

УДК 342.53

Д.В. Сенникова

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ НАЧАЛА XX в. В ИСТОРИИ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ

В статье раскрывается порядок формирования и функционирования Государственной Думы (особое внимание уделяется первому и второму составам названного органа), исследуются позиции правоведов по поводу ее деятельности и деятельности входящих в ее состав депутатов. История данного органа сочетает в себе относительную независимость народных представителей с самодержавным государственным строем, который, по мысли многих государственных деятелей, не располагает к организации представительных учреждений.

Ключевые слова: народное представительство, Государственная Дума Российской империи, Государственный Совет Российской империи.

Русские правоведы XIX в. понимали институт народного представительства как систему избираемых органов, реализующих власть для общего блага всех граждан государства. При этом в качестве основных принципов их формирования и функционирования рассматривались: демократические выборы, независимость депутатов во взглядах и мнениях, сочетающаяся с постоянной поддержкой связи с электоратом.

Несмотря на убежденность в полезности представительных учреждений, Б.Н. Чичерин считал невозможным их существование в Российской империи и заявлял, что предпочитает «честное самодержавие несостоятельному представительству» [1. С. 519].

Точно так же Д.П. Трошинский писал, что английский парламент способен принимать решения, поскольку в его составе множество представителей просвещенного среднего класса, тогда как в Российской империи «находится много людей просвещенных, однако же главная масса народа и не столько просвещена, просвещение ее не такое, как просвещение главных народных масс европейских государств» [2. С. 48].

Однако 18 февраля 1905 г. Николай II утвердил рескрипт, которым было закреплено право граждан Российской империи избирать своих представителей для участия в законодательной деятельности. Спустя полгода высочайшим манифестом «Об учреждении Государственной Думы» было установлено, что названный орган создается для «предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих по силе основного закона через Государственный совет к верховной самодержавной власти» [3. Т. 20. С. 745].

Таким образом, в Российской империи был учрежден двухпалатный парламент.

Государственная Дума являлась нижней палатой законодательного органа и целиком избиралась гражданами России, при этом активным избиратель-

ным правом обладали лица мужского пола, достигшие 25 лет, имеющие российское подданство.

Данные требования являлись общими для всех, вне зависимости отсловия и сферы деятельности избирателя. В то же время существовали и специальные требования, заключающиеся в особых имущественных цензах, — избиратель должен располагать достаточным имуществом на праве собственности, аренды или пожизненного владения.

Некоторые категории граждан лишались как активного, так и пассивного избирательного права, а именно: лица, подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение правосостояния либо исключения из службы; несостоятельные должники; лица, лишенные духовного сана; осужденные за уклонение от военной повинности.

Кроме того, положением о выборах установлены категории граждан, которые имеют право участвовать в выборах, но обязаны воздержаться от его реализации: студенты, достигшие двадцатипятилетнего возраста, градоначальники и губернаторы, полицейские, а также воинские чины армии и флота, состоящие на военной службе.

В качестве депутата могло быть избрано лицо, обладающее активным избирательным правом и проживающее на территории соответствующего избирательного округа.

Законом были установлены многостепенные выборы, причем количество степеней, необходимых для избрания выборщика, голосующего непосредственно за кандидата в депутаты, зависело от категории избирателей. Так, для крестьян устанавливались четырехстепенные выборы.

Одной из важнейших стадий избирательного процесса, как и в настоящее время, являлось предварительное обсуждение выдвинутых кандидатур среди собрания избирателей, а затем в подготовительных собраниях выборщиков. Представляется, что данные собрания сродни современным агитационным публичным мероприятиям, в то же время законодательство о выборах в Государственную Думу Российской империи не содержало иных возможных форм агитации.

Если же говорить о деятельности представительного органа и статусе его членов, следует отметить, что депутаты обладали свободным мандатом, то есть пользовались полной свободой суждений и мнений. Избиратели не могли давать им наказания или осуществлять отзыв, однако многие депутаты рассматривали в качестве программы своих действий требования электората, выраженные в некотором подобии наказов, чтобы, как писал Б.Н. Чичерин, быть верным выражением страны [1. С. 6]. Каждый день в Думу приходили ходоки, «уполномоченные из самых отдаленных губерний и городов России», такие посетители обращались к депутатам за «удовлетворением своих нужд, уменьшением насилия, бесправия, нищеты» [4. С. 253]. Таким образом, несмотря на формальное закрепление свободного мандата, депутаты самостоятельно принимали в качестве своей позиции позицию избирателей или политической партии, к которой они принадлежали.

