

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В начале XX века Россия вступила в полосу широкомасштабных социально-политических потрясений, радикально изменивших и складывающийся столетиями облик державы, и направление ее дальнейшего развития. Первая русская революция 1905–1907 гг. оказала решающее воздействие на все стороны жизни страны, в том числе и на государственный аппарат. Проблема эволюции самодержавия в начале XX века остается одной из наиболее спорных в современной российской историографии. Сущность споров заключается в решении вопроса: произошла эволюция государственного строя страны после первой русской революции или он оставался в форме абсолютизма? Другими словами, можем ли мы назвать русскую монархию начала XX в. ограниченной или она по-прежнему оставалась самодержавной? Можно ли считать Государственную думу полноценным представительным органом? Цель нашего доклада состоит в том, чтобы дать оценку правовому статусу Государственной думы и определить ее место в системе органов государственной власти Российской империи.

На пути конституционного строительства в России важнейшими этапами стали: Манифест 17 октября 1905 года, провозгласивший введение гражданских свобод и организацию законодательного органа, и Основные законы 23 апреля 1906 года, определившие двухпалатную парламентскую систему, но сохранившие весьма широкие пределы для императорской власти [1].

Документ Манифеста, будучи крайне небольшим по объему, по содержанию явился поворотным моментом в истории страны. В нем, в частности, декларировалось высочайшее повеление:

1. Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов

2. Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей.

3. Обещано привлечь теперь же по мере возможности к участию в выборах в Государственную думу те классы, которые лишены были вообще избирательных прав.

С другой стороны, свободы, обещанные Манифестом 17 октября 1905 г., в условиях революции оказались пустым звуком. Их несоблюдение было естественным. Свобода слова также была минимизирована Законом от 13 февраля 1906 г., согласно которому любое лицо могло быть подвергнуто преследованию за «антиправительственную пропаганду». Свобода забастовок была резко сужена Законом от 2 декабря 1905 г., запрещающим бастовать государственным служащим и рабочим предприятий, имеющих жизненно важное для экономики страны значение. И все же Манифест 17 октября был выполнен в главном – в части выборов в Государственную думу.

Давая России гражданские права и парламент в то самое время, когда практически все оппозиционные самодержавию слои населения желали только одного – отнять у царя как можно больше, а по возможности и всю власть, Николай II либо демонстрировал непонимание политической ситуации, либо просто «умыл руки», вняв советам премьер-министра Витте, который проделал основную работу по подготовке Манифеста 17 октября [2].

Учреждение Государственной думы явилось последствием широкого общественного движения всех слоев населения России, особенно сильно проявившегося после неудач русско-японской войны 1904–1905 гг., раскрывшей все недостатки бюрократического управления. В рескрипте 18 февраля 1905 года император Николай II выразил обещание «отныне привлечь достойнейших, доверием народа обремененных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений». Однако выработанное комиссией под председательством министра внутренних дел Булыгина и изданное 6 августа положение о Государственной думе создало не законодательный орган, не парламент в европейском смысле, а законосовещательное учреждение с весьма ограниченными правами, избираемое ограниченными категориями лиц: крупными собственниками недвижимых имуществ, крупными плательщиками промыслового и квартирного налога и на особых основаниях крестьянами.

Окончательное законодательное закрепление правовое положение Государственной думы получило в 1906 г., после выхода в свет Основных законов Российской империи. Они законодательно оформили пер-

вое представительное учреждение парламентского типа (в новейшем понимании этого термина). Оно получило название Государственная дума. Дважды ее разгоняло правительство, но она просуществовала около 12 лет, вплоть до падения самодержавия, имея четыре созыва (первая, вторая, третья, четвертая государственные думы).

Официально всесословное представительство в России было учреждено Манифестом и законом о создании Государственной думы, изданными 6 августа 1905 года.

Председателем Думы был избран кадет, профессор права С.А. Муромцев. В своей вступительной речи он поправил Николая, заявив, что Дума будет работать, исходя не из факта ее «дарования», а в соответствии с ее природой, то есть опираясь на закон естественного права. Уже этим он поставил Думу в оппозицию к самодержавию [3, с. 74–83].

