается непременно двумъ инстанціямъ, то фактически разсмотрѣніе дѣла въ одной изъ нихъ обращается въ простую формальность. Иное положеніе вещей бываетъ только въ томъ случаѣ, если каждая изъ двухъ инстанцій является представительницею разнаго интереса (палата общинъ и палата лордовъ).

Такъ какъ отдѣлы Думы и общее ея собраніе, конечно, будутъ проникнуты тѣмъ же духомъ и настроеніями, то центромъ работы Думы стануть или отдѣлы или общее собраніе.

Свой авторитетъ въ глазахъ правительства и, что еще важнѣе, въ глазахъ народа постановленія Думы будутъ черпать въ томъ, что данное ея постановленіе будетъ приниматься за выраженіе общественнаго мнѣнія всей страны. Заключенія въ дѣйствительности постановленныя отдѣлами и лишь формально принятія общимъ собраніемъ, авторитетомъ пользоваться не будутъ.

Поэтому еслибы отдѣлы Думы приобрѣли по отношенію къ общему собранію Думы такое же значеніе, какъ департаменты Государственнаго Совѣта по отношенію къ его общему собранію, то для судебъ народнаго представительства въ Россіи это имѣло бы самыя печальныя послѣдствія.

II. Члены Думы не называются народными представителями. Этому термина во всемъ законѣ нѣтъ, они просто называются „членами Думы“. Даже терминъ „государственные гласные“, предлагавшійся представителями отнюдь не крайнихъ направленій, и тотъ показался, повидимому, слишкомъ страшнымъ.

Но по существу дѣла члены Государственной Думы, относительно которыхъ въ Манифестѣ 6-го августа говорится, что они люди, „избранные довѣріемъ всего населенія“, никѣмъ и ничѣмъ въ семъ званіи не утверждаемые, очевидно, являются или должны являться ни чѣмъ инымъ, какъ именно народными представителями.

Дѣло, конечно, не въ имени. Но по существу дѣла чле-

ны Думы лишены нѣкоторыхъ правъ, для народныхъ представителей безусловно необходимыхъ.

Во всѣхъ государствахъ народнымъ представителямъ предоставляется полная свобода мнѣній (и выраженія этихъ мнѣній) и принимаются мѣры къ тому, чтобы это была свобода дѣйствительная, чтобы народные представители не могли какъ либо пострадать за выраженное сужденіе или за такъ или иначе поданный голосъ.

Необходимость установленія чего-либо подобнаго, повидимому, представлялась и авторамъ того законопроекта, изъ котораго выработалось разсматриваемое Учрежденіе. Въ числѣ вопросовъ, особо поставленныхъ гофмейстеромъ Булыгинымъ Совѣту Министровъ при внесеніи въ него этого проекта, между прочимъ, былъ помѣщенъ вопросъ: „надлежитъ ли предоставить избраннымъ отъ населенія лицамъ нѣкоторыя особыя права, обеспечивающія ихъ личную неприкосновенность.“

Совѣтъ Министровъ пришелъ къ утвердительному отвѣту на этотъ вопросъ, и результатомъ этого въ Учрежденіи появились двѣ статьи: „Члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями“ (ст. 14), и „Членъ Государственной Думы можетъ быть подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по распоряженію судебной власти, а равно не подлежитъ личному задержанію за долги“ (ст. 15).

Что касается того постановленія, что „Члены Государственной Думы не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями“, то этимъ положеніемъ учрежденіе Государственной Думы воспроизводитъ основное положеніе конституціоннаго права, воспреещающаго такъ называемый *mandat imperatif*.

Это запрещеніе имѣетъ, какъ извѣстно, то основаніе, что существованіе какихъ-либо инструкцій избирателей своимъ депутатамъ могло бы иногда дѣлать работу представительныхъ собраній невозможною, напримѣръ, въ случаѣ возникновенія какого либо вопроса, не предусмотрѣннаго хотя бы частью инструкцій: палатѣ приходилось бы пріостанавливать

работу впредь до полученія депутатами дополнительныхъ инструкцій.

Что касается отчета передъ избирателями, то онъ практически является частью невозможнымъ, частью безцѣльнымъ: составъ данной избирательной коллегіи не есть нѣчто постоянное, одни избиратели прибываютъ, другіе выбываютъ, настроеніе нѣкоторыхъ можетъ измѣниться. И для депутата, который избранъ былъ однимъ составомъ избирателей, было бы въ высшей степени странно отчитываться передъ новымъ ихъ составомъ.

Кромѣ того, запрещеніе инструкцій отъ избирателей и запрещеніе избирателямъ требовать отчета отъ депутатовъ имѣетъ еще и то значеніе, что подчеркиваетъ, что депутатъ есть представитель всей націи, а не одного избравшаго его округа, и что онъ говоритъ, когда говоритъ въ палатѣ, отъ имени всей націи, а не какъ средневѣковые сословные представители, отъ имени своихъ избирателей.

Этимъ, конечно, не исключается возможность того, чтобы депутатъ, въ особенности рассчитывающій на вторичное избраніе въ своемъ округѣ, отъ времени до времени въ него возвращался и обмѣнивался тамъ мыслями въ частныхъ или публичныхъ совѣщаніяхъ съ тѣми избирателями, которые принадлежатъ къ его партіи и голосуютъ за него. Подобныя совѣщанія, все болѣе и болѣе входящія въ обычай въ парламентскихъ странахъ, конечно, весьма много даютъ въ смыслѣ установленія связи между депутатами и населеніемъ, но возводитъ отчетъ передъ избирателями въ юридическую обязанность депутата не рѣшилось ни одно изъ современныхъ государствъ.

Постановленіе учрежденія Гос. Думы о полной свободѣ сужденій ея членовъ выражаетъ мысль, самое по себѣ вполне правильную.

Замѣтимъ только, что, поскольку вопросъ могъ бы идти о взысканіяхъ, налагаемыхъ въ законномъ порядкѣ, разсматриваемое постановленіе могло бы быть признано и излишнимъ, такъ какъ ни Улож. о Нак., ни Угол. Улож. не устанавливаютъ никакихъ ограниченій въ свободѣ слова членовъ

Гос. Думы, и такимъ образомъ свобода ихъ юридически оказывается ничѣмъ не ограниченной.

Нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что настоящая редакція постановленія о свободѣ сужденій членовъ Думы такова, что несомнѣнно покрываетъ собою и возможные злоупотребленія этою свободою. Отъ этого, конечно, практически бѣда не велика, но столь широкая редакція можетъ при случаѣ навести на то толкованіе этой статьи, что ею, „очевидно“, не имѣлось въ виду предоставить членамъ думы свободу клеветать, наносить оскорбленія, взывать къ преступленіямъ или къ неуваженію къ дѣйствующимъ законамъ. И разъ, что правительство и суды вступятъ на путь ограничительнаго толкованія этой статьи, то трудно представить себѣ, до чего это можетъ довести.

Съ этой точки зрѣнія несомнѣнно предпочтительнѣе редакція, принятая въ иностранныхъ законодательствахъ, напр., въ германскомъ уголовномъ уложеніи: „членъ . . палаты за поданный голосъ или за все то, что имъ было высказано при исполненіи обязанностей, не можетъ подлежать отвѣтственности внѣ той палаты, къ которой онъ принадлежитъ“. (ст. 11).

Злоупотребленія свободою слова этою формулою не покрываются: палата можетъ подвергнуть провинившагося ея члена дисциплинарному взысканію или предать суду, но независимость народнаго представителя вполне обеспечивается, а наша формула опасна именно тѣмъ, что даетъ поводъ къ ограничительнымъ толкованіямъ.

Нельзя, однако, упускать изъ вида, что въ настоящее время, пока каждаго человѣка можно схватить и держать „впредь до выясненія причинъ ареста“, а потомъ отпустить, даже и не извинившись, положеніе о свободѣ сужденій членовъ Гос. Думы носитъ скорѣе характеръ программы для будущаго законодательства, чѣмъ характеръ дѣйствительно существующей юридической нормы.

Нужны реальныя гарантіи неприкосновенности членовъ Думы. Учрежденіе Госуд. Думы какъ будто даетъ эти га-

рантін, но при ближайшемъ разсмотрѣніи никакой практической цѣны за ними признать нельзя.

То правило, что „члены Думы не подлежатъ личному задержанію за долги“, списано съ тѣхъ старыхъ конституцій, которыя относились ко времени, когда это личное задержаніе примѣнялось въ широкихъ размѣрахъ, и въ настоящее время въ этомъ постановленіи нельзя усматривать гарантію неприкосновенности членовъ Думы, имѣющую какое бы то ни было практическое значеніе.

Что же касается того постановленія, что „членъ Гос. Думы можетъ быть подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по распоряженію судебной власти“, то это напоминаетъ намъ ст. 11 Уст. Угол. Суд., согласно которой „требованіе о взятіи кого либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ томъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего Устава“.

Но если наши общественныя условія таковы, что эта послѣдняя статья закона можетъ столь ежечасно нарушаться, какъ она нарушается теперь, то какое же мы имѣемъ основаніе думать, что тождественная статья другого закона нарушаться не будетъ?

Когда же наши общественныя условія измѣнятся настолько, что законы вообще, а законы, ограждающіе личную неприкосновенность обывателей въ особенности, будутъ соблюдаться, то повтореніе въ Учр. Гос. Думы той же статьи, какая имѣется и въ общихъ законахъ, утратитъ всякій смыслъ.

Но дѣло не въ томъ, что разсматриваемое постановленіе теперь необъдительно, а въ будущемъ излишне,—это постановленіе безусловно и теперь, и въ будущемъ недостаточно. Если мы, напр., возьмемъ прусскую конституцію, то увидимъ, что тамъ соотвѣтственное постановленіе редактировано въ томъ смыслѣ, что надъ членомъ вообще не можетъ быть назначено предварительнаго слѣдствія и онъ не можетъ быть подвергнутъ аресту иначе, какъ съ разрѣшенія той палаты, къ которой онъ принадлежитъ ¹⁾).

1) § 84 abbs. 2. Kein Mitglied einer Kammer kann ohne deren Genehmigung

Подобныя постановленія признаются необходимыми и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ существуетъ несмѣняемость судей и вообще независимость судовъ отъ администраціи. Вліяніе, которое правительство можетъ оказать на судъ или на прокурорскій надзоръ, все таки настолько велико, что для того, чтобы дѣйствительно оградить самостоятельность палаты, необходимо оградить ея членовъ не только отъ административныхъ преслѣдованій (о которыхъ вообще и рѣчи не должно было бы быть), но и отъ судебныхъ—въ тѣхъ случаяхъ, что это преслѣдованіе разрѣшено самою же палатою ¹⁾.

Не давая необходимыхъ юридическихъ гарантій членамъ Государственной Думы отъ преслѣдованія ихъ судебнымъ порядкомъ подъ предлогомъ какого-либо общаго преступленія, но въ сущности за мнѣнія, высказываемыя въ Думѣ, Учрежденіе Государственной Думы ставитъ совершенно неправильно и вопросъ о преданіи членовъ Думы суду за совершенныя ими преступленія при исполненіи ими обязанностей „по сему званію“.

Преданіе членовъ Государственной Думы суду за подобныя преступныя дѣянія предоставлено Государственному Совѣту (ст. 20). Но огражденіе политической самостоятельности Думы требуетъ, чтобы разрѣшеніе вопроса, совершилъ ли членъ Думы преступленіе именно при исполненіи обязанностей члена Думы, принадлежало именно ей, а никакъ не правительству.

Государственный Совѣтъ вотъ уже около ста лѣтъ существуетъ въ качествѣ камеры преданія суду высшихъ административныхъ должностныхъ лицъ. За это время онъ вполнѣ

während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe gedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden“. . . Законъ дѣлаетъ въ Пруссіи исключеніе для случая, если членъ палаты застигнутъ на мѣстѣ преступленія. Другія законодательства не знаютъ и этого исключенія.

¹⁾ Помимо судебной отвѣтственности членовъ Гос. Думы, учр. Гос. Думы устанавливаетъ также и дисциплинарную ихъ отвѣтственность,—удаленіе изъ засѣданія Думы и отгдѣла, или устраненіе члена Думы на опредѣленный срокъ отъ участія въ собраніяхъ Думы (ст. 40). Это постановленіе, въ общемъ воспроизводящее соотвѣтственныя постановленія конституцій запада, редактировано такъ, что, повидимому, возраженій не вызываетъ.

