

Зінченко О.В.,

доктор історичних наук,

доцент кафедри теорії держави і права

Національного університету

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», м. Харків

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДОРАДЯНСЬКІЙ ІСТОРІОГРАФІЇ

Анотація. У статті досліджуються особливості публікацій дорадянської доби стосовно проблем оновлення у 1906 р. Державної ради Російської імперії, тобто перетворення цієї суто абсолютистської дорадчої установи на законодавчу верхню палату народного представництва.

Ключові слова: абсолютна монархія, Державна рада, законодавча палата, народне представництво.

Актуальність порушеної проблеми обумовлюється ступенем висвітлення і особливостей її історіографії, важливості у розвитку державності Російської імперії початку ХХ ст. та історичного уроку, що випливає з досліджуваного феномену. Сутність самої законодавчої Державної ради 1906-1917 рр. та особливостей її запровадження, не зважаючи на їх значення у вивченні історії Росії означеної доби, не виявились предметом комплексного дослідження радянськими істориками. Не менш важливим постає і питання про те, як дивились представники еліти Російської імперії на сутність та необхідність існування верхньої палати народного представництва. **Мета статті** — виявити особливості публікацій, що тією чи іншою мірою торкалися процесу запровадження законодавчої Державної ради Російської імперії у 1906 р. Головне завдання пов'язане з детальним аналізом та узагальненням характеру праць щодо перетворення дорадчої Державної ради Російської імперії 1801-1905 рр. на законодавчу верхню палату народного представництва 1906-1917 рр.

Часткове вивчення сутності реформування Державної ради та оновлення Основних державних законів 1906 р. [10; 13; 19] розпочалося відразу ж після здійснення цих перетворень. У цей час з'являються газетні статті оглядового характеру, авторами яких були представники російської ліберальної інтелігенції — П.П. Пусторослев («Державні злочини стосовно Державної Думи») [16], М.І. Лазаревський («Конституція 20-го лютого»; «Друге запровадження Державної Думи. Реформа Державної ради») [8; 7], В.І. Сергєєвич («Загальне виборче право») [17].

В них робилися спроби наскоком визначити загальну сутність, глибину та масштаби реформування державного устрою Російської імперії. Особливістю цих праць була їх спрямованість на Державну думу, а також на загальнотеоретичні проблеми парламентаризму. Спеціально ж присвячені перетворенню дорадчої Державної ради на законодавчу публікації майже не зустрічалися, за винятком таких же невеликих газетних статей (М. Лазаревський «Реформа Державної Ради») [7]. Так, Л.П. Пусторослев побіжно торкався статусу оновленої Державної ради у присвяченій зовсім іншій проблемі статті «Державні злочини стосовно Державної думи» [16]. М.І. Лазаревський мимохідь згадував оновлення Державної ради у двох присвячених Думі статтях — «Конституція 20 лютого» та «Друге запровадження Державної Думи» [8; 7]. Зокрема, він висловлював думку, що октройовані основоположні законодавчі акти взагалі не могли запровадити скільки-небудь демократичної системи державного управління. «Було б наївністю сподіватися — підкреслював автор, — що наш уряд, однаково чужий і теорії і практиці конституційного способу управління, міг би в тиші своїх канцелярій за допомогою своїх звичайних бюрократичних засобів опрацювати цілком задовільний конституційний акт» [7]. Правознавець вважав, що обмеженість октройованого законодавства лише загострюватиме ситуацію в країні. «Навпаки, — звертав він увагу, — ці акти переповнені положеннями, які на кожному кроці загрожують конфліктами між урядом та суспільством, які загрожують звести нанівець подальшу мирну роботу» [7]. Характеризуючи оновлені Основні державні закони та запровадження Державної думи і Державної ради, професор-правознавець вбачав потворність у новій системі державності. «Ми тепер маємо самодержавство без змісту і конституцію без назви, — доходив він висновку, — одна ненормальність логічно доповнює іншу» [7, 665]. М.І. Лазаревський вбачав причину майбутніх конфліктів і в запровадженні обов'язкової присяги депутатів обох палат народного представництва «перед Всемогутнім Богом» зберігати

«вірність Самодержцеві Всеросійському» [7, 665]. Вчений називав «боягузливим» і зайвим застереження, що ініціатива стосовно оновлення Основних державних законів належить виключно монархові, оскільки без його затвердження будь-яка постанова палат не могла перетворитися на закон. «Настільки мізерно поставлені права Державної думи та Державної ради в царині законодавчої ініціативи, — констатував автор, — маніфест 20-го лютого зумів ще применшити, вилучивши з цієї ініціативи Основні Закони, почин оновлення яких цілковито залишено за урядом» [7, 669].