Порядок выборов в первую Думу определялся в законе о выборах, изданном в декабре 1905 года. Согласно ему, учреждались четыре избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая. По рабочей курии к выборам допускались лишь те пролетарии, которые были заняты на предприятиях с числом работающих не менее 50. В результате сразу же избирательного права лишались 2 миллиона мужчин-рабочих. Сами выборы были [4]:

не всеобщими. Исключались женщины, молодежь до 25 лет, военно-служащие, ряд национальных меньшинств;

не равными. Один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2 тысячи избирателей, в городской – на 4 тысячи, в крестьянской – на 30, в рабочей – на 90 тысяч;

не прямыми – двухстепенными, а для рабочих и крестьян трех- и четырехстепенными.

23 апреля 1906 года Николай II утвердил «Свод основных государственных законов», который Дума вообще могла изменить только по инициативе самого царя. В этих законах, в частности, предусматривался целый ряд ограничений деятельности будущего российского парламента. Главным из них было то, что законы подлежали утверждению царем:

«п. 107. Государственному Совету и Государственной Думе в порядке, их учреждениями определенном, предоставляется возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов, за исключением Основных Государственных Законов, почин пересмотра которых принадлежит единственно Государю Императору» [4].

По Основным законам, изданным 23 апреля 1906 года, Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной думой: никакой новый закон не может последовать и воспринять силу без одобрения Государственной думы и Государственного совета.

Государственной думе было предоставлено право законодательной инициативы – она имела право возбуждать предположения об отмене или изменении действовавших и издании новых законов (за исключением Основных законов). К предмету ведения Государственной думы отнесены законодательные предположения, требовавшие издания законов и штатов, их изменение, дополнение, приостановление их действия или отмена; рассмотрение государственной росписи доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и главных управлений, а также отчета государственного контроля об исполнении росписи; дела об отчуждении части государственных доходов и имуществ, о постройке казенных железных дорог, об учреждении компаний на акциях (когда испрашивались изъятия из действующего законодательства); дела, вносимые на рассмотрение Государственной думы Высочайшими повелениями; сметы и раскладки земских повинностей (в местностях, где не введены земские учреждения) и о повышении земского и городского обложения [4].

Законопроекты вносились в Государственную думу министрами, комиссиями Государственной думы или поступали из Государственного совета.

В перерывах между заседаниями Государственной думы законодательные функции передавались императору, с тем чтобы действие принятой им меры прекращалось с началом заседаний Государственной думы (в случае непредставления закона на ее рассмотрение) или если ее не примет Государственная дума либо Государственный совет (статья 87-я Основных законов).

Царь назначал министров, единолично руководил внешней политикой страны, ему подчинялись вооруженные силы, он объявлял войну, заключал мир, мог вводить в любой местности военное или чрезвычайное положение. Более того, в «Свод основных государственных законов» был внесен специальный параграф 87, который разрешал царю в перерывах между сессиями Думы издавать новые законы только от своего имени. В дальнейшем Николай II использовал этот параграф для того, чтобы проводить законы, которые Дума наверняка не приняла бы.

Особо оговаривалось право царя самолично распускать Думу:

«п. 105. Государственная Дума может быть до истечения пятилетнего срока полномочий ее Членов распущена указом Государя Императора. Тем же указом назначаются новые выборы в Думу и время ее созыва» [4].

Государственному совету и Государственной думе предоставлялось право обращаться к Министрам и прочим должностным лицам, подчиненным по закону Правительствующему Сенату, с различного рода запросами по поводу интересующих депутатов действий, которые представлялись им незаконными.

Законодательные предположения рассматривались в Государственной думе и, по одобрении ею, поступали в Государственный совет. Законодательные предположения, предначертанные по почину Государственного совета, рассматривались в Совете и, по одобрении им, поступали в Думу. Законопроекты, прошедшие через обе палаты, представлялись царю Председателем Государственного совета.

Депутаты Думы пользовались депутатской неприкосновенностью [5].