доказать, что бюрократія на него положиться можетъ, и что своего опъ не выдастъ. Но именно поэтому, по отношенію къ членамъ Государственной Думы, какъ къ элементу для бюрократіи во всякомъ случаѣ инородному, отъ Государственнаго Совѣта можно ожидать совершенно обратнаго отношенія, и гарантію независимости Думы отъ бюрократіи въ Совѣтѣ усматривать нельзя.

Такимъ образомъ, во всякомъ случаѣ мы можемъ прийти къ тому выводу, что постановленія Учрежденія Государственной Думы о *судебной* отвѣтственности членовъ Думы какъ за общія преступленія, такъ и за преступленія по званію члена Думы, таковы, что не гарантируютъ личной неприкосновенности членовъ Думы, а стало быть и не создаютъ независимаго положенія для народнаго представительства.

Но въ этомъ отношеніи главный грѣхъ Учрежденія Государственной Думы не въ томъ, что оно недостаточно хорошо ставитъ вопросъ о судебномъ преслѣдованіи членовъ Думы или о порядкѣ, въ какомъ они будутъ подвергаться лишенію или ограниченію свободы.

Есть такія страны, гдѣ административный арестъ является единственною мыслимою формою административнаго насилія надъ личностью. Но относится ли Россія къ этимъ счастливымъ странамъ? Вспомнимъ недавній случай въ Одессѣ съ почтеннымъ общественнымъ дѣятелемъ, бывшимъ ректоромъ университета, проф. С. П. Ярошенко, за которымъ никакого преступленія не числилось, но который былъ потребованъ приставомъ въ участокъ, гдѣ его продержали болѣе часа, потомъ отвезли домой, дали на сборы два часа и повезли въ Вологду, при чемъ не дали проститься съ женою, которой онъ лишь мимоходомъ могъ шепнуть „ты не можешь себѣ представить, какимъ оскорбленіемъ я подвергался въ участкѣ“, при чемъ у него градомъ потекли слезы.

Отъ того, что происходило съ проф. Ярошенко въ участкѣ, членовъ Думы не гарантируетъ ни одна статья ея учрежденія.

Но съ Ярошепкомъ, должно быть, еще церемонились: все-таки человѣкъ въ чинахъ, старикъ, предсѣдатель правленія банка. А можемъ ли мы себѣ представить, что можетъ ожи-

дать по возвращеніи въ деревню члена Государственной Думы изъ крестьянъ, если его мнѣнія окажутся негодными мѣстному земскому начальнику или становому?

При такой обстановкѣ свободу сужденій, созданную Учрежденіемъ Государственной Думы, не проще ли назвать свободою воспринятія мученическаго вѣнца?

Народное представительство нуждается въ извѣстномъ минимумѣ правъ, безъ которыхъ ожидаемая отъ него польза, можетъ не наступить, и даже вмѣсто того можетъ получиться не малый вредъ.

Народное представительство имѣть опредѣленные задачи: подвергать законопроекты критикѣ съ точки зрѣнія требованій общественнаго мнѣнія, заявлять о неправдѣностяхъ, допускаемыхъ администраціей, и, наконецъ, своимъ одобреніемъ обезпечивать сочувствіе народа мѣрамъ правительства, согласнымъ съ требованіями общественнаго мнѣнія.

Но могутъ ли народные представители, не обезпеченные отъ самыхъ грубыхъ нарушеній ихъ личной неприкосновенности, подымать свой голосъ противъ министровъ и смѣло критиковать ихъ проекты, могутъ ли они дѣйствительно протестовать противъ совершаемыхъ администраціею злоупотребленій?

Пусть даже наша будущая Дума будетъ состоять сплошь изъ героевъ, которые смѣло пойдутъ на то, чтобы пострадать за правду, сказанную ими въ Думѣ, пусть даже правительство и низшіе полицейскіе чины на дѣлѣ не будутъ нарушать личной неприкосновенности членовъ Думы, — пусть откажутся отъ того, чтобы высылать ихъ административнымъ порядкомъ или подвергать побоямъ въ участкѣ. И это не дастъ Думѣ того, въ чемъ вся Россія и, главнымъ образомъ, само правительство такъ страшно нуждается: довѣрія народа къ Думѣ.

Если народъ знаетъ, что каждый членъ Думы можетъ пострадать за свои рѣчи въ Думѣ или за поданный имъ голосъ, то мыслимо ли, чтобы народъ успокоился на существованіи Думы и считалъ ее достаточною своею заступницею? Можетъ ли оппозиціонное, взволнованное противоправительственное настроеніе широкихъ круговъ публики успо-

коиться отъ сознанія того, что теперь есть въ Думѣ организованная оппозиція, которая въ нужный моментъ подыметъ свой свободный голосъ? Такого сознанія теперь быть не можетъ, и на успокоеніе, которое оно бы внесло, рассчитывать нельзя.

Одобреніе, выраженное какой либо мѣрѣ правительства со стороны Думы, искренности мнѣній которой народъ не можетъ вѣрить, развѣ можетъ создать популярность этой мѣрѣ правительства? Развѣ поддержка такой Думы, мнѣнія которой могутъ быть заподозрѣны въ вынужденности дать что либо правительству?

Переходъ отъ абсолютизма къ представительной формѣ правленія дѣлается лишь въ крайности, когда правительство уже сознало, что дальше идти безъ поддержки общественнаго мнѣнія оно не можетъ. И если это примѣнимо къ какому либо государству, то именно къ Россіи въ настоящемъ ея состояніи.

Въ такомъ положеніи вещей создавать народное представительство въ такой постановкѣ, что оно не можетъ имѣть нравственнаго авторитета, достаточнаго для примиренія общественнаго мнѣнія съ правительствомъ, по крайней мѣрѣ безцѣльно.

Даже болѣе, чѣмъ безцѣльно: созданіе народнаго представительства есть единственный легальный способъ для установленія этого примиренія, не надо разочаровывать народъ въ дѣйствительности этого средства.

III. Засѣданія Думы не могутъ происходить тайно, подобно засѣданіямъ Государственнаго Совѣта. Народное представительство, дѣйствующее тайно отъ народа,—это явный абсурдъ. Это положеніе было вполне ясно авторамъ Учр. Гос. Думы; однако установить публичность засѣданій они не рѣшились. Пошли на компромиссъ: находя, что „гласность засѣданій не требуетъ... необходимо публичности ихъ“, въ Учр. Гос. Думы включили постановленіе, что „въ засѣданіи Гос. Думы по общему ея собранію и по отдѣламъ, постороннія лица не допускаются“ (ст. 41); наряду съ этимъ предсѣдателю Думы предоставлено „разрѣшать присутство-

вать въ засѣданіяхъ общаго ея собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, представителямъ повременной печати, въ числѣ не болѣе одного отъ каждаго изданія“ (ст. 42), и, наконецъ, Учр. Гос. Думы устанавливаетъ составленіе отчетовъ о засѣданіяхъ Думы присяжными стенографами, при чемъ эти отчеты, „по одобреніи предсѣдателемъ Думы, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о засѣданіяхъ закрытыхъ“ (ст. 44).

Двойственность, половинчатость и полная непрактичность этихъ постановленій удивительны. Засѣданія Думы гласны, но публика не допускается. Публика не допускается, но журналисты допускаются. Журналисты допускаются, но не болѣе, какъ по одному отъ изданія. Отчеты стенографическіе оглашаются, но съ „одобренія“ предсѣдателя.

Къ чему это одобреніе? Кому и для чего оно нужно? Для того, чтобы слѣдить за правильностью отчета и удостовѣрять ее? Но членъ Думы, слова котораго были бы переданы невѣрно, самъ или черезъ единомышленниковъ, конечно, позаботится возстановленіемъ того, что имъ дѣйствительно было сказано. Если же онъ этого не сдѣлаетъ, то надо думать, что это будетъ сдѣлано его противниками.

Далѣе, во всякомъ отчетѣ всегда возможны ошибки, и никакой просмотръ предсѣдателемъ груды стенограммъ не устранить всѣхъ ошибокъ, но лишь переложить отвѣтственность за нихъ на ни въ чемъ неповиннаго предсѣдателя и придастъ этимъ ошибкамъ характеръ официально засвидѣтельствованнаго документа.

Во всякомъ случаѣ этотъ просмотръ потребуетъ отъ предсѣдателя огромной работы, отвлечетъ его отъ прямыхъ и нужныхъ для дѣла его обязанностей, и неминуемо вызоветъ запозданіе въ публикаціи отчетовъ, тогда какъ огромная доля значенія этихъ отчетовъ и ихъ интереса обусловливаются именно появленіемъ отчета непосредственно послѣ каждаго засѣданія.

Но традиціонная манера бюрократіи на все требовать одобренія начальства, повидимому, сильнѣе всѣхъ другихъ соображеній.

Весьма мало понятными представляются и приведенные выше постановленія о представителяхъ печати.

Прежде всего, постановленія эти редактированы такъ, что не представителямъ печати предоставляется право присутствовать на засѣданіяхъ Думы, а предсѣдателю Думы разрѣшается допускать этихъ представителей. Такимъ образомъ, присутствіе на засѣданіи для каждаго представителя печати является милостью со стороны предсѣдателя. Положеніе не очень пріятное, и неприятность эта совершенно безцѣльная.

Далѣе, почему отъ каждаго изданія можетъ быть допущенъ только одинъ представитель? Для многихъ изданій и одинъ представитель совершенно излишенъ. Зачѣмъ онъ „Вѣнскому Шикю“, „Нивѣ“, или даже тѣмъ газетамъ, которыя по своему объему лишены возможности помѣщать сколько нибудь подробныя отчеты о засѣданіяхъ Думы? Что же касается тѣхъ газетъ, которыя будутъ помѣщать подробные отчеты объ этихъ засѣданіяхъ, то имъ однимъ корреспондентомъ фактически нельзя обойтись: одному не услѣдить за всѣмъ. Застенографировавъ рѣчь одного оратора, корреспондентъ долженъ удалиться, чтобы самому переписать ее и сдать въ наборъ; чтобы продолжать его работу тутъ долженъ быть другой представитель той же газеты.

Повидимому авторы Учр. Гос. Думы въ стремленіи ограничить число лицъ, присутствующихъ на засѣданіи Думы, совершенно упустили изъ виду дѣйствительныя условія и потребности корреспондентской службы.

III.

Предметы вѣдомства Государственной Думы.

1. *Участіе въ законодательствѣ.*

I. Основнымъ началомъ, опредѣляющимъ роль народнаго представительства въ дѣлѣ законодательства является то положеніе, что только то, что принято палатами, можетъ по утвержденіи королемъ получить силу закона.

Поэтому всѣ законы непремѣнно должны пройти черезъ палаты.

Учрежденіе Государственной Думы стоитъ на совершенно иной точкѣ зрѣнія.

Согласно ст. 1. учр. Государственной Думы, „Государственная Дума учреждается для предварительной разработки и обсужденія законодательныхъ предположеній, восходящихъ, по силѣ основныхъ законовъ, черезъ Государственный Совѣтъ, къ Верховной Самодержавной власти“.

Такимъ образомъ, компетенція Государственной Думы ограничивается тѣми законами, которые до сихъ поръ восходили на Высочайшее утвержденіе черезъ Государственный Совѣтъ.

Какъ извѣстно, по дѣйствующему законодательству государственный Совѣтъ отнюдь не является единственнымъ законосовѣщательнымъ учрежденіемъ: дѣла законодательныя восходятъ также черезъ военный и адмиралтействъ-совѣты, главный военный и главный военно-морской судъ, комитетъ сибирской желѣзной дороги, комитетъ финансовъ и опекунскій совѣтъ.

Такимъ образомъ, какъ замѣчаетъ В. М. Гессенъ ¹⁾, Государственная Дума, подобно Государственному Совѣту, явится однимъ изъ законосовѣщательныхъ учреждений, и только. Законы, нерѣдко огромной важности, хотя бы, на примѣръ, военно-уголовный кодексъ, могутъ и впредь издаваться помимо участія и вѣдома Государственной Думы.

Но и сравнительно съ компетенціей Государственнаго Совѣта, компетенція Государственной Думы по дѣламъ законодательнымъ оказывается существенно суженною ²⁾.