Побіжно згадувалася верхня палата народного представництва у статтях В.І. Сергеевича «Загальне виборче право» [17], К.М. Соколова «Етюди про парламентаризм» [18], М.І. Палієнка «Правова держава та конституціоналізм» [15], а дещо пізніше — В.М. Гессена «27 квітня 1906 — 27 квітня 1916 рр.» [2], К.М. Соколова «Роль верхньої палати у системі парламентаризму», в якій він звертав увагу на те, що і в конституційних монархіях, і в республіках верхні палати утворюються на менш демократичних підвалинах, ніж нижні палати [18, 111]. На його думку, саме ці обставини, безсумнівно, відчутно ускладнюють державну організацію, підвищують можливість та вірогідність тертя, зіткнень і конфліктів [18, 111]. В.М. Соколов зазначав, що «роль верхньої палати в країнах зі сталим парламентським устроєм характеризується в решті решт відсутністю у неї права безпосереднього впливу на його особовий склад, а також тенденцією до обмеження її законодавчих прав у розумінні забезпечення переваги нижньої палати» [18, 112]. К.М. Соколов доходив і того висновку, що «більше чи менше обмеження законодавчих прав верхньої палати настає у свою чергу природно і неминує за подальшого розвитку парламентського ладу, оскільки без нього довге і повне послідовне втілення в життя цього принципу є неймовірним» [18, с. 113]. Окремо слід відзначити вже згадану статтю М.І. Лазаревського «Реформа Державної ради» [7]. Її автор наголошував, що сутністю реформування Державної ради було її перетворення «з установи виключно коронного складу і до того ж з установи з дорадчим голосом на установу, яка поповнюється виборними членами від цілої низки курій і набуває вирішального голосу у тому ж сенсі, що й оновлена Державна Дума: жоден закон не отримує подальшого руху, коли його відхилила Державна Рада» [7, 857]. У статті зазначалися також «істотні зміни і у внутрішній організації Державної Ради», констатувався розподіл державних радників на призначуваних та обираних, характеризувалися виборчі курії та соціальний статус членів палати [7, 858-865].

Другою характерною особливістю означених праць була їх надмірна заідеологізованість, тенденційність, однобічність та упередженість в оцінках та висновках. Цьому сприяли умови, у яких авторам доводилося їх писати. Революційна напруженість в країні, світова війна, особливості формування та елітарність особового складу не сприяли виникненню інтересу до верхньої палати з боку професійних істориків. Зміна у 1906 р. характеру Державної ради — дорадчого на законодавчий — викликала не дослідження її сутності, а різносторонню критику її недоліків з боку ліберальних істориків і особливо правознавців, які частково були депутатами Державної думи. Саме тому і спостерігався ухил їхньої уваги у бік Державної думи, а Державна рада згадувалася ніби між іншим. Більш того, думські, як і позапарламентські ліберали, особливо кадети, вже з 1906 р. переслідували програмну мету — скасування верхньої палати, як середовища реакційних сил, що гальмувало законотворчу діяльність Державної думи. Так, М.І. Лазаревський на закінчення згаданої вище статті «Реформа Державної ради» констатував: «легко собі уявити, чим би обернулося наше законодавство, коли б Державній раді у тому вигляді, у якому її створено законами 20-го лютого, судилося проіснувати скільки-небудь тривалий час» [7, 865]. А це обумовлювало, з одного боку, тенденційність у висвітленні сутності Державної ради, а з іншого — відсутність справжнього інтересу до цієї установи.

Органічно пов'язаним з реформуванням Державної ради виявилось і оновлення Основних державних законів. Однак автори, які його зачіпали певною мірою, увагу звертали перш за все на те, чим відрізнявся новий державний устрій від абсолютизму. Державна ж рада, як і у попередніх працях, згадувалася у якості ілюстративного додатку. В.М. Гессен у статті «Чотири редакції» досліджував процес оновлення Основних державних законів, а разом з тим і повноважень Державної ради [4, 1321]. Він доходив висновку, що з кожним з чотирьох послідовних етапів, протягом яких розглядався проект нової редакції Основних державних законів, права монарха розширювались за рахунок звуження повноважень палат народного представництва [4, 1331]. Оновлення Основних державних законів побіжно торкалися у загальних працях вчені-правознавці ліберального спрямування Б.Е. Нольде («Нариси російського державного права») [12], М.І. Лазаревський («Лекції з російського державного права»), [9], С.О. Котляревський («Юридичні передумови російських Основних законів») [6], М.І. Палієнко («Основні закони і форма правління в Росії») [14].

