

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ 1906 Г. КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Талашкевич Н.Н.

Научный руководитель – доцент Деревскова В.М.

Иркутский юридический институт

Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Рассматривая развитие Российского государства в начале XX века, мы не можем упускать из виду «Основные законы» 1906 г. как существенный фактор модернизации. В этот сложный для России период, период внешних конфликтов и внутренних потрясений, существовала потребность в изменении существующего законодательства для снятия политической напряженности, что в свою очередь не могло не отразиться на государственном строе Российской империи.

Основными государственными законами, представлявшими по существу первую русскую конституцию, 23 апреля 1906 г. были закреплены принципиальные элементы «обновленного строя» и идеи монархического конституционализма. Они предусматривали существование смешанной или умеренной формы правления и исходили из дуализма исполнительной и законодательной власти. Такая форма правления рассматривалась в государственно-правовой литературе как переходная от абсолютной монархии к парламентарной.

Николай II утвердил текст новой редакции «Основных государственных законов Российской Империи» 23 апреля 1906 г., за несколько дней до открытия I Думы. Такая поспешность была связана со стремлением не допустить их обсуждения в Думе, дабы последняя не превратилась в Учредительное собрание. Основные законы 1906 г. закрепляли государственное устройство Российской империи, государственный язык, существование верховной власти, порядок законодательства, принципы организации и деятельности центральных государственных учреждений, права и обязанности российских подданных, положение православной церкви и др.¹

Также был сформулирован объем царской власти: «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть...»². Отныне Российский Император должен был делить законодательную власть с Государственной Думой и Государственным Советом.

В девятой главе «Основных законов», устанавливавшей порядок принятия законов, определялось, что «никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государем Императором». Законопроекты, не принятые обеими палатами, считались отклоненными. Законопроекты, отклоненные одной из палат, могли быть вновь внесены на ее рассмотрение только с разрешения Императора. Законопроекты, не утвержденные императором, могли быть вновь рассмотрены не ранее следующей сессии.

Предусматривался и иной вариант принятия законов. Статья 87 «Основных законов» ограничивала законодательные права Государственной Думы, предоставив Императору право в период прекращения заседаний Думы (а продолжительность заседаний Думы и сроки перерывов определялись Императором) издавать чрезвычайные указы, имевшие силу законов. Эти указы должны были вноситься на обсуждение в Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы. Они не могли вносить изменения ни в «Основные законы», ни в «Положение о Думе и Государственном

¹ Полный свод законов Российской империи. – Кн. 1. – Спб., 1911. – С. 1–30.

² Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – С. 263.

Совете», ни в постановления о выборах в Государственный Совет или Думу.

Царское правительство широко использовало ст. 87 для принятия наиболее реакционных указов. В период между разгоном I Думы и созывом II Думы (8 июля 1906 г.–20 февраля 1907 г.) было издано 60 указов. Ярким примером может послужить роспуск II Думы и издание нового избирательного закона о выборах в нее от 3 июня 1907 г., что было грубым нарушением «Основных законов» 1906 г. и было недопустимо даже по ст. 87 «Основных законов».

К тому же «Основные законы» отличались неясностью формулировок в отношении ряда норм, регламентировавших деятельность Государственной Думы. Текст «Основных законов» был крайне неопределенным в трактовке понятия сессии. В статье 99 говорилось о том, что «продолжительность ежегодных занятий Государственного Совета и Государственной Думы и сроки перерыва их занятий в течение года определяются указами Государя Императора». Без ответа оставался вопрос о том, сколько может быть сессий в течение года. И краткосрочные, и длительные перерывы в деятельности Думы объявлялись указами Императора в одних и тех же выражениях. Когда III Дума возобновила заседания после рождественских каникул 20 января 1909 г., это было сочтено продолжением прежней сессии, хотя указ 20 декабря 1908 г., объявивший этот перерыв, буквально повторил указ, закрывший первую сессию данного созыва. Между тем строгое определение сессии имело принципиальный характер, так как не утвержденные Императором законопроекты не могли быть внесены на повторное обсуждение в течение той же сессии (ст.112 «Основных государственных законов»). Неурегулированным законодательством остался и вопрос преемственности законодательных работ различных созывов Думы. Существуют разные мнения о причинах возникновения данного пробела в Российском законодательстве, среди которых и его умышленное создание. Император пытался избежать ограничения собственной власти, изменения государственного строя любым путем. Данное упущение давало ему такую возможность.