Согласно ст. 33 учр. Государственной Думы вѣднію ея подлежатъ: „а) предметы, требующіе изданія законовъ и

¹⁾ „Право“, № 34, стр. 2766.

²⁾ Нижеслѣдующія соображенія по вопросу о предѣлахъ компетенціи Государственной Думы по дѣламъ законодательнымъ заимствованы нами изъ нашей же статьи въ „Правѣ“ (№ 33) „Государственная Дума и ея участіе въ дѣлахъ законодательства“.

штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостаповленія дѣйствія и отмѣны...“

Это постановленіе Учр. Гос. Думы заимствовано, съ нѣкоторыми измѣненіями, изъ Учр. Гос. Совѣта. Тамъ, постановленіе, соотвѣтствующее приведенному пункту *а*. ст. 33 Учр. Государственной Думы редактировано такъ: „*Всѣ* предметы, требующіе новаго закона...“ (ст. 31, п. 1).

Пропуску въ Учр. Государственной Думы слова „*всѣ*“ нельзя не придавать значенія. Благодаря этому пропуску ст. 33-я изъ постановленія, указывающаго, какія акты правительства *обязано* представлять на разсмотрѣніе думы обращается въ статью, опредѣляющую, что оно *можетъ* представлять ей.

Законодательная компетенція думы оказывается суженною сравнительно съ компетенціей Государственнаго Совѣта не только въ силу пропуска слова „*всѣ*“ передъ словомъ „законы“, но также и въ силу того, что цѣлый рядъ дѣлъ, которыя по дѣйствующему праву разрѣшаются въ законодательномъ порядкѣ, и которыя особо указаны въ Учр. Государственнаго Совѣта (ст. 31 пункты 2—22) въ качествѣ предметовъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, обойдены молчаніемъ въ Учр. Государственной Думы. Таковы, напр., дѣла по принудительному отчужденію (ст. 31, п. 12 и 13), дѣла о сложениі недоимокъ (ст. 31 п. 19) и др. Что невключеніе этихъ вопросовъ въ число дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію думы, имѣетъ именно то значеніе, что эти вопросы изъемяются изъ ея вѣдѣнія, видно изъ того, что другія дѣла, перечисленные въ той же ст. 31 Учр. Государственнаго Совѣта (пункты 7, 9а, 11, 18 и 20), воспроизведены въ пунктахъ б—ж статьи 33 учр. Государственной Думы. Но тотъ, *qui dicit de uno, de altero negat*.

Но если Думѣ будутъ представляться не „*всѣ*“ законопроекты и не *всѣ* дѣла, разрѣшаемыя въ законодательномъ порядкѣ, то Дума лишается всего своего значенія; ей будутъ представляться проекты, въ политическомъ отношеніи совершенно безразличныя, а все, могущее вызвать для министровъ сколько нибудь непріятныя разговоры, будетъ издаваться или

въ видѣ Выс. утв. мнѣній Гос. Совѣта и разнаго рода комитетовъ (безъ Думы), или же въ видѣ именныхъ указовъ (и безъ Думы и безъ Совѣта).

Участіе народнаго представительства въ законодательствѣ только при томъ условіи и представляетъ практическую цѣнность, чтобы ни одинъ законъ не могъ пройти мимо него. Какой смыслъ Думѣ добиваться изданія того или другого закона или настаивать на данной его редакціи, если на другой день послѣ изданія этого закона можетъ, помимо народнаго представительства, состояться другой законъ, который его отмѣнить или свести на нѣтъ.

Въ опредѣленіи законодательной компетенціи Думы имѣется еще одинъ пробѣлъ, крайне существенный для дѣла установленія у насъ законности и для укрѣпленія правопорядка.

Основное требованіе для законности,—это, чтобы законы исполнялись, исполнялись вездѣ и всегда.

Поэтому въ современное понятіе закона, какъ высшаго по своей авторитетности государственнаго акта, входитъ то, что законъ можетъ быть отмѣненъ или дѣйствіе закона можетъ быть вовсе устранено въ опредѣленной ли мѣстности, на опредѣленное ли время или въ отдѣльномъ дѣлѣ, не иначе, какъ законодательною же властью: если въ государствѣ есть власть, которая въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ можетъ, помимо закона, устранять дѣйствіе каждаго законодательнаго постановленія, то авторитета и неизблемости закона не существуетъ.

Въ виду этого во всѣхъ современныхъ государствахъ принято то правило, что для того, чтобы въ частномъ случаѣ разрѣшить отступленіе отъ общаго закона, надо издать специальныйъ законъ, т. е. по этому вопросу должно состояться соглашеніе монарха съ народнымъ представительствомъ. Согласно п. 1 статьи 33 Учр. Гос. Думы, въ компетенцію Думы входятъ вопросы о „пріостановленіи дѣйствія“ ¹⁾ и

¹⁾ Подъ этимъ разумѣется общая пріостановка дѣйствій закона на опредѣленное время или въ опредѣленной мѣстности.

объ „отмѣнѣ“ законовъ, но объ установленіи изъятій для частныхъ случаевъ ничего не сказано ¹⁾.

Такимъ образомъ, созданіе Гос. Думы не вноситъ никакого измѣненія въ нынѣ существующую практику, согласно которой изъятіе изъ любого закона можетъ быть установлено простымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, испрашиваемымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ министра.

Но къ чему Думѣ стараться выработать тотъ или иной законъ, если у нея не можетъ быть увѣренности, что онъ исполняется, если она не будетъ знать, когда онъ исполняется, когда нѣтъ.

II. Посмотримъ теперь, въ какомъ порядкѣ Думѣ предоставлено осуществлять свои со всѣхъ сторонъ урѣзанныя права по участію въ законодательствѣ.

Дѣла эти могутъ вноситься въ Думу или министрами (ст. 36), или же по инициативѣ отдѣльныхъ членовъ Думы (ст. 34). Послѣднее право ограничено тѣмъ, что „предположенія“, вносимыя членами Думы, не могутъ „касаться началъ государственнаго устройства, установленныхъ основными законами“. Послѣднее постановленіе, къ сожалѣнію, редактировано довольно туманно: не видно, чего собственно нельзя касаться: монархической ли формы правленія ²⁾, ея ли самодержавнаго характера или, наконецъ, чего либо третьяго.

Самое право возбуждать законодательныя предположенія предоставлено не каждому члену Думы въ отдѣльности, но лишь группамъ въ 30 человекъ (ст. 54). Отъ самого предположенія, вносимаго въ Думу, Учр. Гос. Думы какъ-то странно требуетъ, чтобы къ нему былъ „приложенъ проектъ *основныхъ положеній* предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою“ (ст. 54).

¹⁾ Вообще объ изъятіяхъ не сказано, но объ изъятіяхъ изъ дѣйствующихъ законовъ при учрежденіи акціонерныхъ компаний упомянуто (ст. 33 п. г.). Этимъ подчеркивается то, что вообще изъятія изъ законовъ въ кругъ вѣдѣнія Думы не входятъ.

²⁾ Ср., напр., французскій законъ 13 августа 1884 г., воспретившій возбуждать вопросъ объ измѣненіи республиканской формы правленія.

Для того, чтобы Дума могла обсуждать тотъ или иной проектъ, ей надо имѣть предъ глазами текстъ не только его основныхъ положеній, но и его самого. Повидимому, разсматриваемое постановленіе Учр. Гос. Думы имѣетъ тенденцію сдѣлать предложенія, вносимыя ея членами, по возможности безформенными и наименѣе стѣсняющими свободу дѣйствій министровъ. Эта тенденція въ особенности сказывается въ постановленіяхъ о дальнѣйшей судьбѣ внесеннаго проекта.

Если Дума и подлежащій министръ признаютъ желательность проектированной реформы, то министръ „даетъ дѣлу движеніе въ законодательномъ порядкѣ“ (ст. 55). Какъ понимать это постановленіе? Во всѣхъ государствахъ, если одна изъ законодательныхъ палатъ принимаетъ данный проектъ, то передаетъ его въ другую палату. Такъ какъ Госуд. Дума сносится съ Госуд. Совѣтомъ черезъ своего предсѣдателя, и онъ въ потребныхъ случаяхъ передаетъ дѣла изъ Думы въ Совѣтъ (ст. 57), то естественно было бы, чтобы проектъ, принятый Думою и одобренный подлежащимъ министромъ, препровождался въ Совѣтъ предсѣдателемъ Думы. Почему же Учр. Госуд. Дума говоритъ, что *министръ* даетъ дѣлу ходъ въ законодательномъ порядкѣ? Разгадка дается статьею 56-ою, согласно которой министръ даетъ дѣлу ходъ, „если раздѣляетъ *соображенія* Госуд. Думы о *желательности* отмѣны или измѣненія... закона“.

Учр. Госуд. Дума допускаетъ, напр., такое положеніе вещей: 30 членовъ Думы внесутъ предложеніе, напр., о томъ, чтобы члены и предсѣдатели земскихъ управъ вступали въ должность въ силу самаго избранія, не нуждаясь ни въ чемъ утвержденіи. Дума и министръ внутреннихъ дѣлъ раздѣляютъ соображенія о желательности такой реформы, и министръ даетъ дѣлу ходъ въ законодательномъ порядкѣ, т. е. начнетъ собирать свѣдѣнія, потомъ начнетъ писать представленіе, наконецъ, вступить въ сношеніе съ вѣдомствами. Дума все будетъ ждать. Наконецъ, если лѣтъ черезъ 14 терпѣніе у нея лопнетъ, и она (путемъ длинной процедуры, описанной въ ст. 35, 58—61) спроситъ у ми-

нистра, въ какомъ положеніи находится дѣло, то министръ пошлетъ въ думу столоначальника, который сообщитъ, что дѣло пока стоитъ безъ движенія за неполученіемъ отзыва отъ государственнаго конпозаводства.

Учр. Госуд. Думы, повидимому, представляетъ себѣ дѣло такъ, что Дума будетъ высказывать общія пожеланія о желательности того или другого, а министры сохранять полную свободу дѣйствій и бездѣйствія.

Общій характеръ разсматриваемыхъ постановленій далъ В. М. Гессену основаніе прийти къ тому выводу, что Учр. Госуд. Думы предоставляет ей не право законодательной инициативы, но лишь право возбужденія ходатайствъ по дѣламъ законодательнымъ ¹⁾.

Но Думѣ ничто не мѣшаетъ выработать точный текстъ предлагаемаго ею закона. Учр. Гос. Думы этого не предполагаетъ и на случай, если дума выработаетъ проектъ закона, и министръ признаетъ его резонность, требуетъ, чтобы министръ далъ дѣлу ходъ въ законодательномъ порядкѣ (ст. 56), т. е. внесъ бы этотъ проектъ на заключеніе въ ту же самую Думу (ст. 46), которая сама только что предложила и одобрила этотъ проектъ. Процедура бессмысленная, но юридически ничего невозможнаго въ себѣ не заключающая.

Если министръ не раздѣляетъ мнѣнія Думы о желательности того или другого проекта, то проектъ или падаетъ,—если онъ принятъ простымъ большинствомъ голосовъ, или же,—если онъ принятъ большинствомъ двухъ третей,—передается въ Государственный Совѣтъ, а отъ него къ Государю (повидимому, независимо отъ того, раздѣляетъ ли Государственный Совѣтъ мнѣніе Думы или противное проекту мнѣніе министра). Если Государь раздѣлитъ мнѣніе Думы, то „ближайшая разработка дѣла“ возлагается на подлежащаго министра, т. е. на министра, враждебнаго тому проекту, который ему поручается разработать (ст. 57). Но стоитъ ли въ такомъ случаѣ думѣ подымать весь вопросъ лишь для

¹⁾ „Право“, № 34, стр. 2765 и сл.

того, чтобы онъ попалъ въ руки министру, который подъ тѣмъ или другимъ предлогомъ всегда будетъ имѣть возможность тормозить его дальнѣйшее движеніе. Несомнѣнно, что практически разсматриваемое постановленіе до крайности затрудняетъ для Думы возможность пользоваться правомъ законодательной инициативы, хотя формально и не отмѣняетъ его.

Проекты, вносимые въ Думу министрами, имѣютъ совершенно иное движеніе.

По этимъ проектамъ Дума составляетъ свое „заключеніе“, каковымъ признается мнѣніе большинства общаго собранія Думы. Въ этому заключенію законъ (ст. 47) предъявляетъ одно требованіе: чтобы въ немъ было „опредѣлительно указано согласіе или несогласіе Думы съ внесеннымъ предложеніемъ“.