Погляди правознавців на сутність та значення запровадження верхньої палати не були тотожними. Так М.І. Палієнко [14, 70-71] та С.О. Котляревський [6, 98-99] вбачали у двопалатному народному представництві конституційну монархію. Разом з тим, С.О. Котляревський зазначав, що російська Державна рада виявилась суттєво обмеженою у своїх законодавчих, бюджетних та контрольних повноваженнях, у порівнянні з верхніми палатами зарубіжних конституційних монархій [6, 217]. В.М. Гессен вважав не досить важливою проблемою сутність повноважень російської Державної ради, оскільки, на його думку, верхня палата взагалі у законодавчому процесі приречена на близьку смерть [3]. Слід зауважити, що вчений був членом центрального комітету кадетської партії і, вочевидь, брав участь у визначенні стратегії партії стосовно верхньої палати російського народного представництва.

Про сутність реформування Державної ради та оновлення Основних державних законів згадував у своїх спогадах і С.Ю. Вітте, який доклав до цих перетворень значних зусиль. Він відверто писав, що Державна рада задумувалась як протиположна Державній думі: «Якщо вона вирішить щось невідповідне, то для цього і проєктовано другу палату — Державну Раду, щоб недомислу чи захоплення не пропустити... За наявності Державної Ради не складає небезпеки і захоплення Думи, адже вона завжди може ці захоплення зупинити. Для цього й існують вищі палати» [1]. Відверто писав С.Ю. Вітте і про свою ініціативу видання оновлених Основних державних законів до скликання Державної думи, яка, на його переконання, «перетвориться на законодавчі збори, що викличе необхідність застосування військової сили і що внаслідок цього новий лад загине... Тому я стояв за необхідність видання основних законів до Думи» [1, 237].

Не приховував С.Ю. Вітте і того, що саме за його наполяганням остаточний текст Основних державних законів виявився менше демократичним, ніж у початкових редакціях щодо обмеження повноважень монарха. Автор спогадів підкреслював, що коли б він цього не добився, то монарх «обмежив би свою владу не тільки нижче влади Мікадо Японської Імперії, але й нижче влади французького, у деякому відношенні навіть швейцарського президента республіки. З такими основними законами Державу з її урядом було б політично кастровано під ударами невірних людей, якими виявилися у переважній більшості депутати перших Державних Дум» [1, 240]. Реформатор говорив і про мотиви своєї позиції у вирішенні означеного питання. «Я й зараз переконаний у тому, — продовжував він свою думку,

— що завдяки моему твердому наполягання на ухвалі цих законів і саме у їх нинішній редакції ми уникнули скасування Думи і 17 жовтня, і закони ці зберегли за Государем щонайширші верховні і державні права, інакше говорячи, вони запровадили конституцію, але конституцію консервативну і без парламентаризму» [1, 245].

Продовжуючи цю думку, П.М. Мілюков писав, що завдяки збереженню надзвичайно широких повноважень монарха Дума виявилась «затиснутою у лещата прерогативами «самодержавної» влади, квітневими Основними законами 1906 року, «пробкою» Державної ради, що перетворилася на «кладовище» думського законодавства» [11]. Однак державний радник М.М. Ковалевський, який стояв на одних партійних позиціях з П.М. Мілюковим, з твердженнями останнього не погоджувався. «Історія III-ї Думи майже багатіша нездійсненими сподіваннями, ніж проведеними реформами. — писав він з цього приводу — Кажуть: провина лежить на Державній раді. Розглянемо ж це звинувачення. Воно відштовхується від того припущення, що Рада свідомо прагне гальмувати законодавчу роботу Думи. Мое п'ятирічне перебування у її середовищі не дозволяє мені підтримати ці чутки» [5].

Таким чином, аналіз наявної літератури стосовно порушеної у статті проблеми показує відсутність спроб її комплексного вирішення. Представники історичної науки ще не встигли звернути увагу на запровадження законодавчої Державної ради. Тим же публікаціям, що виходили друком у 1906-1917 роках, були властиві фрагментарність, відсутність системності в охопленні проблеми. Усі вони виявились безпосереднім відгуком вчених-правознавців на події, носили публіцистично-дискусійний характер з яскраво вираженим ухилом у бік правознавчого теоретизування навкруги тонкощів юриспруденції. Автори публікацій демонстрували різні, часом суперечливі, протилежні погляди на те чи інше питання. Оскільки вони належали, у своїй більшості, до кадетської партії, яка вже у 1906 р. висунула програмну вимогу скасування верхньої палати як зосередження реакційних сил, не виключено, що їхнім поглядам була властива певна тенденційність, партійний вплив на їхні позиції. Має певне значення і те, що переважна більшість публікацій присвячувалась саме Державній думі, депутатами якої були їхні автори. Державна ж рада згадувалась в них лише побіжно.

