

Зінченко О.В. ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ДО ВИНИКНЕННЯ ТРЕТЬОЧЕРВНЕВОЇ СИСТЕМИ

На відміну від Державної думи, що виявилась у різні часи об'єктом уважного вивчення, Державна рада залишалась поза інтересами своїх сучасників, радянських і сучасних дослідників в Росії і за її межами. Подекуди окремі історики та інші автори згадували її мимохідь у зв'язку з розглядом діяльності Державної думи чи різних аспектів внутрішньої політики царизму. Так, сучасники Державної ради Л.Тихомиров та В.П.Обнінський коротко характеризували окремих державних радників (8; 11), радянський історик О.Д.Степанський торкався питання про перетворення законодородчої Державної ради на законодавчу та виникнення в останній політичних угруповань (13;14), а його колега М.П.Єрошкін вбачав у законодавчій діяльності Державної ради реакційне “гальмо” діяльності не менше реакційної Державної думи (9). Все це і обумовило наш інтерес до порушеної проблеми.

Актуальність дослідження охоплює кілька аспектів: 1) наближення 100-літнього ювілею запровадження в Російській імперії народного представництва у вигляді Державної думи та Державної ради (20 лютого – 23 квітня 1906 р.); 2) відсутність досліджень законодавчої діяльності Державної ради протягом її перших двох сесій (кінець квітня 1906 – початок червня 1907 рр.); 3) необхідність перегляду загальних оцінок представницьких установ Росії 1906 – 1917 рр., які давалися теоретиками більшовизму і радянськими істориками та звільнення їх від пов'язаних з теорією класової боротьби традиційних штампів і трафаретів; 4) потреба у неупередженому вивченні діяльності представницьких установ Російської імперії початку ХХ ст., яке сприяє об'єктивному і різносторонньому усвідомленню глибинних причин краху російської державності у 1917 р. *Мета статті* – виявити умови, особливості і результати законодавчої діяльності Державної ради Російської імперії протягом її перших двох сесій. *Головне завдання* дослідження пов'язане з детальним аналізом законопроектів і стенографічних звітів Державної ради і Державної думи.

Безпосередньо законодавча діяльність палат народного представництва розпочалась 28 квітня 1906 р. Однак 27 квітня відбулось спільне урочисте засідання депутатів Державної думи і Державної ради, на якому Микола ІІ виголосив привітальну промову. Світова парламентська традиція передбачала необхідність офіційної відповіді народних обранців на тронну промову. Відповідно до поляризації політичних сил, що почала проявлятися з перших же кроків діяльності Державної ради, в останній виникли три проекти “адреса”. Лівий був запропонований професором Д.І.Багалієм, правий – Ф.Д.Самаріним, а центристський – колективом державних радників (5, засід. 3, с. 2 – 4, 28). Перший передбачав вирішення аграрного і робітничого питання, проголошення повної амністії, запровадження місцевого самоврядування, широкої освіти населення (5, засід. 3, с. 28), правий – всебічно зберігати “непохитність Верховної Самодержавної влади” (5, засід. 3, с. 2), а центристський – лише часткову амністію (5, засід. 4, с. 3).

Обговорення змісту відповіді на тронну промову монарха відсторонило усі інші питання у роботі Державної ради. Протягом п'яти днів (28 квітня – 2 травня 1906 р.) проблема дискутувалась попередньо на групових нарадах, після чого – трьох днів (3 – 5 травня) на Загальних зборах Державної ради. Саме тут суперечки звелися на обговорення питання про амністію, впираючись у боротьбу проти революції. Нарешті, 5 травня 1906 р. було ухвалено центристський проект “адреса”, у якому праві добилися поправки про розповсюдження амністії на осіб, “які переступили межі закону у боротьбі за царя” (5, засід. 4, с. 12). Ця поправка стосувалась убивць-чорносотенців, жандармів, поліцейських та армійських офіцерів, що перевищували свої повноваження на службі. Державна рада втратила більше тижня на укладання та ухвалу відповіді на тронну промову монарха. Взагалі перша сесія Державної ради налічувала 15 засідань і витрачені на вирішення означеного питання чотири з них склали майже 27 % усього сесійного періоду. Після цього палата поставила перед необхідністю вирішення низки питань установчого характеру: перевірки правильності обрання державних радників, укладання наказу (статуту), обрання постійних комісій тощо.