„Предлагаемая думою измѣненія должны быть выражены въ точно установленныхъ положеніяхъ“ (ст. 47).

Чего же требуютъ отъ Думы: общаго ли заключенія о ея согласіи или несогласіи съ проектомъ, внесеннымъ министромъ, или же переработки проекта, сообразно съ ея пониманіемъ существа дѣла?

Судя по ст. 48 („законодательныя предположенія, разсмотрѣнныя Госуд. Думою, вносятся съ ея заключеніемъ въ Госуд. Совѣтъ“), можно думать, что „заключенія“ Думы, по мысли Учр. Госуд. Думы, есть пѣчто, прилагаемое къ проекту, такъ что Госуд. Совѣтъ будетъ разсматривать параллельно и проектъ министра, внесенный въ Думу, и ея заключеніе о согласіи или несогласіи съ этимъ проектомъ.

Такому представленію о ходѣ будущихъ работъ Думы нельзя отказать въ полной самобытности.

Ни одно представительное учрежденіе не даетъ „заключеній“ по вносимымъ въ него проектамъ. Во всѣхъ парламентахъ міра работа ихъ сводится къ тому, что они, разсматривая вносимые въ нихъ проекты, либо принимаютъ предлагаемый текстъ, либо измѣняютъ его, внося въ него новыя статьи, устраняя изъ него другія, измѣняя редакцію третьихъ. Результатомъ работы является установленіе текста проекта, соответствующаго взглядамъ палаты. Всякое иное направленіе работъ, въ особенности составленіе общихъ заключеній о же-

лательности установленія того или другого правила, придаю бы работѣ характеръ чего-то расплывчатого, лишеннаго всякаго практическаго содержанія или значенія.

Стремленіе свести работу Государственной Думы къ составленію общихъ заключеній не можетъ оправдываться и ея совѣщательнымъ характеромъ: Государственный Совѣтъ тоже совѣщательное учрежденіе, но его работа состоитъ именно въ созданіи вмѣсто проекта, внесеннаго министромъ, поваго, соотвѣтствующаго мнѣнію Совѣта, и въ дальнѣйшемъ движеніи законодательнаго механизма проектъ, составленный Государственнымъ Совѣтомъ, исполнѣ заступаетъ мѣсто того, который былъ внесенъ въ Совѣтъ.

Дальнѣйшая судьба проекта, рассмотрѣннаго Думою, такова: если проектъ министра отклоненъ большинствомъ двухъ третей голосовъ общихъ собраній и Думы, и Государственнаго Совѣта, то онъ возвращается подлежащему министру (ст. 49), и такимъ образомъ Государю на утвержденіе не подносится.

Съ перваго взгляда это постановленіе наводитъ на мысль, что Думѣ въ извѣстныхъ рамкахъ предоставляется не только совѣщательный, но (совмѣстно съ Совѣтомъ) и рѣшающій голосъ.

Но еслибы Дума ограничивалась составленіемъ общихъ заключеній по разсматриваемому ею проекту, то тогда бы еще могло получиться положеніе вещей, предусмотрѣнное этой статьею. Но надо предполагать, что Дума будетъ пользоваться статьею 46-ою („предлагаемыя Думою измѣненія“— во вносимыхъ въ нее законопроектахъ— „должны быть выражены въ точно установленныхъ положеніяхъ“) и вмѣсто проекта, внесеннаго министромъ, будетъ вырабатывать другой. Вопросъ, не отвергнуть ли проектъ въ цѣломъ, не пытаясь внести въ него какія либо улучшенія или обезвредить его, врядъ ли можетъ когда либо возникнуть. Но даже если бы такое предположеніе когда либо и возникло, Дума не имѣла бы нравственнаго права ограничиться однимъ огульнымъ осужденіемъ проекта и отказаться отъ его исправленія; вѣдь Дума одна даже и единогласнымъ поста-

повленіемъ не можетъ помѣшать проекту стать закономъ: нуженъ еще Государственный Совѣтъ, двѣ трети его голо- совъ; а развѣ Дума можетъ навѣрняка на нихъ рассчиты- вать?

Что касается Государственнаго Совѣта, то въ его об- щемъ собраніи трудно представить себѣ отклоненіе проекта министра въ его цѣломъ. Согласно ст. 83 учр. Гос. Сов., внесенные проекты обсуждаются по статьямъ. Вопросы о проектѣ въ цѣломъ по закону вовсе и не ставится.

Въ нормальномъ случаѣ, т. е. если Дума внесла въ проектъ, представленный министромъ, отдѣльныя измѣненія, и Госу- дарственный Совѣтъ съ своей стороны сдѣлалъ то же самое, то оба проекта, и тотъ, который получился отъ переработки Думою, и тотъ, какой получился отъ переработки проекта министра Государственнымъ Совѣтомъ, предоставляются на утвержденіе Государю (ст. 48).

Въ конституціонныхъ государствахъ, если въ проектъ, принятый одною палатою, другая вноситъ какія либо измѣ- ненія, то сообщаетъ ихъ первой для того, чтобы та или при- няла ихъ, или отвергла, и тогда ищутъ соглашенія, или же проектъ падаетъ.

Отношеніе Думы и Государственнаго Совѣта въ этомъ отношеніи совершенно иное, чѣмъ отношеніе палатъ на западѣ. Заключенія Думы не только не обязательны для Государя, они вполнѣ безразличны и для Государственнаго Совѣта. Дума, согласно ли съ представленіемъ министра, или на основаніи предложенной поправки, припиала ту или другую статью проекта. Государственный Совѣтъ, ни мало не смущаясь, можетъ установить совершенно иную редакцію той же статьи и поднести ее Государю для утвержденія.

Тотъ фактъ, что одновременно Государю будетъ пред- ставлено и заключеніе Думы, интересовъ народнаго предста- вительства не обезпечиваетъ: послѣднее слово остается за Государственнымъ Совѣтомъ, и Дума лишена возможности его опровергнуть, какъ бы оно нерезонно ни было.

Положимъ, министръ внутреннихъ дѣлъ внесетъ законъ, первая статья котораго гласитъ: „всѣ могутъ составлять об-

щества для цѣлей, уголовнымъ законамъ не противныхъ, не спрашивая предварительнаго разрѣшенія“. Въ Думѣ оно возраженій не встрѣчаетъ. Въ Государственномъ Совѣтѣ въ ту же статью вносится поправка: послѣ слова „всѣ“ вставляются „лица православнаго исповѣданія“, и въ такомъ видѣ проектъ подносится Государю съ меморіей Государственнаго Совѣта, гдѣ эта поправка подробно мотивируется. Чего достигнетъ Дума отъ того, что къ меморіи будетъ приложено и ея заключеніе, въ которомъ объ этой поправкѣ ничего ровно не говорится?

Даже и по тѣмъ вопросамъ, по которымъ въ заключеніи Думы содержатся какія либо соображенія, положеніе Думы не можетъ быть признано завиднымъ: Государственный Совѣтъ на каждый доводъ Думы можетъ отвѣтить своимъ доводомъ, котораго Дума не можетъ опровергнуть уже потому, что она не имѣетъ права требовать, чтобы онъ былъ ей сообщенъ хотя бы впослѣдствіи.

Дума имѣетъ лишь совѣщательный голосъ, но и этотъ голосъ можетъ доходить до Государя лишь подъ тѣмъ соусомъ, какой будетъ угоденъ бюрократіи въ лицѣ Государственнаго Совѣта.

Тотъ фактъ, что Думѣ предоставленъ лишь совѣщательный голосъ, объясняется желаніемъ сохранить въ неприкосновенномъ видѣ самодержавную власть Государя. Подавляющія прерогативы Государственнаго Совѣта, очевидно, имѣютъ цѣлью охранить, и при существованіи Думы, всемогущество бюрократіи.

Надо, впрочемъ, отмѣтить, что Учрежденіе Государственной Думы даетъ средство для установленія соглашенія между Государственнымъ Совѣтомъ и Думою; Государственный Совѣтъ можетъ назначить комиссію изъ членовъ Государственнаго Совѣта и Думы для выработки согласительнаго предложенія (ст. 50 и 51).

Но на дѣлѣ и эти статьи никакихъ интересовъ Думы не ограждаютъ. Государственный Совѣтъ не обязанъ назначать согласительную комиссію даже въ случаѣ своего несогласія съ единогласнымъ постановленіемъ Думы. Затѣмъ, согласи-

тельное предложёніе, принятое комиссіею и Думою, не связываетъ Государственный Совѣтъ, который, безъ вѣдома Думы, можетъ поднести Государю проектъ, отличающійся отъ выработаннаго комиссіей ¹⁾).

Итакъ, права, предоставляемые народному представительству въ дѣлахъ законодательства, сводятся къ слѣдующему:

Заключенія Думы спрашиваются не по вѣсьмъ законопроектамъ, а по тѣмъ, по какимъ пожелають министры.

Заключенія Думы имѣютъ лишь совѣщательное значеніе:

¹⁾ Возможность выработки согласительныхъ текстовъ установлена многими конституціями. Чаще всего вопросъ отлагается до слѣдующей сессіи, но иногда это оказывается невозможнымъ, главнымъ образомъ въ случаѣ конфликта между палатами по какому либо такому вопросу, который практически долженъ быть такъ или иначе разрѣшенъ,—къ такимъ вопросамъ относится прежде всего бюджетъ, затѣмъ опредѣленіе размѣра призыва новобранцевъ;—для дѣлъ подобнаго характера въ конституціяхъ иногда создаются тѣ или другія средства для приведенія палатъ къ соглашенію.

Что касается отдѣльныхъ конституцій, то ими для устраненія конфликта устанавливаются слѣдующіе способы: въ Австріи, если палаты разошлись по вопросу объ установленіи размѣра какого либо расхода или размѣра налога, или же наконецъ числа новобранцевъ, то за вотированную палатами принимается наименьшая изъ двухъ вотированныхъ цифръ. Въ Саксоніи и въ Аргентинской республикѣ, если законокъ, принятый одною палатою, отвергнуть другою, то онъ возвращается въ первую изъ разсматривавшихъ его палатъ, и если та вторично приметъ этотъ законъ и притомъ большинствомъ двухъ третей голосовъ, то другая палата можетъ снова отвергнуть только такимъ же большинствомъ.

Во Франціи каждая палата можетъ назначить комиссію для выработки согласительной редакціи проекта; если комиссіи не могли прийти къ соглашенію, или если которая либо изъ палатъ настаиваетъ на своемъ первоначальномъ проектѣ, то законъ даетъ, и не можетъ быть снова предложенъ палатамъ ранее, чѣмъ черезъ два мѣсяца, если только правительство не будетъ просить внесенія его въ палаты ранее этого срока.

Въ Даніи и въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки дѣйствуетъ система, аналогичная принятой въ Учрежденіи Государственной Думы: комиссія, избранная обѣими палатами, вырабатываетъ текстъ согласительнаго проекта, который подвергается однако новому обсужденію въ палатахъ и долженъ быть принятъ обѣими.

Въ Португаліи окончательное рѣшеніе принимается комиссіею, составленною изъ равнаго числа членовъ обѣихъ палатъ.

Въ Норвегіи, если проектъ, принятый Нижнею Палатою (Одельстингъ) отвергнуть Верхнею (Ладтингъ), то онъ все таки считается принятымъ окончательно, если при вторичномъ разсмотрѣніи въ Нижней Палатѣ за него тамъ выскажется двѣ трети голосовъ.

Государь можетъ принять проектъ, одобренный Думою, можетъ отвергнуть его, можетъ вмѣсто него принять и утвердить какой либо другой проектъ.

Заключенія Думы представляются Государю съ доводами Государственнаго Совѣта, быть можетъ, направленными противъ этого заключенія, причемъ Дума не только лишена права представлять какія либо соображенія по поводу написаннаго Государственнымъ Совѣтомъ, но и лишена права знать, что Государственный Совѣтъ написалъ Государю по поводу ея заключенія.

Заключеніе Думы спрашивается не по поводу той редакціи проекта, которая подносится Государю при меморіи Государственнаго Совѣта, а по поводу первоначальной редакціи, впоследствии, быть можетъ, совершенно измѣненной.