Література:

1. Витте С. Ю. Воспоминания. Царствование Николая II : в 3-х т. / С. Ю. Витте. — М.-Пгр. : Госиздат, 1923. — Т. 2. — С. 242-362.
2. Гессен В. М. 27 апреля 1906 — 27 апреля 1916 / В. М. Гессен // Право. — 1916. — № 17. — С. 1009-1012. — № 18. — С. 1053-1060.
3. Гессен В. М. Основы конституционного права / В. М. Гессен. — Пгр. : Обществ. польза, 1917. — 439 с.
4. Гессен В. М. Четыре редакции / В. М. Гессен // Право. — 1906. — № 22. — С. 1321.
5. Ковалевский М. М. Законодательные заимствования и приспособления / М. М. Ковалевский // Вестник права. — 1912. — Кн. 5. — С. 47-72.
6. Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских Основных законов / С. А. Котляревский. — М. : Стасюлевича, 1912. — 348 с.
7. Лазаревский Н. И. Второе учреждение Государственной Думы. Реформа Государственного Совета / Н. И. Лазаревский // Право. — 1906. — № 8. — С. 662-670; № 10. — С. 856-865.
8. Лазаревский Н. И. Конституция 20-го февраля / Н. И. Лазаревский // Право. — 1906. — № 8. — С. 653-662.
9. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. — Т. 1. Конституционное право. — СПб : Обществ. польза, 1908. — 402 с.
10. Манифест 20 февраля 1906 г. Об изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре Государственной Думы // Законодательные акты переходного времени 1904-1908 гг. — СПб : Право, 1909. — С. 253-256.
11. Миллюков П. Н. Воспоминания : в 2-х т. / П. Н. Миллюков. — М. : Современник, 1990. — Т. 1. — 446 с.
12. Нольдэ Ю. Э. Очерки русского государственного права / Ю. Э. Нольдэ // Изв. политех. ин-та. — Т. VIII. — Вып 1-2. — СПб, 1907. — С. 1-85.
13. Основные Государственные Законы 23 апреля 1906 г. // Конституция Российской империи. — СПб : Экон. тип., 1907. — С. 54-74.
14. Палиенко Н. И. Основные законы и формы правления в России / Н. И. Палиенко. — Ярославль : М.Х. Фалька, 1910. — 768 с.
15. Палиенко Н. И. Правовое государство и конституционализм / Н. И. Палиенко // Вестник права. — 1906. — Кн. 1. — С. 127-163.
16. Пусторослев Л. П. Государственные преступления относительно второй Государственной Думы / Л. П. Пусторослев // Вестник права. — 1906. — Кн. 2. — С. 75-133.
17. Сергеевич В. И. Всеобщее избирательное право / В. И. Сергеевич // Журнал министерства юстиции. — 1906. — № 5. — С. 81-122.
18. Соколов К. Н. Роль верхней палаты в системе парламентаризма / К. Н. Соколов // Журнал министерства юстиции. — 1909. — № 5. — С. 111-149. — № 6. — С. 94-115.
19. Учреждение Государственного Совета 24 апреля 1906 г. // Конституция Российской империи. — С. 144-171.

Зинченко Е.В. Учреждение законодательного государственного совета Российской империи в досоветской историографии. — Статья.

Аннотация. В статье исследуются особенности публикаций досоветского периода относительно проблем обновления в 1906 г. Государственного совета Российской империи, то есть трансформации этого полностью абсолютистского законосовещательного органа в законодательную верхнюю палату народного представительства.

Ключевые слова: абсолютная монархия, Государственный совет, законодательная палата, народное представительство.

Zinchenko O. The institution of the legislative state advice to Russian empire in the before Soviet historiographies. — Article.

Summary. In article features of publications of the period 1906-1917 concerning problems of updating in 1906 of the State council of Russian empire are investigated, that is transformations of this pure absolutist consultative establishment in the legislative upper chamber of national representation.

Key words: absolute monarchy, State council, legislative chamber, national representation.