Законодавча діяльність Державної ради залежала, по-перше, від надходжень законопроектів та пропозицій з Державної думи і, по-друге, від виявлення власної законодавчої ініціативи. Протягом першої сесії Державної ради – з 28 квітня по 7 липня 1906 р. – до неї надійшли з Державної думи лише два законопроекти: про скасування смертної кари та асигнування 15 млн. рублів на допомогу потерпілому від неврожаю населенню (5, засід. 8, с. 20, 23) і вона виявила одну власну ініціативу (5, засід. 12, с. 26). До верхньої палати законопроект про скасування смертної кари надійшов під час 8 засідання, 24 червня 1906 р. Він відразу ж викликав гострі суперечки його прихильників і супротивників. Прихильники скасування смертної кари Г.В.Виковський, І.Г.Чавчавадзе, О.О.Шахматов, І.Г.Каменський, С.І.Лопацинський, В.І.Тімірязєв, Д.І.Багалій, В.І.Вернадський та інші радники висували різні доводи необхідності ухвали проекту. Вони зазначали, що питання достатньо опрацьовано як у юридичній літературі, так і практикою, що смертна кара не знищує причин злочинних поступок, що їх зменшення чи зростання обумовлюється важливішими законами соціального життя (5, засід. 9, с. 11, 14, 15, 19, 20). Чисельними виявились і супротивники скасування смертної кари: М.Ф.Касаткін-Ростовський, П.П.Семьонов, В.О.Бутлеров, Ф.Д.Самарін, С.С.Гончаров і багато інших. Вони звинувачували своїх опонентів і Державну думу в односторонності рішення, антидержавності, забутті чи свідомому ігноруванні жертв революційного терору, тенденційності і схильності до упередженості. 28 червня 1906 р., на десятому засіданні Державна рада обрала спеціальну комісію і рекомендувала їй закінчити “підготовчу роботу у можливо коротший термін” (5, засід. 10, с. 1 – 2). Однак розпуск палат народного представництва не дав змоги Державній раді повернутися до цього питання.

На цьому ж засіданні до Державної ради надійшов і другий ухвалений Думою законопроект – про асигнування 15 млн. рублів для надання допомоги постраждалому від неврожаю населенню кількох губерній (5, засід. 10, с. 20). Урядовий законопроект передбачав 50 млн. рублів. Державна дума бачила справедли-

вість висунутої урядом суми, але прагнула підкреслити, хто є “господарем” у вирішенні бюджетно-фінансових проблем. Саме тому Дума ухвалила лише 15 млн. рублів, залишаючи решту на наступні голосування. “Думський законопроект наполягає на тому, - говорив з цього приводу В.І.Вернадський, - щоб всіляке нове асигнування знову обговорювалось Думою. Цим шляхом Дума уникне тієї фінансової системи, що так довго панувала у нашій країні і призвела до такого тяжкого становища, у якому вона зараз перебуває” (5, засід. 11, с. 30). Першого липня 1906 р., на дванадцятому засіданні, Державна рада, без будь-яких змін, ухвалила думський законопроект (5, засід. 11, с. 26). Імператор також його затвердив. І це виявилось перемогою Державної думи у боротьбі з урядом, до того ж за умови підтримки з боку верхньої палати. “Коли Дума, бажаючи показати недовіру урядові, - писав С.С.Ольденбург, - скоротила кредит на надання допомоги голодаючим з 50 млн. до 15 млн. рублів, - Державна рада, всупереч домаганням міністра фінансів В.М.Коковцова, ухвалила думську цифру асигнування. (Це, між іншим, перший і єдиний проект, що пройшов за 1-ї Думи усі законодавчі інстанції” (12, с.329 - 330). Революційний підхід Думи до вирішення аграрного питання, вимоги загальної амністії, інші “непорозуміння” між “народною” палатою та урядом обернулися ігноруванням останнім своїх передбачених законодавством обов'язків забезпечувати її законопроектами. Голова Ради міністрів І.Л.Горемікін, а потім і його спадкоємець П.А.Столипін, у згоді з Миколою II, очікували моменту для розпуску Думи. (3, с. 106 – 120; 10, с.419).