III. Стремленіе свести роль Думы къ высказыванію общихъ пожеланій и общихъ заключеній вызывается главнымъ образомъ желаніемъ подчеркнуть и усилить законосовѣщательный характеръ Думы.

Государственной Думѣ приданъ совѣщательный характеръ главнымъ образомъ въ виду желанія охранить самодержавный характеръ власти русскихъ государей. Въ другомъ мѣстѣ ¹⁾ мы уже останавливались принципиально на несовмѣстности самодержавія съ народнымъ представительствомъ и теперь къ этому вопросу возвращаться не будемъ.

Здѣсь отмѣтимъ только дѣловую, практическую невозможность совѣщательнаго народнаго представительства:

Дума съ рѣшающимъ голосомъ раздѣляла бы съ бюрократіей и правительственную работу, и отвѣтственность за ея ходъ. Своею поддержкою и своимъ участіемъ въ рѣшеніи дѣлъ, хотя бы только законодательныхъ, она дала бы нравственную силу правительству, и по тѣмъ или инымъ вопросамъ примирала бы его съ общественнымъ мнѣніемъ.

Дума совѣщательная, конечно, не стѣсняетъ свободы дѣйствій бюрократіи, но за то такая Дума, не несущая прямой правительственной работы, а только высказывающая свои по-

¹⁾ „Право“, 1905 г., № 33, стр. 2672 и сл.

желанія естественно обращается въ совокупность оппозиціонныхъ партій, критикующихъ дѣйствія правительства съ либеральной или съ реакціонной точки зрѣнія. Именно въ силу того, что Дума, лишенная рѣшающаго голоса, не несетъ отвѣтственности за положеніе дѣлъ, въ ней отсутствуютъ условія, при которыхъ могли бы выработаться дѣловыя партіи, и что практически существеннѣе всего, партіи, поддерживающія правительство.

Такая партія могла бы получиться въ Думѣ только при томъ условіи, если бы наша бюрократія пользовалась широкою популярностью въ народѣ. Но вѣдь этого нѣтъ и выборы сторонниковъ бюрократіи не дадутъ. Поэтому у насъ совѣщательная Дума можетъ дѣлать только одно: громко на всю Россію критиковать дѣйствія правительства, и тѣмъ вмѣсто облегченія его работы только создавать ему новыя затрудненія и все болѣе возстановлять противъ него общественное мнѣніе. А рознь между правительствомъ и народомъ есть нѣчто такое, что вообще приводитъ къ печальнѣйшимъ результатамъ, и что въ случаѣ дальнѣйшаго увеличенія грозитъ государству великими катастрофами.

Представительное учрежденіе съ совѣщательнымъ голосомъ, не несущее никакой отвѣтственности и только критикующее и высказывающее пожеланія, представляетъ серьезную опасность и для монархической власти. До созданія подобнаго учрежденія народъ во всѣхъ неурядицахъ и во всѣхъ недостаткахъ управленія винить министровъ, которые скрываютъ правду отъ Царя, и потому Государь стоитъ самъ внѣ упрековъ. Съ созданіемъ учрежденія, черезъ которое голосъ народа непосредственно доходитъ до Государя, отвѣтственность за всѣ несовершенства государственнаго строя, за всѣ недостатки управленія можетъ начать падать во мнѣніи народа на самого Государя ¹⁾.

Мы не представляемъ себѣ, чтобы совѣщательный характеръ Государственной Думы могъ удержаться сколько

¹⁾ См. по этому вопросу Б. Н. Чичеринъ. О народномъ представительствѣ. Первое изд. (1866 г.), стр. 97—108; второе изданіе (1899 г.) стр. 135—154.

нибудь продолжительное время. Но если бы онъ удержался, то это грозило бы серьезною опасностью и для Россіи, и для монархической власти.

2. *Участіе Думы въ дѣлахъ управленія.*

I. По отношенію къ администраціи наша будущая Дума явится учрежденіемъ совершенно беспомощнымъ и лишеннымъ всѣхъ тѣхъ правъ, которыми по отношенію къ министерствамъ надѣлены учрежденія народного представительства. Ни права преданія министровъ суду въ случаѣ совершенія ими преступленія по должности, ни, тѣмъ болѣе, права требовать выхода министровъ въ отставку Думѣ не предоставлено. Правда, Дума можетъ дѣлать министрамъ запросы, или какъ выражается Учр. Гос. Думы, „заявлять министрамъ . . . о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны министровъ . . . , а также подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, коими нарушаются, по мнѣнію Думы, существующія узаконенія“ (ст. 33). Но на дѣлѣ это право Думы, напоминающее западно-европейское право запросовъ, получило такую постановку, что оказалось лишеннымъ всякаго реальнаго значенія.

Прежде всего законъ затрудняетъ самую подачу въ Думу заявленій о необходимости требовать отъ министра объясненій: подобному заявленію дается ходъ только въ томъ случаѣ, если оно подписано не менѣе, какъ тридцатью членами Думы (ст. 58). Но и этихъ 30-ти подписей недостаточно, чтобы запросъ могъ быть сообщенъ министру: надо, чтобы онъ былъ принятъ большинствомъ общаго собранія Думы (ст. 59). Затѣмъ министру дается мѣсяць со дня передачи ему запроса на то, чтобы сообщить Думѣ или требуемая ею объясненія, или же причины, по которымъ отъ ей этихъ объясненій сообщить не можетъ (ст. 60); министръ можетъ, напр., сообщить, что мѣстнымъ губернаторомъ ему не присланы пужныя свѣдѣнія. Даже если большинство Думы не удовлетворится отвѣтомъ министра, дѣло никакого дальнѣйшаго

хода получить не может (ст. 61). Законъ даже не требуетъ, чтобы министръ лично отвѣчалъ на запросъ, ничто не мѣшаетъ ему отвѣтить Думѣ „отношеніемъ“. Правда, Учр. Гос. Думы предоставляетъ ей требовать личнаго присутствія министра (ст. 25), но вмѣстѣ съ тѣмъ предоставляетъ министру замѣнять себя любымъ должностнымъ лицомъ (ст. 24), такъ что законъ ограждаетъ министровъ даже отъ необходимости выслушивать отъ Думы какія либо горькія истины.

Если Дума не удовлетворится объясненіемъ министра, то дѣлу дается дальнѣйшій ходъ только въ томъ случаѣ, если это неблагоприятное для министра постановленіе принято большинствомъ двухъ третей голосовъ (ст. 61). Но въ чемъ состоитъ этотъ дальнѣйшій ходъ? Дѣло поступаетъ въ Госуд. Совѣтъ, который за свое столѣтнее существованіе достаточно доказалъ свою солидарность съ министрами, и при его меморіи, не допускающей оглашенія во всеобщее свѣдѣніе и даже не сообщаемой Думѣ, дѣло передается на благовозрѣніе Государя (ст. 61). Тутъ даже не прибавлено (какъ это сдѣлано въ Учр. Гос. Думы относительно заключеній Гос. Думы по внесеннымъ въ нее законопроектамъ,—ст. 48), чтобы помимо мнѣнія Гос. Совѣта Государю представлялось и заключеніе Думы.

Пока право запросовъ поставлено такъ, и въ особенности пока это право запросовъ является единственнымъ правомъ Думы по отношенію къ министрамъ, не въ Думѣ можно искать ограниченія самовластия министровъ.

Свобода дѣйствій бюрократіи на дѣлѣ останется ничѣмъ не стѣсненною.

II. Но по существу дѣла, для того, чтобы внести существенное улучшеніе въ нашъ внутренній строй, надо не столько улучшить наше законодательство, сколько именно упорядочить нашу администрацію.

Къ чему Думѣ стремиться къ улучшенію законовъ, если она не можетъ быть увѣрена, что эти улучшенные законы не будутъ столь же свободно нарушаться, какъ раньше нарушались другіе законы? И если въ чемъ либо нуждается наша многострадальная Россія, то это именно въ уздѣ, которую

надѣли бы на всевластіе бюрократіи, въ подчиненіи администраціи закону.

Поэтому въ числѣ измѣненій настоящаго Учр. Гос. Думы, на необходимость которыхъ сама жизнь укажетъ въ самомъ непродолжительномъ времени, несомнѣнно должно будетъ оказаться и сообщеніе Думѣ какихъ либо дѣйствительныхъ правъ по отношенію къ министрамъ.

По этому поводу постоянно приходится наталкиваться на то возраженіе, что установленіе отвѣтственности министровъ передъ Гос. Думою невозможно у насъ на томъ основаніи, что въ самодержавномъ государствѣ министры могутъ быть отвѣтственными только передъ Государемъ. Положеніе это должно быть признано совершенно неправильнымъ и съ точки зрѣнія тѣхъ, кто допускаетъ возможность существованія въ государствѣ самодержавія на ряду съ народнымъ представительствомъ.

По общему правилу министръ, какъ и всякое должностное лицо (въ этомъ отношеніи различія никакого нѣтъ), отвѣчаетъ передъ судомъ за совершенное имъ преступленіе должности. Въ этомъ отношеніи нѣтъ никакой разницы между министромъ въ самодержавномъ и въ несамодержавномъ государствѣ, кромѣ развѣ того, что въ первомъ ему легче прикрыться Государемъ.

Вообще, когда говорятъ (на Западѣ) объ отвѣтственности министровъ, то имѣютъ въ виду не ихъ обще-судебную отвѣтственность, а совершенно особую: отвѣтственность передъ палатами въ томъ видѣ, въ какомъ она выработалась въ Англіи и оттуда перешла на континентъ, т. е. или отвѣтственность въ порядкѣ такъ называемаго *impeachment*, или же отвѣтственность чисто политическую, состоящую въ обязанности выхода министерства въ отставку въ случаѣ утраты большинства въ парламентѣ.

Тотъ порядокъ полу-судебной отвѣтственности министровъ, который въ Англіи носитъ названіе *impeachment*, который въ Англіи не исключаетъ возможности гражданской и уголовной отвѣтственности министровъ также и въ порядкѣ обще-судебномъ, и который въ видѣ специфическаго для министровъ по-

рядка отвѣтственности перешель съ тѣми или другими измѣненіями во многія государства континента Европы, состоитъ, какъ извѣстно, въ томъ, что палата общинъ выступаетъ противъ министра обвинительницею передъ палатою лордовъ, дѣйствующею въ качествѣ верховнаго уголовного суда. Отличіе этой процедуры отъ обще-судебной состоитъ въ томъ, что въ порядкѣ impeachment основаніемъ для обвиненія могутъ быть не только, какъ въ общемъ судѣ, допущенныя министромъ нарушенія законовъ, но и тотъ фактъ, что его дѣйствія не были „честными, полезными и справедливыми“.

Такимъ образомъ, при этомъ видѣ отвѣтственности вопросъ ставится не только о законности, но и о цѣлесообразности дѣйствій министра, что придаетъ этому виду отвѣтственности полу-судебный, полу-политическій характеръ.

Охотно допускаемъ, что въ самодержавномъ государствѣ судьей цѣлесообразности дѣйствій министровъ можетъ быть одинъ государь, и что потому политическая отвѣтственность министровъ возможна только передъ нимъ.

Поэтому самодержавіе можетъ являться препятствіемъ къ установленію того правила, чтобы министры выходили въ отставку, утративъ большинство въ Думѣ, а равно можетъ явиться препятствіемъ къ установленію порядка отвѣтственности министровъ, аналогичнаго англійскому.

Но существо самодержавной власти отнюдь не требуетъ того, чтобы уголовныя преступленія, совершенныя или допущенныя министромъ, всегда оставались безнаказанными, или, что практически то же самое, преслѣдовались судомъ только въ томъ случаѣ, если Государь, и притомъ по докладу дѣла самимъ виновнымъ министромъ или лицомъ ему близкимъ, признаетъ наличность преступленія.

Нельзя забывать результатовъ столѣтняго существованія нынѣ дѣйствующей системы отвѣтственности, и надо наконецъ признать, что и по должностнымъ преступленіямъ предоставленіе дѣла непосредственно вѣдѣнію судебной власти является единственнымъ средствомъ установить правосудіе.

Что же касается первоначальнаго возбужденія дѣла передъ судомъ, то на это недостаточно уполномочить однихъ

потерпѣвшихъ, такъ какъ вполне возможны такія дѣла, въ которыхъ непосредственно потерпѣвшихъ или вовсе нѣтъ, или они по своему положенію не посмѣютъ поднять своего голоса противъ министра.