Ведению Думы подлежали многочисленные вопросы, среди которых:

1) предметы, требующие издания законов и штатов, а также их изменения, дополнения, приостановления действия и отмены;

2) государственная роспись доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и главных управлений, равно как денежные из казны ассигнования, росписью не предусмотренные, на основании установленных правил;

3) отчет Государственного контроля по исполнению государственной росписи;

4) дела об отчуждении части государственных доходов или имуществ, требующем Высочайшего соизволения;

6) дела об учреждении компаний на акциях, когда при сем испрашиваются изъятия из действующих законов;

7) дела, вносимые на рассмотрение Думы по особым Высочайшим повелениям.

Первая Дума просуществовала с апреля по июль 1906 года. Состоялась всего одна сессия. Председателем первой Думы был избран кадет С.А. Муромцев, профессор Петербургского университета.

С самого начала своей деятельности Дума продемонстрировала, что она не намерена мириться с произволом и авторитаризмом цар-

ской власти. Это проявилось с первых дней работы российского парламента. В ответ на «тронную речь» царя 5 мая 1906 года Дума приняла адрес, в котором потребовала амнистии политических заключенных, реального осуществления политических свобод, всеобщего равенства, ликвидации казенных, удельных и монастырских земель и т. д.

Через восемь дней председатель Совета министров И.Л. Горемыкин отменил все требования Думы. Последняя, в свою очередь, провела резолюцию о полном недоверии правительству и потребовала его отставки. Вообще за 72 дня своей работы первая Дума приняла 391 запрос о незаконных действиях правительства. В конце концов она была распущена царем, войдя в историю как «Дума народного гнева».

Роспуск I Думы ознаменовался сменой премьер-министра. Вместо бесхарактерного царедворца Горемыкина председателем правительства был назначен П.А. Столыпин, человек волевой, одержимый идеей действительного осуществления в сотрудничестве правительства с Думой либеральных реформ. Именно он отстаивал сам институт представительной-законодательной власти, хотя в придворных кругах муссировался вопрос о ее ликвидации [6]. Назначение премьером Столыпина думские кадеты оценили как торжество реакции, ибо он последовательно и жестко проводил политику подавления террора в стране, который не обошел и его лично, и его семью. Но главное, с чем Столыпин шел в правительство, была идея осуществления крестьянской реформы, в которой он видел базис формирования гражданского общества в стране. Однако в отличие от думцев он стремился следовать букве закона, осуществив крестьянскую реформу на основе записанного в Основных законах права частной собственности на землю [7, с. 60–70].

Итак, Государственная дума была создана потому, что она была необходима самодержавию, помещикам и особенно буржуазии. В.И. Ленин писал, что представительные учреждения неизбежно порождают в капиталистических странах своеобразные формы влияния капитала на государственную власть. «И капиталисты, и помещики имеют в лице Думы готовый аппарат для проведения законов о «премиях» (себе самим), о таможенной охране (т. е. другой форме премий себе самим), о концессиях (третья форма премий себе самим) и так далее без конца» [8, с. 113].

Вместе с тем создание Государственной думы было полезно для пролетариата, поскольку ее существование облегчало организацию борьбы с самодержавием и буржуазно-помещичьим гнетом и явилось одной из легальных возможностей для организации классово-борьбы и подготовки народа к революции. В результате существования Государственной думы в России появилось законодательство, которое хотя формально, но ограничивало самодержавие.

Парламентаризм в России был «нежеланным ребенком» для правящих кругов. Его становление и развитие происходило в острой борьбе с авторитаризмом, самодержавием, самодурством чиновничества и исполнительной власти. В ходе становления российского парламентаризма был накоплен ценный опыт работы и борьбы с авторитарными тенденциями в деятельности властей, который не по-хозяйски забывать и сегодня.

Библиографический список

1. Исаев И.А. История государства и права России. М.: Юристъ, 1999.
2. История отечественного государства и права: учебное пособие. Ч. II. М.: Юридический колледж МГУ, 2000.
3. Новикова Л.И. Истоки русского парламентаризма: Уроки и ошибки // Власть. 2004. № 3.
4. Основные законы Российской империи // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 2002.
5. Закон о выборах в Государственную думу от 11 декабря 1905 г. // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 2002.
6. Зырянов П. Государственная Дума: как она работала // Политическое образование. 1989. № 15.
7. Новикова Л.И. П.А. Столыпин как государственный деятель // ПОЛИС. 2001. № 4.
8. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 18.