Того ж дня - 28 червня 1906 р. - Державна рада виявила свою першу законодавчу ініціативу: законопроект про задоволення насінневої та продовольчої потреби населення у 1906 – 1907 рр. Однак на чотирнадцятому засіданні, 6 липня 1906 р., сім державних радників із 31, зняли свої підписи під заявою, у зв'язку з чим вона втратила можливість подальшого руху. Наступного дня відбулося останнє засідання першої сесії Державної ради у зв'язку з розпуском палат народного представництва. Перша сесія Державної ради тривала 71 день. Після її призупинення розпочався, говорячи словами П.М.Мілокова, «семимісячний кошмар бездум'я» (10, с. 419).

Протягом другої сесії Державної ради, що тривала з 20 лютого до 5 червня 1907 р., до неї надійшло з Думи вісім законопроектів і один – про скасування смертної кари – залишився у спадщину від першої сесії. Вони розподілялись за своїм змістом на три групи: 1) політичні; 2) бюджетно-фінансові; 3) військові. Поряд з цим Державна рада двічі виявила власну законодавчу ініціативу. Політичними виявились три законопроекти: 1) про скасування смертної кари (6, додат. 2, с.17); 2) про скасування воєнно-польових судів (6, додат. 14, с. 26). та 3) про скасування дії правил 3 квітня 1892 р. про стягнення за таємне навчання в західних губерніях, а також у Царстві Польському (6, засід. 14, ст. 463). Обрана ще першою сесією комісія для розгляду внесеного Думою законопроекту про скасування смертної кари вже 22 лютого 1907 р. зробила загальним зборам доповідь з цього питання. Вона дійшла висновку, що друга сесія Державної ради не може розглядати по сутності ухваленого Думою попереднього скликання законопроекту (6, засід. 2, с. 17) і ухвалила постанову про припинення розгляду цього питання та про саморозпуск (6, засід. 2, ст. 143). Рішення комісії було затверджено Державною радою і думський законопроект про скасування смертної кари відхилено (6, засід. 2, ст. 174). Така ж доля спіткала і рішення Думи про скасування воєнно-польових судів (6, засід. 11, ст. 344 - 360). Останні були запроваджені 19 серпня 1906 р. у порядку 87 статті Основних державних законів. Воєнно-польовий суд складався з призначених генерал-губернатором або начальником гарнізону п'яти стройових офіцерів. Справи слухались за закритими дверима, без свідків, адвокатів і прокурорів протягом 48 годин. Звичайним вироком була смертна кара. Вирок вступав у силу негайно, оскарженню не підлягав і виконувався протягом доби. На початок березня 1907 р. за вироком воєнно-польових судів було страчено понад 1 100 осіб (3, засід. 8, ст. 368). Обговорення законопроекту у Державній раді розпочалося другого травня 1907 р. виступом міністра юстиції, який доповів, що Державна дума порушила процедуру вирішення справи і верхня палата повинна його відхилити навіть без розгляду. Саме тому законопроект було відхилено (6, засід. 11, ст. 345). Через брак часу Державна рада не розглянула і третій законопроект політичного характеру: про скасування правил 3 квітня 1892 р. (6, засід. 14, ст. 463). Цей законопроект, а також два законопроекти про штати Державної думи (6, засід. 12, ст. 372; 7, засід. 40, ст. 2036 - 2077) залишилися у спадок наступній сесії. Що ж стосується законопроектів про асигнування : 6 та 17 млн. рублів на надання чергової допомоги населенню у зв'язку з неврожаєм, то їх було ухвалено наприкінці сесії (6, додат. 13, с. 25; 6, засід. 13, ст. 375 – 376; засід. 14, ст. 465 – 495; додат. 16, с. 27). Без перешкод було ухвалено і законопроект про контингент новобранців на 1907 р., що передбачав призов 462 950 чоловіків (6, додат. 12, с. 25).