Поэтому необходимо признать за Думою право передавать дѣло судебной власти, если она изъ дошедшихъ до нея свѣдѣній и изъ затребованныхъ по нимъ объясненій министра убѣдится, что въ дѣйствіяхъ его имѣются признаки должностного преступленія. Если же Дума усмотритъ, что дѣйствія министра были не противозаконны, но лишь нецѣлесообразны, то тутъ существо самодержавной власти дѣйствительно могло бы требовать, чтобы Дума ограничивалась представленіемъ дѣла на благовозрѣніе Государя.

При подобномъ расширеніи правъ Думы отвѣтственность министровъ передъ однимъ Государемъ за цѣлесообразность своихъ дѣйствій была бы согласована съ потребностями правосудія, и была бы устранена существующая нынѣ фактическая безотвѣтственность министровъ, на дѣлѣ прикрывающая собою и тѣ преступленія должности, которыя совершаются подчиненными министру должностными лицами.

3. Участіе Думы въ разсмотрѣніи бюджета.

Бюджетныя права народнаго представительства принадлежать къ числу наиболѣ цѣнныхъ его правъ, какъ по тому, что благодаря этимъ правамъ народное представительство можетъ дѣйствительно охранять интересы плательщиковъ налоговъ, такъ и потому, что контроль надъ ассигнованіемъ и расходованіемъ денежныхъ средствъ является самымъ дѣйствительнымъ способомъ для контроля надъ всею дѣятельностью министерствъ.

Учрежденіе Государственной Думы, согласно основнымъ началамъ конституціоннаго права, постановляетъ, что вѣдѣнію Думы подлежатъ: „финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій и государственная роспись доходовъ и расходовъ, равно какъ денежные изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя . . .“ (ст. 33, б).

Но при существованіи нынѣ дѣйствующихъ и не отмѣненныхъ Учрежденіемъ Государственной Думы законовъ представленіе Думѣ на разсмотрѣніе государственной росписи практически бесполезно и даже юридически невозможно. Приведенное постановленіе Учрежденія Государственной Думы носить, по крайней мѣрѣ пока, характеръ словъ, лишенныхъ всякаго реальнаго содержанія.

На Западѣ обсужденіе росписи представляетъ одну изъ сложнѣйшихъ и кропотливѣйшихъ работъ парламента. Разсмотрѣніе росписи требуетъ отъ палатъ отъ четырехъ до пяти мѣсяцевъ ежегодно, при чемъ производится нѣсколько сотъ или даже нѣсколько тысячъ голосованій ¹⁾.

Такая работа требуется отъ палатъ, не смотря на то, что смѣты вносятся въ нихъ солидарнымъ, согласнымъ между собою министерствомъ.

У насъ же, по дѣйствующему закону ²⁾, порядокъ составленія смѣты таковъ: въ разные сроки, колеблющіеся отъ 1-го августа до 15 сентября, разные вѣдомства представляютъ составленные ими росписи своихъ доходовъ и расходовъ въ Государственный Совѣтъ, министру финансовъ и государственному контролеру. Эти смѣты, составленные каждымъ вѣдомствомъ безъ участія государственнаго контроля и министерства финансовъ, всегда вызываютъ въ тѣхъ или иныхъ частяхъ ихъ несогласіе, и все время отъ внесенія смѣты по 1-ое ноября уходитъ на то, что по отдѣльныхъ вопросамъ устанавливается соглашеніе между заинтересованнымъ вѣдомствомъ, государственнымъ контролеромъ и министромъ финансовъ. Въ этотъ промежутокъ времени, къ 1 октября, государственный контролеръ представляетъ отчетъ объ исполненіи росписи за предыдущій годъ, и этотъ отчетъ служить весьма существеннымъ матерьяломъ для установленія смѣтныхъ предположеній на будущій годъ.

¹⁾ Какъ указываетъ В. М. Гессенъ въ Правѣ, № 35, стр. 2861. Въ Англіи, благодаря консолидированному фонду, утвержденіе бюджета требуетъ 200 отдѣльныхъ голосованій; во Франціи—700, въ Пруссіи—до 2.000.

²⁾ Смѣтные правила 22 мая 1862 г. (П. С. З. № 38309)—Ср. Н. М. Коркуновъ. Русское Государственное Право, томъ II, стр. 95 (изд. 1892 г.).

Къ 1-ому ноябрю министръ финансовъ на основаніи смѣтъ, внесенныхъ отдѣльными министрами, и на основаніи достигнутыхъ съ ними соглашеній, составляетъ общую государственную роспись, въ которой всегда остается еще много вопросовъ, по которымъ соглашенія между вѣдомствами и министерствомъ финансовъ или государственнымъ контролеромъ оказалось невозможнымъ достигнуть. Роспись эта вносится въ Государственный Совѣтъ, главною задачею котораго является примиреніе вѣдомствъ по тѣмъ статьямъ росписи, по которымъ имъ не удалось прійти къ соглашенію. Эта согласительная работа Государственного Совѣта по закону оканчивается имъ къ 15 декабря, но на дѣлѣ обыкновенно значительно позже. И затѣмъ, во всякомъ случаѣ до 1-го января, т. е. до начала новаго смѣтнаго періода смѣта должна быть поднесена на Высочайшее утвержденіе.

Такимъ образомъ, только къ 15 декабря (а на дѣлѣ и позже) смѣта принимаетъ такой видъ, что въ ней устранены разногласія вѣдомствъ, т. е. такой видъ, въ которомъ она можетъ быть представлена на разсмотрѣніе Думы. Но такъ какъ, очевидно, смѣта должна быть утверждена къ началу новаго смѣтнаго періода, къ первому января, то для работы Думы надъ смѣтою и даже для обсужденія смѣты Думою рѣшительно времени нѣтъ.

И время это нельзя создать механическимъ отодвиганіемъ срока представленія смѣтъ по отдѣльнымъ министерствамъ съ 1-го августа на четыре мѣсяца назадъ. Къ 1-ому апрѣля, когда еще только что окончился предыдущій періодъ, и еще не истекли льготные сроки для производства расходовъ по открытымъ кредитамъ (сроки эти истекають не 31 декабря даннаго года, а 30 апрѣля слѣдующаго года) роспись предыдущаго года не можетъ быть положена въ основаніе смѣтныхъ назначеній, какъ того требуетъ законъ. Къ 1-ому іюню государственный контролеръ не можетъ поспѣть съ составленіемъ отчета по послѣднему смѣтному періоду. Словомъ, перенесеніе сроковъ потребовало бы измѣненія смѣтныхъ правилъ по самому существу ихъ.

Во всякомъ случаѣ, легко ли измѣнить наше смѣтное за-

конодательство или трудно, но этого измѣненія не сдѣлано, а пока сдѣланное постановленіе Учрежденія Государственной Думы о разсмотрѣннн государственной росписи Думою осуществлено быть не можетъ.

Что же касается тѣхъ правъ народнаго представительства по финансовому контролю, которыя во всѣхъ странахъ предоставлены народному представительству, и которыя Думою осуществлены быть могутъ, какъ, напр., разрѣшеніе государственныхъ займовъ, то этихъ правъ Думѣ не предоставлено вовсе.

Въ своемъ представленнн въ Совѣтъ Министровъ гофм. Булыгинъ по поводу необходимости предоставленія думѣ правъ и въ области надзора за финансовымъ хозяйствомъ писалъ: „всега опаснѣе по своимъ послѣдствіямъ то чувство неудовлетворенности, которое можетъ охватить плательщиковъ при . . . ограниченнн правъ Государственной Думы по разсмотрѣнню бюджета, чувство, легко переходящее въ недовольство и потому подрывающее надежду на постепенное успокоеніе съ призывомъ избранныхъ отъ населенія лицъ“.

Нельзя не согласиться съ правильностью этого положенія, и врядъ ли въ какой либо другой области неправильная постановка Государственной Думы и лишеніе ея основныхъ правъ народнаго представительства можетъ вызвать такое разочарованіе общественнаго мнѣнія, какъ именно въ вопросахъ бюджетныхъ.

IV.

Выборы.

I. Система выборовъ установлена для губерній Европейской Россіи „Положеніемъ о выборахъ въ Государственную думу“, утвержденнымъ и распубликованнымъ одновременно съ самимъ Учрежденіемъ Государственной Думы. Что же касается Царства Польскаго, Кавказа, губерній сибирскихъ, а также генераль-губернаторствъ Степного и Туркестанскаго и областей Уральской и Тургайской, то правила о выборахъ въ нихъ поручено выработать особой комиссіи.

На подробностяхъ выборной системы мы останавливаться не будемъ и разсмотримъ нѣкоторые основные для народнаго представительства вопросы, выдвигаемые этою системою.

Правила, дѣйствующія въ Европейской Россіи, устанавливаютъ выборы тайные, съ подачею голосовъ закрытыми записками или шарами.

Не смотря на требованія, столь настойчиво выражавшіяся нашимъ общественнымъ мнѣніемъ за весь послѣдній годъ, всеобщаго избирательнаго права не установлено, равно какъ не установлено и равнаго избирательнаго права: права крестьянъ имѣютъ совершенно иное основаніе, чѣмъ права всѣхъ остальныхъ сословій. Для всѣхъ сословій, кромѣ крестьянскаго, установленъ имущественный цензъ; крестьянамъ же избирательное право предоставлено независимо отъ опредѣленнаго имущественнаго ценза.

Положеніемъ о выборахъ принята система косвенныхъ выборовъ, которые, по разнымъ разрядамъ избирателей, устанавливаются въ видѣ выборовъ двухъ, трехъ и четырехстепенныхъ.

Выборы членовъ Государственной Думы производятся губернскимъ избирательнымъ собраніемъ, которое образуется подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства, изъ выборщиковъ, избранныхъ: 1) съѣздомъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, 2) съѣздомъ городскихъ избирателей и 3) съѣздомъ уполномоченныхъ отъ волостей.

Съездъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ составляется: 1) изъ лицъ, владѣющихъ на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія землею или горнозаводскою дачею, въ количествѣ приблизительно томъ же самомъ, какое установлено для участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, а въ губерніяхъ не земскихъ—количествомъ земли, приблизительно равнымъ этому по цѣнности, 2) изъ лицъ, владѣющихъ какимъ-либо инымъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ по земской оцѣнкѣ не дешевле 15.000 р., и 3) изъ двухъ рядовъ уполномоченныхъ, избранныхъ на двухъ предварительныхъ съѣздахъ, состоящихъ: одинъ изъ лицъ, владѣющихъ въ уѣздѣ имущественнымъ цензомъ, въ размѣрѣ болѣе

одной десятой указанного въ первыхъ двухъ пунктахъ, а другой изъ священнослужителей, владѣющихъ церковною землею.

Въ *съѣздъ городскихъ избирателей* участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ городскихъ поселеніяхъ уѣзда имуществомъ, по земской оцѣнкѣ не ниже 1.500 р., или промышленнымъ предпріятіемъ, съ котораго уплачивается промыслового налога не менѣе 50 р., 2) лица, уплачивающія государственный квартирный налогъ, начиная съ 10-го разряда и выше (т. е., напр., въ столицахъ не менѣе 45 р. налога), и 3) лица, владѣющія въ городѣ или въ уѣздѣ торговымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства перваго или втораго разряда ¹⁾.

Лица, удовлетворяющія требованіямъ имущественнаго ценза въ нѣсколькихъ уѣздахъ, могутъ участвовать въ выборахъ по всѣмъ этимъ уѣздамъ (въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ или городскихъ избирателей).

Лица женскаго пола, удовлетворяющія требованіямъ того же ценза, сами въ выборахъ участвовать не могутъ, но могутъ уполномочивать къ тому своихъ мужей и сыновей.

Съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей состоитъ изъ выборныхъ отъ волостныхъ сходовъ, по два лица отъ каждаго схода.

Всѣ эти три съѣзда (уѣздныхъ землевладѣльцевъ, городскихъ избирателей и уполномоченныхъ отъ волостей) поуѣздно избираютъ „выборщиковъ“, въ совокупности по губерніи составляющихъ губернское избирательное собраніе.