Что же касается судебной власти, то существуют разные точки зрения по поводу соотношения исполнительной и судебной власти рассматриваемого периода. Споры разворачивались относительно ст. 22 «Основных государственных законов», которая установила: «Судебная власть осуществляется от имени Государя Императора установленными законами судами, решения коих приводятся в исполнение именем Императорского Величества»¹. Ведь в ранее принятых законодательных актах, в которых имелось упоминание о судебной власти, об Императоре не было ни слова. Так, в ст. 238 «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. указывалось: «Власть судебная во всем её пространстве принадлежит Сенату и местам судебным»². В ст. 1 «Устава судебных установлений» от 20 ноября 1864 г. было установлено: «Власть судебная принадлежит мировым судьям, съездам мировых судей, судебным палатам и Правительствующему Сенату в качестве верховного кассационного суда»³.

Большинство дореволюционных юристов считали, что монарх как лицо, обладающее верховной властью в стране, осуществлял в том числе и верховную судебную власть. Так, Н.А. Захаров писал: «Русский Император как единый глава судебной власти воплощает в себе понятие верховной юстиции, которая пробуждается к жизни в непосредственных выражениях в исключительных случаях, не в форме юрисдикции, но в форме общего высшего руководства, общее же право судоустройства вверяется Им

¹ Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – С. 264.

² Свод законов Российской империи. Т. I. – СПб., 1900. – С. 100.

³ Там же. – Т. XVI. – С. 1.

специальным органам»¹. П.Е. Казанский в связи с этим использовал понятие «судебное верховенство», приписывая его монарху. Он писал, что по отношению к прокурорам, судьям и всем служащим судебных мест монарху принадлежит то же самое право судебного верховенства, которое принадлежит ему и по отношению ко всем лицам, состоящим на государственной службе².

Очевидно, что речь в данном случае идет о том же назначении монархом судебных чиновников и освобождении их от должности. Однако назначение судей – это прерогатива большинства глав государства, причем не только монархов, но и президентов при республиканских формах правления. Так, например, президент Российской Федерации назначает судей федеральных судов (п.«е» ст. 83 Конституции Российской Федерации), что не дает оснований относить его к судебной власти. В этой ситуации проявляется один из элементов сдержек и противовесов в системе разделения властей: судебная власть самостоятельна, однако само ее формирование зависит от исполнительной власти. Таким образом, в этом плане взаимоотношения российского монарха с судебной властью не выходят за рамки разделения властей. П.Е. Казанский пишет: «Государю Императору принадлежит верховный надзор относительно всего ведомства правосудия. Министр юстиции обязан подавать ежегодные всеподданнейшие отчеты о деятельности всего Министерства юстиции и доставлять по своему ведомству все сведения Государю Императору по Его Высочайшему требованию»³. Однако Министерство юстиции, как и любое иное министерство, – это орган исполнительной власти. Министерство юстиции в отношении судов осуществляет организационное руководство, не вмешиваясь собственно в отправление правосудия. Таким же образом были определены и функции Министерства юстиции. Оно, так же как и любое другое министерство, как было указано в ст. 239 «Общего учреждения министерств», «само собою никого судить и никаких тяжб решить не может». Таким образом, Император в отношении Министерства юстиции осуществлял руководство и контроль как носитель исполнительной, а не судебной власти.

Таким образом, ст. 22 и 23 «Основных государственных законов Российской империи» в редакции от 23 апреля 1906 г. не внесли ничего существенно нового во взаимоотношения монарха и суда. Основные законы лишь закрепили независимость судебной власти, которая была провозглашена еще по Судебным уставам от 20 ноября 1864 года⁴.

В свою очередь исполнительная власть, согласно Основным Законам, принадлежит полностью монарху: «Власть управления во всем объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского. В управлении верховном власть его действует непосредственно» (ст. 10)⁵.

Однако в отношении подчиненного управления она, по силе той же статьи, вверяется подчиненным инстанциям «согласно закону». Министры объявлялись неприкосновенными особами. Императорское правительство несло ответственность только перед царем, последний его формирует, пестует, охраняет⁶. Данное положение можно увидеть в ст. 81 «Основных Законов»: «Председатель Совета министров, министры и

¹ Захаров, Н.А. Система русской государственной власти / Н.А. Захаров. – Новочеркасск, 1912. – С. 150.

² Казанский, П.Е. Власть Всероссийского Императора / П.Е. Казанский. – СПб., 2007. – С. 80.

³ Там же.