Протягом другої сесії Державна рада двічі виявила власну законодавчу ініціативу, прагнучи реформувати, по-перше, устрій Сенату, а по-друге, попечительство народної тверезості (6, додат. 11, с. 23 – 24; 7, додат. 2, с. 184 - 185). Другого червня 1907 р. міністерство юстиції перебало на себе ініціативу щодо Сенату. Законопроект щодо попечительств народної тверезості залишився нерозглянутим і перейшов у спадок наступній сесії (7, додат. 2, с. 184 - 185).

Друга сесія тривала 106 днів, а укупі з першою – 177 днів. Протягом двох сесій з Державної думи до Державної ради надійшло десять справ, п'ять з яких було вирішено, а п'ять не знайшли ухвали. Державна рада виявила три законодавчі ініціативи: одну протягом першої і дві протягом другої сесії, жодна з яких не знайшла ухвали навіть власних загальних зборів. Розділивши кількість сукупних сесійних днів (177) на загальну кількість справ (13), ми отримуємо 13, 6 дня, тобто півмісяця на одну справу. Розділивши ж кількість днів (177) на кількість лише вирішених справ (5), ми отримуємо 35,4 дня, тобто понад місяць на розгляд однієї справи, що за мірками світової парламентської практики фактично наближалось до нульової ефективності законодавчої діяльності. Коли ж, нарешті, розділити 177 днів на 3 законодавчі ініціативи Державної ради, що навіть не знайшли ухвали власних загальних зборів, то виявиться 59 днів, тобто два місяці на одну

ініціативу.

Саме тому під час обговорення законопроекту про реформування Сенату державні радники зачепили питання про законодавчу ініціативу верхньої палати народного представництва. За свідченням С.Ю.Вітте, в країні формувалась громадська думка про те, що «Державна рада відіграє другорядну роль» у законодавчому процесі і «навіть прямо ухиляється від тієї край незначної діяльності, до якої вона залучається» (6, засід. 9, ст. 245 - 246). Про це говорив і І.Е.Олізар (6, засід. 9, ст. 442). Вони вбачали головну причину вимущеної бездіяльності Державної ради у відсутності надходження законопроектів з Державної думи. «До Державної ради, як і до будь-якої верхньої палати, - констатував І.Е.Олізар, - природним шляхом мають надходити лише справи з Державної Думи. Дума ж їх не дає... Не можна вимагати, щоб Державна Дума, яка складається з людей мало підготовлених для законодавчої діяльності, відразу ж діяла задовільно... Якщо ж робота до нас не надходить, то очевидно саме собою, що на Державну Раду не може падати нарікання у бездіяльності» (6, засід. 9, ст. 442 - 443). Одночасно державний радник вважав, що верхня палата не повинна виявляти законодавчу ініціативу «з питань другорядної важливості, з питань дріб'язкових», що вона «може брати на себе ініціативу лише у питаннях видатних» (6, засід. 9, ст. 444). А радник О.С.Стишинський навіть вбачав шкоду у тому, що Державна рада виявляє ініціативу замість міністрів чи Думи (6, засід. 14, ст. 499). «Першою інстанцією за такого порядку, - стверджував він, - постає Державна Рада, інстанцією ж контролюючою і регулюючою виявляється Державна Дума, саме навпаки тому, що встановлено для нормально-го законодавчого порядку» (6, засід. 14, ст. 500).