Количество выборщиковъ, избираемыхъ каждымъ изъ трехъ уѣздныхъ избирательныхъ съѣздовъ, установлено закономъ разъ навсегда для каждаго уѣзда и не подлежитъ измѣненію въ зависимости отъ того, какъ велико окажется число лицъ, имѣющихъ право въ тотъ или иной избирательный періодъ участвовать въ немъ въ выборахъ.

¹⁾ Въ столицахъ этотъ имущественный цензъ значительно повышается: такъ, напр., обладаніе торгово-промышленнымъ заведеніемъ даетъ право голоса, если съ него уплачивается промысловаго налога не менѣе 500 р.; недвижимость должна быть оцѣнена не ниже 3.000 р.

Число членовъ губернскаго избирательнаго собранія колеблется отъ 32-хъ (Архангельская губернія) до 225-ти (Кіевская).

Ни участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ, ни быть избраннымъ „выборщикомъ“ не могутъ, помимо женщинъ, лица моложе 25-ти лѣтъ, всѣ обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ, воинскіе чины арміи и флота, полицейскіе чины, губернаторы и вице-губернаторы, а также лица, обвиненныя или даже обвиняемыя въ длинномъ списокѣ указанныхъ въ самомъ законѣ преступленій (Положеніе о Выборахъ, ст. 7).

Выборщикомъ или уполномоченнымъ отъ предварительнаго съѣзда (мелкихъ собственниковъ или священно-служителей) можетъ быть только лицо, принадлежащее къ составу избирающаго его съѣзда.

Каждое губернское избирательное собраніе избираетъ установленное разъ навсегда въ законѣ число членовъ государственной думы. Число это колеблется отъ 2-хъ (Архангельская губ.) до 16-ти (Кіевская). Всего же губернскими избирательными собраніями избирается 384 члена думы.

Хотя всѣ выборщики, избранные съѣздами данной губерніи, составляютъ одно избирательное собраніе, но дѣйствуютъ они частью совмѣстно, частью же по разрядамъ. Такъ, въ каждомъ избирательномъ собраніи, прежде всего, всѣ выборщики отъ съѣздовъ, уполномоченныхъ отъ волостей, избираютъ обязательно изъ своей среды одного члена государственной думы.

Затѣмъ, всѣ выборщики губернскаго избирательнаго собранія совмѣстно избираютъ остальное положенное на губернію число членовъ Думы.

Помимо членовъ Думы, избираемыхъ губернскими избирательными собраніями, Положеніе о Выборахъ устанавливаетъ еще членовъ Думы, избираемыхъ отъ наиболѣе крупныхъ городовъ. Въ этихъ городахъ, перечисленныхъ въ особомъ списокѣ ¹⁾, образуются особыя избирательныя собранія, въ сто-

¹⁾ Пол. о Выб., ст. 1, б.—Города эти слѣдующіе: С.-Петербургъ, Москва, Астрахань, Баку, Варшава, Вильна, Воронежъ, Екатеринославъ, Иркутскъ, Казань, Кіевъ, Кишиневъ, Курскъ, Лодзь, Нижній-Новгородъ, Одесса, Орелъ, Рига,

лицахъ изъ 160 выборщиковъ, а въ прочихъ городахъ изъ 80-ти выборщиковъ, избранныхъ лицами, удовлетворяющими общимъ условіямъ имущественнаго ценза для городскихъ избирателей: эти избирательныя собранія избираютъ въ Петербургѣ 6 членовъ думы, въ Москвѣ 4-хъ, а въ прочихъ городахъ по одному.

Такимъ образомъ, всего членовъ, избранныхъ городами и губерніями Европейской Россіи, будетъ въ думѣ 412.

Члены думы избираются на пять лѣтъ. Но Учрежденіе Государственной Думы предусматриваетъ возможность роспуска Думы Государемъ и до истеченія этого срока. Въ такомъ случаѣ, тѣмъ же Именнымъ указомъ, которымъ распускается дума, назначается срокъ для новыхъ выборовъ, опять-таки на пять лѣтъ.

II. Изложенная избирательная система есть пожалуй наиболѣе искусственная, сложная и неудачная изъ всѣхъ избирательныхъ системъ, существующихъ въ настоящее время.

Всякая избирательная система должна удовлетворять нѣкоторымъ основнымъ требованіямъ: она должна быть справедливою и равною, должна никого не обижать и никому не предоставлять ни на чемъ не основанныхъ преимуществъ; во вторыхъ, она должна создавать собраніе работоспособное, ссединяющее въ себѣ лучшія силы страны, и могущее давать представленіе о распредѣленіи въ ней политическихъ партій и о настроеніи общественнаго мнѣнія; наконецъ, въ третьихъ, выборы должны дать такое учрежденіе, на которое правительство могло бы положиться въ своей дѣятельности на благо народа, а въ настоящее время въ этомъ отношеніи отъ народнаго представительства, и только отъ него, мы можемъ ждать, чтобы оно примирило общество съ правительствомъ и внесло успокоеніе въ настоящее тревожное, можно прямо сказать революціонное настроеніе нѣкоторыхъ и довольно широкихъ круговъ населенія.

1. Справедливо ли и равномерно ли распредѣлено изби-

рательное право? На этотъ вопросъ возможенъ одинъ отвѣтъ: до удивительности несправедливо и неравномѣрно. Прежде всего, выборы построены на началѣ имущественнаго ценза. Это само по себѣ несправедливо. Но мало того, что установленъ цензъ, онъ для разныхъ разрядовъ обывателей различенъ. Для всѣхъ, кромѣ крестьянъ, законъ требуетъ имущественнаго ценза опредѣленнаго размѣра; для крестьянъ довольствуется тѣмъ, что данное лицо имѣетъ право участвовать въ волостныхъ выборахъ. И это мало: для некрестьянъ имущественный цензъ установленъ въ разномъ размѣрѣ: въ предѣлахъ городскихъ поселеній право голоса въ избирательномъ собраніи даетъ имущество, оцѣненное въ 1.500 р., а въ уѣздѣ лишь въ 15.000 р.

Имущественный цензъ вообще несправедливость, но почему для выборовъ въ Государственную Думу основаніемъ ценза взято не всякое имущество, а только то, которое обложено сборами въ пользу земства или города? Что земское или городское избирательное право обуславливается платежемъ земскихъ или городскихъ сборовъ, это еще можно утверждать, притворяясь, что не знаешь закона переложенія налоговъ. Но какое же имѣется основаніе ставить платежъ земскихъ и городскихъ сборовъ условіемъ для выборовъ въ госуд. Думу?

Правда, помимо ценза имущественнаго (или по промышленному обложенію) имѣется еще цензъ по квартирному налогу. Но этотъ цензъ настолько высокъ, что изъ лицъ, не владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ или промышленнымъ предпріятіемъ, только самое имущественно-обезпеченное меньшинство удовлетворяетъ этому цензу. Его размѣры могутъ быть выяснены слѣдующимъ примѣромъ: въ городахъ второго класса по квартирному налогу, т. е. въ крупныхъ губернскихъ городахъ, а изъ уѣздныхъ лишь въ самыхъ большихъ въ родѣ Одессы, право голоса дается при квартирѣ въ 1000 р. въ годъ, что предполагаетъ годовой доходъ не менѣе пяти тысячъ; въ тѣхъ же городахъ владѣніе недвижимымъ имуществомъ даетъ право голоса при оцѣнкѣ этого имущества въ 1.500 р., что, если принять его доходность въ 10%, даетъ доходъ въ 150 р.—

Такимъ образомъ, недвижимое имущество даетъ право голоса при доходѣ въ 33 раза меньшемъ, чѣмъ всякій другой доходъ. И съ точки зрѣнія сторонниковъ имущественнаго ценза такая неравномѣрность должна быть признана явно несправедливою.

Несправедливость и неравенство избирательнаго права, помимо ценза, создается еще и установленіемъ разъ на всегда въ самомъ законѣ числа выборщиковъ отъ каждаго избирательнаго съѣзда и числа депутатовъ отъ каждаго избирательнаго собранія. Это распредѣленіе наталкиваетъ на неразрѣшимыя затрудненія.

Напр., относительно городовъ, выдѣленныхъ въ особыя избирательныя единицы, нельзя сообразить, почему одни города выдѣлены, а другіе нѣтъ. Какъ показалъ г. Водовозовъ въ „Нашей жизни“ (№ 214), вообще выдѣлены въ особыя единицы города съ населеніемъ свыше 50.000 (наименьшее число—Курскъ съ 52.000), но при этомъ, напр., Витебскъ съ 66.000, Оренбургъ съ 72.000 или Минскъ съ 91.000 почему-то въ особыя единицы не выдѣлены.

Распредѣленіе числа выборщиковъ между отдѣльными родами избирательныхъ собраній поражаетъ своею неожиданностью. Возьмемъ, напр., число крестьянскихъ выборщиковъ: изъ всего числа выборщиковъ по Россіи (5754) крестьянскіе выборщики (2500) составляютъ 43,4%, что не находится ни въ какомъ видимомъ соотвѣтствіи ни съ общимъ отношеніемъ числа крестьянскаго населенія къ остальному населенію Россіи, ни съ числомъ той земли, которую они владѣютъ, ни съ уплачиваемыми ими налогами. По крайней мѣрѣ, никому изъ доискивающихся до какого либо объясненія этихъ цифръ найти его не удалось.

Догадаться, на чемъ основано распредѣленіе числа выборщиковъ по данной губерніи между отдѣльными собраніями, тоже врядъ ли возможно. Почему, напр., изъ 165 всего числа выборщиковъ по Воронежской губерніи крестьянскіе выборщики составляютъ крупное абсолютное большинство (101), а въ Полтавской губ. тѣ же крестьянскіе выборщики составляютъ ничтожное меньшинство, такъ какъ ихъ всего 23 на 181 выборщика по всей губерніи?

Говорить, является ли справедливымъ распределе́ніе числа выборщиковъ между стѣздами уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, рѣшительно невозможно, такъ какъ вообще отсутствуетъ всякое объективное основаніе для какого бы то ни было разрѣшенія этого вопроса. Но если мы въ предѣлахъ той же губерніи сравнимъ число выборщиковъ, предоставленное тому же избирательному собранію по разнымъ уѣздамъ, то получимъ данныя, которыя нѣкоторое сравненіе допускають. И тутъ оказывается, что числа выборщиковъ совершенно непонятны: какъ указалъ Водовозовъ въ цитированной уже статьѣ, напр. въ Бессарабской губ. всего „21 городской выборщикъ; изъ нихъ одинъ отъ кишиневскаго уѣзда, по 2 отъ аккерманскаго и бендерскаго, одинъ отъ бѣлецкаго, по 3 отъ измаильскаго и хотинскаго и по 4 отъ оргѣвскаго, сорокскаго. Въ измаильскомъ уѣздѣ городского населенія числится 69.000, и онъ посылаетъ трехъ выборщиковъ, въ оргѣвскомъ—13.000 жителей, и онъ посылаетъ четырехъ выборщиковъ, точно такъ же, какъ Сороки, имѣющіе 15.000 жителей. Хотинъ, имѣющій 18.000 жителей, представленъ почему-то только тремя выборщиками. Таковую же точно непослѣдовательность можно отмѣтить по городамъ всѣхъ губерній, да и по другимъ классамъ избирателей тоже“.

2. Но, можетъ быть, эта избирательная система, съ виду столь произвольная и несправедливая, хороша тѣмъ, что дастъ Думу, цѣнную по своей работоспособности, привлекая въ нее лучшія силы страны? Или можетъ быть, благодаря этому избирательному праву, Дума въ точности воспроизведетъ соотношеніе разныхъ теченій въ общественномъ мнѣніи Россіи? Или, быть можетъ, окажутся болѣе или менѣе равномерно представленными всѣ интересы?

На эти вопросы не можетъ быть другого отвѣта, кромѣ самаго категорическаго отрицанія.

Отъ учета въ выборахъ устранены именно всѣ интеллигентные классы, кромѣ лицъ, имѣющихъ исключительное матеріальное обезпеченіе. Представители либеральныхъ профессій, всюду составляющіе главную рабочую силу парламентовъ, отъ выборовъ устранены, за то въ нихъ участвуютъ мѣщане, владѣющіе домишкомъ въ 1.500 р.

Въ Думѣ не можетъ быть менѣе 50-ти крестьянъ; возможно, что ихъ будетъ гораздо больше. Крестьяне являются не рѣдко цѣнными земскими гласными; но работа въ земскомъ собраніи, собирающемся на нѣсколько дней и выслушивающемъ доклады управы, совсѣмъ не то, что разработка въ представительномъ учрежденіи внесенныхъ въ него законопроектвъ; и какова будетъ роль крестьянъ въ Думѣ, этого заранѣе точно сказать нельзя.