Следует отдельно отметить строгие правила, касающиеся обязательности посещения заседаний. За неучастие в заседании Государственной Думы по

неуважительным причинам депутаты подвергались штрафным санкциям из причитающегося им в ближайшем месяце довольствия.

Право и одновременно обязанность участвовать в заседании представительного органа является основой правового статуса депутата, в то же время, по мнению некоторых членов современной Государственной Думы, их коллеги относятся к ней без должной ответственности. В этой связи депутатами Государственной Думы В.В. Жириновским, С.В. Ивановым, Ю.А. Напсо, М.С. Рохмистровым, А.Н. Свистуновым, Е.Н. Тепляковым был предложен законопроект, содержащий санкции, подобные штрафам, применявшимся к членам Государственной Думы Российской империи.

Таким образом, проблемы, существовавшие в период функционирования первого законодательного органа, являются актуальными и для современной Государственной Думы.

Что касается полномочий Государственной Думы Российской империи, то они не ограничивались законодательными, данное представительное учреждение располагало и контрольными функциями, связанными с проверкой исполнения бюджетной росписи, а также разрешения займов для покрытия расходов.

Государственный Совет, став частью законодательной системы, приобрел статус верхней палаты, формируемой наполовину по высочайшему назначению, наполовину – от различных сословий, а именно: от духовенства православной церкви, от губернских земских собраний, от дворянских обществ, от Академии наук и российских университетов, от промышленности и торговли.

Полномочия Государственного Совета не сводились к простому одобрению предложенных законопроектов, данная палата вправе была выступать с законодательной инициативой.

Таким образом, под натиском революционного движения в Российской империи сложилась система представительных органов – в соответствии со ст. 7 и 86 Основного закона государь осуществлял законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой.

Оценивая представительные учреждения начала XX в., некоторые современные исследователи находят думскую деятельность хоть и полезной, но малозначимой, поскольку самой представленной частью по итогам выборов оказывались промышленники, помещики и интеллигенция, чья численность в государстве на 1913 г. не превышала 18,5% от общей численности населения. В Думе первого созыва они имели абсолютное большинство мандатов, а именно 259 из 499, тогда как рабочий класс, составляющий 14,8% населения, и крестьяне (66,7%) – все прочие места [5. Т. 1. С. 21].

Такое искаженное представительство происходило в большей степени от установленных законом четырехстепенных выборов для крестьян и в меньшей степени от недобросовестного порядка их проведения.

Тем не менее данный состав не устраивал правительство, поскольку только 10% голосов избирателей было отдано в пользу промонархических партий [6. С. 10].

Как указывал правовед М. Кроль, были приняты все возможные меры для склонения граждан к голосованию за партии правого толка. «Репрессии обрушились на все опасные или неблагонадежные с точки зрения правительст-

ва элементы: на организованные группы, решившие принять активное участие в выборах, и на партии и слои, бойкотировавшие выборы, и, наконец, на те необъединенные еще элементы, которые казались правительству ненадежными или подозрительными» [7. С. 10].

В административном порядке осуществлялась агитация за правые партии и притеснение всех прочих путем арестов, запугивания и иных мер.

Так, в г. Атараксе городской глава нарушил равенство партийных организаций, не предоставив местному отделению конституционно-демократической партии необходимого помещения, тогда как для собрания правой партии названный чиновник уступил кабинеты в городской Думе.

Кроме того, отмечалось, что земские начальники, обязанные воздерживаться от участия в избирательном процессе, тем не менее должны были провести с крестьянами частные собеседования, разъяснив «всю необоснованность программ партий, клонившихся к изменению основ государственного строя» [7. С. 6].

Во многом все указанные нарушения объяснялись несовершенством действующего Положения о выборах, поскольку отрегулировать и наладить ведение избирательного процесса в столь короткий срок не представлялось возможным. Несмотря на прямой запрет реализовывать свое активное избирательное право, чиновники активно использовали служебное положение для влияния на итоги выборов. Однако законодательство не содержало норм, в соответствии с которыми они могли быть привлечены к ответственности за подобные действия. Принятое положение, за небольшим исключением, включало в себя лишь составы правонарушений, связанные с неправомерными действиями при составлении списков избирателей, голосовании или подсчете голосов [7].

Помимо недостатков, связанных с неполнотой и несовершенством законодательства о выборах, государь император имел право распускать Государственную Думу по своему усмотрению. В этой связи первый и второй созывы названного представительного учреждения прекратили свои полномочия до окончания установленного законом пятилетнего срока, причем первая Государственная Дума Российской империи просуществовала семьдесят два дня, а вторая – сто два дня.