Таким чином, аналіз законодавчої діяльності Державної ради упродовж її перших двох сесій дозволяє дійти низки висновків, викладення яких доцільно, на нашу думку, почати з закономірного питання: які ж причини обумовлювали означений вище майже нульовий ефект законодавчої діяльності Державної ради? На наш погляд, першою з них була пасивна, спостережливо-вичікувальна політика уряду, який, відповідно до основоположних законів, повинен був завантажувати Державну думу законопроектами, визначаючи при цьому і необхідний виконавчій владі їхній зміст та спрямування. Але голови Ради міністрів – І.Л.Горемікін і П.А.Столипін - ігнорували співпрацю з бунтівною Державною думою, очікуючи її розпуску. Іншу причину складала підтримка певною частиною державних радників пасивної політики уряду у напрямку виявлення законодавчої ініціативи. Значну роль відігравали специфічні погляди державних радників на сутність законодавчої ініціативи верхньої палати, залежність від діяльності Думи та вияву законодавчої ініціативи урядом, загальні революційні пристрасті в масштабах імперії і їх вплив на діяльність «народної» палати, революційний утопізм та радикалізм Державної думи обох скликань, короткоплінність легіслатури, утрата часу на укладання та ухвалу «адресу», на формальності установчого характеру, а також загальна відсутність справжнього – законодавчого - досвіду парламентської діяльності членів Державної думи та Державної ради.

Джерела та література

1. Государственная Дума. Стенографические отчеты. -1906 г. - Сессия первая. – Т.1. - Заседания 1 – 18 (с 27 апреля по 30 мая). – Спб.: Гос. тип., 1906. – 866 с.
2. Государственная Дума. Стенографические отчеты. – 1906 г. – Сессия первая. – Т. 2. – Заседания 19 – 38 (с 1 июня по 4 июля). – Спб.: Гос. тип., 1906. – 2013 с.
3. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. – 1907 г. – Сессия вторая. – Т. 1. – Заседания 1 – 30 (с 20 февраля по 30 апреля). – Спб.: Гос. тип., 1907. – 2344 ст.
4. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. – 1907 г. – Сессия вторая. – Т. 2. – Заседания 31 – 53 (с 1 мая по 2 июня). – Спб.: Гос. тип., 1907. – 1610 ст.
5. Государственный Совет. Стенографические отчеты. – 1906 г. – Сессия первая. Заседания 1 – 15 (28 апреля – 7 июля). – Спб.: Гос. тип., 1906.
6. Государственный Совет. Стенографические отчеты. – 1907 г. – Сессия вторая. Заседания 1 – 16 (20 февраля – 5 июня). – Спб.: Гос. тип., 1907
7. Государственный Совет. Стенографические отчеты. – 1907 – 1908 гг. – Сессия третья.. Заседания 1 – 44 (1 ноября 1907 – 5 июля 1908 г.). – Спб.: 1908. – 2432 ст.
8. Дневник Л.Тихомирова // Красный архив. – Т. 72. – С.123 – 159.
9. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
10. Милоков П.Н. Воспоминания. – Т. 1. – М.: Современник, 1990. – 446 с.
11. Обнинский В.П. Последний самодержец. Очерк жизни и царствования императора Николая II. – М.: Республика, 1992. – 219 с.
12. Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II. – М.: Терра, 1992. – 641 с.
13. Степанский А.Д. Политические группировки в Государственном Совете в 1906 – 1907 гг. // История СССР. – 1965. - № 7. – С. 49 – 64.
14. Степанский А.Д. Реформа Государственного Совета 1906 г. // Труды Московского историко- архивного института. – Т. 20. – 1965. – С. 179 – 211.