Что же касается того, отразить ли Дума на своемъ личномъ составѣ существующее общественное настроеніе и взаимное отношеніе разныхъ партій, то отъ заранѣе произвольно сдѣланнаго распредѣленія числа выборщиковъ такого соотношенія ожидать во всякомъ случаѣ трудно. И врядъ ли кто станетъ утверждать, что въ общественномъ мнѣніи Россіи роль крестьянства выражается именно 43,4%, или что роль крестьянства въ общественной жизни въ Россіи вообще выражается этою цифрою.

Что же касается представленности всѣхъ интересовъ, то достаточно указать, на примѣръ, на то, что всѣ фабричные рабочіе вовсе лишены избирательнаго права, что ея лишена всякая мелкая торговля, чтобы отвергнуть и предположеніе о томъ, чтобы равномерность представительства всѣхъ интересовъ была цѣлью авторовъ этой избирательной системы.

3. Намъ остается послѣдній вопросъ, возбуждаемый избирательнымъ правомъ, вопросъ, въ настоящій моментъ общественной жизни Россіи представляющій совершенно исключительное значеніе: дать ли это избирательное право такую Думу, которая могла бы правильно указывать правительству на требованія общественнаго мнѣнія, которая могла бы поддерживать правительство въ его благихъ начинаніяхъ и могла бы, обеспечивая популярность одобряемыхъ ею правительственныхъ мѣропріятій, примирить общество съ правительствомъ и внести успокоеніе въ умы.

Въ этомъ отношеніи создаваемая Дума во всякомъ случаѣ еще менѣе удовлетворительна, чѣмъ во всѣхъ остальныхъ.

Съ этой точки зрѣнія гибельнымъ для Думы и для пра-

вительства, которое пожелало бы на нее положиться, является имущественный цензъ. Цензъ имѣлъ смыслъ при такой структурѣ общества, когда руководящая въ идейномъ отношеніи сила принадлежала богатымъ классамъ или тѣмъ людямъ, которые были у нихъ на службѣ, когда *misera plebs contribuens* могла не приниматься въ расчетъ. Теперь положеніе вещей не то, и если гдѣ нибудь оно измѣнилось, такъ это именно въ Россіи, гдѣ послѣднее общественное движеніе почти цѣликомъ провели именно такъ называемая интеллигенція и рабочій классъ, т. е. какъ разъ тѣ два класса, которые, благодаря установленному имущественному цензу, оказываются не представленными въ Думѣ.

Такимъ образомъ Дума не является представительницею двухъ наиболѣе активныхъ и убѣжденныхъ направленій русскаго общественнаго мнѣнія, а слѣдовательно и вообще не можетъ считаться его выразительницею.

Но даже если оставить въ сторонѣ эти два элемента русскаго общественнаго мнѣнія и признать, что правительство намѣренно его отстраняетъ, желая впредь считаться лишь съ общественнымъ мнѣніемъ трехъ привилегированныхъ группъ: уѣздныхъ землевладѣльцевъ, городскихъ избирателей и крестьянъ, то можно ли рассчитывать, что Дума вѣрно отразитъ на своемъ составѣ существующія въ этихъ группахъ настроенія? Намъ думается, что и это нѣтъ.

Дума не можетъ точно отразить настроеній избирателей уже по тому одному, что выборы многостепенны. При нашихъ многостепенныхъ выборахъ извѣстное число выборщиковъ избирается каждымъ съѣздомъ, извѣстное число членовъ Думы избирательнымъ собраніемъ. При такой системѣ достаточно, чтобы одна изъ партій имѣла въ съѣздѣ большинство хотя бы одного голоса, чтобы всѣ выборщики оказались принадлежащими къ этой партіи. Достаточно, чтобы въ избирательномъ собраніи одна партія получила хотя бы минимальнѣйшій перевѣсъ, чтобы всѣ члены Думы отъ этой губерніи оказались принадлежащими къ этой партіи. Прикинемъ результаты этой системы на конкретномъ примѣрѣ. Положимъ, что выборы по всей Россіи, кромѣ Юго-Западнаго края, дали

на 370 избранных членов Думы равное число либералов и консерваторов ¹⁾, примерно по 185 членов Думы, принадлежащих къ каждой изъ этихъ партій. Положимъ далѣе, что въ Юго-Западномъ краѣ эти двѣ партіи тоже распределены болѣе или менѣе равномерно, но что при избраніи выборщиковъ по тѣмъ или другимъ случайнымъ причинамъ, безъ которыхъ выборы не обходятся, либералы получили незначительнѣйшій перевѣсъ въ избирательныхъ собраніяхъ этихъ трехъ губерній, по два, по три лишнихъ голоса въ каждой, даже по одному. Этого незначительнаго перевѣса достаточно, чтобы либералы провели 16 членовъ Думы по Кіевской губ. и по 13-ти по двумъ другимъ, и благодаря перевѣсу въ трехъ избирательныхъ собраніяхъ всего, быть можетъ, трехъ, четырехъ голосовъ, губерніи Юго-Западнаго края пошлютъ въ Думу 42 либеральныхъ члена, и тѣмъ создадутъ въ Думѣ сильное либеральное большинство (227 противъ 185 консерваторовъ). Если бы въ нашемъ примѣрѣ въ этихъ трехъ губерніяхъ самый незначительный перевѣсъ получили консерваторы, то въ Думѣ крупное либеральное большинство оказалось бы замѣненнымъ крупнымъ консервативнымъ большинствомъ (227 консерваторовъ противъ 185 либераловъ).

Разъ такимъ образомъ измѣненіе на незначительное число голосовъ въ избирательныхъ собраніяхъ можетъ влечь за собою громадное измѣненіе въ распредѣленіи голосовъ въ Думѣ, составъ ея долженъ быть признанъ совершенно случайнымъ, и высказываемыя ею мнѣнія отнюдь нельзя принимать за точное выраженіе общественнаго мнѣнія Россіи.

Случайности неизбѣжны при всякихъ выборахъ, но когда каждый округъ избираетъ по одному депутату, какая либо изъ ряду вонъ выдающаяся случайность отражается на неправильномъ избраніи одного человѣка, а мелкія случайности въ одномъ округѣ вообще балансируются такими же случайностями въ другомъ. У насъ же, когда нѣкоторыя губерніи избираютъ болѣе десятка депутатовъ, случайности приобрѣтаютъ

¹⁾ Принимаемъ для простоты, что на будущихъ выборахъ выступать только двѣ партіи, которыя и назовемъ либералами и консерваторами.

гораздо большее значеніе, а при неравенствѣ избираемаго въ разныхъ губерніяхъ числа членовъ Думы (отъ двухъ до шестнадцати) одна губернія не можетъ балансировать другую. Но этого мало. Не только Дума можетъ дать совершенно случайное и искаженное отраженіе настроенія и распредѣленія партій въ избирательныхъ собраніяхъ, но и самыя эти собранія, въ свою очередь опять-таки будутъ носить совершенно случайный характеръ и не будутъ отражать на себѣ распредѣленіе мнѣній между избирателями, такъ какъ эти выборщики избираются на сѣздахъ, гдѣ опять-таки число избранныхъ выборщиковъ, будучи установленнымъ закономъ, не стоитъ ни въ какой зависимости отъ соотношенія партій и представляетъ только одно большинство. Какойнибудь Елизаветградскій сѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ посылаетъ въ Херсонское губернское избирательное собраніе 17 выборщиковъ. Эти 17 человекъ усилятъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи либеральную или консервативную партію всей массой своихъ голосовъ въ зависимости вовсе не отъ того, что въ Елизаветградскомъ уѣздѣ среди землевладѣльцевъ та или другая партія имѣетъ огромный численный перевѣсъ: въ губернскомъ собраніи на 17 голосовъ усилится та партія, которая въ уѣздѣ получитъ перевѣсъ хотя бы одного голоса.

Не забудемъ, что положеніе о выборахъ предоставляетъ громадное число голосовъ въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ представителямъ волостныхъ сходовъ. Это уже есть элементъ, относительно котораго даже и догадокъ дѣлать нельзя, за кого и какъ онъ будетъ голосовать.

Выборы уѣздныхъ выборщиковъ отъ крестьянъ производятся на волостныхъ сходахъ: сами волостные сходы не для того были избраны, чтобы участвовать въ выборахъ въ Думу, а для исполненія скучной и ненужной службы въ волости. Избираются на это далеко не тѣ крестьяне, которые пользуются наибольшимъ довѣріемъ и уваженіемъ односельчанъ. Подъ чьимъ давленіемъ волостные сходы будутъ избирать уѣздныхъ выборщиковъ?—подъ какими вліяніями тѣ будутъ избирать губернскихъ крестьянскихъ выборщиковъ?—подъ какія вліянія эти послѣдніе подпадутъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи? На всѣ эти вопросы нѣтъ и не можетъ быть отвѣта.

Неопредѣленность и случайность Думы, обусловливаемая многостепенностью выборовъ, во много разъ еще увеличивается, благодаря введенію въ избирательныя собранія такого элемента, какъ крестьяне, политически не оформившагося и подверженнаго всякимъ вліяніямъ и воздѣйствіямъ, въ особенности административнымъ.

Въ особенности опасною для состава Думы является та обстановка, въ которой будутъ происходить выборы; обстановка эта характеризуется двумя условіями выборовъ: чрезвычайными полномочіями администраціи и отсутствіемъ партійной организаціи при невозможности къ тому же создать эту организацію ко времени выборовъ.

Что касается какъ административнаго воздѣйствія на неугодныхъ избирателей и выборщиковъ, такъ и репрессивныхъ административныхъ мѣръ по отношенію къ нимъ, то въ настоящее время по закону (пол. усиленной охраны), и по фактически установившемуся положенію вещей, возможность этого воздѣйствія по истинѣ безгранична, и свободный ходъ выборовъ является совершенно неправдоподобнымъ. Отсюда неизбежная фальсификація общественнаго мнѣнія; отсюда неустранимое недовѣріе общества къ тѣмъ депутатамъ, которые будутъ въ Думѣ поддерживать правительство, и отказъ общества отъ того, чтобы видѣть въ этихъ депутатахъ своихъ представителей.

При отсутствіи партійной организаціи всякіе выборы вообще принимаютъ случайный характеръ. Но для Россіи опасность выборовъ безъ планомѣрной партійной дѣятельности увеличивается, сравнительно съ другими государствами, во много разъ, въ виду того, что, какъ мы уже указывали, при каждомъ выборахъ у насъ будетъ избираться не одно лицо, а обыкновенно цѣлая группа выборщиковъ или членовъ Думы. Засимъ, повсюду партійная организація и партійная агитація являются безусловно необходимымъ средствомъ для того, чтобы дать возможность широкимъ кругамъ избирателей сознательно разобратся въ выставляемыхъ программахъ и сознательно отнестись къ предлагаемымъ кандидатамъ. И эта дѣятельность партій являлась бы особенно цѣнною для предстоящихъ выбо-

ровъ, къ участию въ которыхъ призваны классы населенія, въ политическомъ отношеніи наименѣе развитые и освѣдожденные.

Что же касается возможности созданія партійной организаціи, то она безусловно исключена отсутствіемъ свободы союзовъ, свободы собраній и свободы слова устнаго и печатнаго.

Такимъ образомъ, предстоящіе выборы будутъ происходить безъ заранѣе установленнаго плана, безъ того, чтобы партіи могли выяснить избирателямъ свои программы и выставить своихъ кандидатовъ. Личныя симпатіи избирателей или административное воздѣйствіе—вотъ что будетъ рѣшать судьбу выборовъ.

Резюмируя, мы можемъ сказать, что наша будущая Дума можетъ явиться лишь случайнымъ отраженіемъ состава губернскихъ избирательныхъ собраній, которыя, въ свою очередь, явятся случайнымъ, а можетъ быть и умышленно фальсифицированнымъ отраженіемъ настроеній нѣкоторыхъ, далеко не наиболѣе авторитетныхъ круговъ русскихъ обывателей.

Кого такая Дума представляетъ? Кому она нужна, когѣ она можетъ удовлетворить и успокоить?

Н. Лазаревскій.