Учитывая изложенное, Д. Боффа полагал, что «Государственная Дума, избиравшаяся на основании дискриминационных цензовых критериев, никогда не обладала реальной властью и была лишь пародией на парламент», а Государственный Совет был «лишь сборищем сановников, которые не несли коллегиальной ответственности и сохраняли зависимость от дворцовых клик; каждый из министров рассчитывал, прежде всего, на то влияние, которым он пользовался в царском дворе» [5. Т. 1. С. 24].

В то же время существуют и противоположные точки зрения на деятельность Государственной Думы. Так, О.Н. Булаков считает, что первый и второй составы Государственной Думы стали самыми либеральными органами государственной власти за всю историю Российской империи [8. С. 179]. Хотя, как отмечает правовед, они стали таковыми из-за значительного превышения своих полномочий, вследствие чего и были распущены. В.И. Ленин

также отмечал, что «первый состав Государственной Думы был самым революционным в мире» [9. Т. 19. С. 370].

Как представляется, Д. Боффа руководствовался идеей того, что в самодержавном государстве представительное учреждение не сможет рассчитывать на независимость, гарантированную Конституцией. В конечном итоге первые два состава Государственной Думы обрели временную независимость вопреки закону.

Что касается третьего и четвертого созывов названного представительного учреждения, то они избирались по новому Положению о выборах, которое не только лишило избирательных прав жителей окраин Российской империи, но и значительно сузило электорат низших сословий, резко сократив представительство малоимущих граждан.

С учетом нового избирательного закона революцию 1905 г. можно назвать безрезультатной в плане существенных изменений формы правления Российской империи в сторону конституционной монархии.

Существующее народное недовольство значительно усилилось в связи с началом Первой мировой войны. Неразрешенные противоречия, связанные с наличием в государстве феодальных институтов – сословия крестьян и помещиков, аграрная экономика, развивающаяся вширь, необходимость набора и обеспечения огромной армии для подавления внутреннего сопротивления, а также начавшаяся война привели к возобновлению массовых стихийных забастовок, в результате которых произошло свержение монархии.

В этой связи необходимо повторно отметить, что правоведы считали невозможным существование истинных представительных институтов в условиях российской действительности. Н.Н. Новосильцев [10], Н.С. Мордвинов [11], А.Р. Воронцов [12] указывали на необходимость создания представительных учреждений, которые будут являться опорой для государя императора, однако они не мыслили как о выборности названных органов, так и об их независимости.

В этой связи учреждение Государственной Думы Российской империи следует считать вынужденной мерой, к которой прибегнул государь император для снятия социального напряжения.

Однако в обществе данная реформа получила совершенно иное истолкование. Избранные депутаты не только со всей серьезностью относились к своим обязанностям, но и что самое главное, старались стать инструментом, способным учесть позицию электората даже в условиях существования самодержавного государства.

Литература

1. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. 2-е изд. М.: Т-во И.Д. Сытина, 1899. 830 с.
2. Записка Д.П. Трошинского о министерствах // Сб. императ. Рос. ист. о-ва. СПб., 1868. Т. 3. С. 1–162.
3. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. III. Т. 20. Отд-ние II-е. СПб., 1908. 1110 с.
4. Локоть Т.В. Первая Дума: статьи, заметки и впечатления бывшего члена Государственной Думы. М., 1906. 366 с.
5. Боффа Д. История Советского Союза: в 2 т. М.: Международные отношения, 1994. Т. 1. 629 с.

6. Болтенкова Л.Ф. Влияние парламентов на развитие федерализма в России // Политико-правовые основы федерализма в России / под ред. Р. Хакимова. Казань, 2006. С. 1–23.
7. Кроль М. Как прошли выборы в Государственную Думу. СПб.: Типография Р.С. Вольпина, 1906. 67 с.
8. Парламентское право России: учеб. М.: Эксмо, 2006. 654 с.
9. Ленин В.И. Полн. соб. соч.: в 55 т. М., 1980. Т. 19. 608 с.
10. Государственная уставная грамота Российской Империи Н.Н. Новосильцева // Шильдер Н.К. Император Александр Первый: Его жизнь и царствование. 2-е изд. СПб.: А.С. Суворин, 1905. С. 499–526.
11. Мордвинов Н.С. Избранные произведения. М., 1945. 255 с.
12. Бумаги графа Александра Романовича Воронцова. М.: Типография А.И. Мамонтова, 1872. Ч. 1. 480 с.