⁴ Хамченко, Т.А. Судебная власть по Основным государственным законам Российской Империи от 23 апреля 1906 г. / Т.А. Хамченко // История государства и права. – 2008. – № 10. – С. 16–17.

⁵ Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – С. 263.

⁶ Смирнов, А.Ф. Государственная Дума Российской империи 1906–1917 гг. : Историко-правовой очерк / А.Ф. Смирнов. – М. : Книга и бизнес, 1998. – 624 с.

главноуправляющие отдельными частями ответственуют перед Государем Императором за общий ход государственного управления. Каждый из них в отдельности ответственует за свои действия и распоряжения»¹.

Идея ответственного правительства была выдвинута еще на заседании IV Государственной Думы. Ввиду явной необходимости преобразований в системе государственного управления, так как правительство не справлялось с назревшей в стране ситуацией. Тем не менее, Император дал резкий отпор данным предложениям. Исполнительная власть сохранила за собой все существовавшие ранее полномочия.

В 1906 г. новые «Основные законы» сделали огромный шаг в направлении признания за подданными гражданских прав, посвятив им постановления особой, 8-ой главы. В ней провозглашается следующее: невозможность преследования за преступные деяния и задержание под стражу иначе, как в порядке, установленном в законе, и в случаях, им определенных (ст. 72–73), неприкосновенность жилища (ст. 75), свобода передвижения и занятий (ст. 76), свобода устраивать собрания (ст. 78) и образовывать общества и союзы (ст. 80); далее свобода слова – устного и печатного (ст. 79) и, наконец, свобода религиозная (ст. 81).

Таким образом, становится очевидным, что Российская империя уже пережила в своем развитии этап абсолютной монархии и пришла к чему-то новому. Так что же это было? Существуют разные точки зрения современников относительно того, как охарактеризовать государственный строй России рассматриваемого периода: и «конституционная монархия» (П.Б. Струве, С.А. Корф), и «конституционное самодержавие» (В.И. Ленин), и «конституционная империя под самодержавным царем» (международный альманах Гота). Показательна в этом отношении развернувшаяся в самом начале деятельности III Думы при обсуждении текста адреса Николая II дискуссия по поводу того, какой же политический режим установился в России и должно ли быть упомянуто в адресе понятие конституции. Либеральные фракции устами кадета П.Н. Милюкова и октябриста А.И. Гучкова заявляли, что «обновленный строй» есть строй конституционный, что в России уже совершен переход от неограниченной монархии к конституционной. Правые в лице их лидеров В.М. Пуришкевича и Н.Е. Маркова доказывали, что никаких принципиальных изменений не произошло, сравнивали Думу с судом присяжных, которому монарх даровал право судить, но не ограничил тем самым своей власти.

Эти дискуссии связаны с существом Основных законов 1906 г., так как не все исследователи признают их конституцией. Тем не менее, исходя из определения В.И. Гессена, под конституцией обычно понимается основной закон, определяющий структуру государственной власти, распределение между отдельными ее органами функций властвования, основные права и обязанности граждан в отношении к власти. Таким образом, Основные законы, безусловно, были конституцией, несмотря на то, что в их тексте и в относящихся к ним актах правительства это слово избегалось и вместо него говорилось обычно о представительном строе².

По мнению В.В. Леонтовича, «Основные законы» провели не только четкое разделение законодательной власти и исполнительной, но и обеспечили независимость судебной власти³. М. Шефтель считает, что права русских правительственных учреждений не отличались существенным образом от тех, которыми пользовались народные представительства во всех конституционных государствах⁴.

¹ Полное Собрание Законов Российской Империи. – Собрание 3-е. – Том XXV. 1905. – СПб., 1908.

² Гессен, В. Конституция / В. Гессен // Новый Энциклопедический Словарь. – Том 22. – С. 565.

³ Леонтович, В.В.. История либерализма в России 1762–1914 / В.В. Леонтович. – Париж, 1980. – С. 457.

⁴ Szeftel M. The Russian Constitution of April 23, 1906. Political institutions of the Duma Monarchy. – Bruxelles : Les Editions de la Librarie Encyclopedique, 1976. – P. 262.

Таким образом, представляется, что более корректными в своих определениях были авторы, полагавшие, что в России установилась дуалистическая монархия (В.М. Гессен, Е.А. Энгель). Налицо было крушение абсолютной монархии, но и конституционная еще не была установлена. Российская империя находилась на промежуточном этапе между этими двумя формами правления.

Итак, мы видим, что качественное изменение правовой базы привело к изменению самого государственного строя.