

РОЗВІДКИ

Олена Зінченко

●

ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1906 -1916 РОКІВ

В умовах нашого реформаторського сьогодення та напередодні столітнього ювілею запровадження в Російській імперії народного представництва - законодавчих Державної ради та Державної думи - проблема обсягу та меж його повноважень набуває актуальності наукового, політичного і практичного плану. Це стосується і законодавчої ініціативи Державної ради Російської імперії 1906 - 1916 рр., до складу якої входила того часу Україна, а її представники у цій палаті сягали за чверть її членів. Означеної проблеми різною мірою торкалися дорадянські правознавці Б. Е. Нольде (5), К. Н. Соколов (7), Я. М. Магазинер (2). Проте їхні невеликі праці носили публіцистичний характер. Отже, проблема ще не знайшла комплексного висвітлення. Тому мету нашого дослідження складає спроба виявити і охарактеризувати шляхом аналізу низки відповідних законодавчих актів обсяги та особливості законодавчої ініціативи Державної ради Російської імперії 1906 - 1916 рр.

20 лютого 1906 р. в Росії було запроваджено Державну думу, а 24 квітня 1906 р. - Державну раду (9, 10). Вони отримали певні законодавчі повноваження, у тому числі і право законодавчої ініціативи. Так, у маніфесті 20 лютого 1906 р. говорилось: «Державній Раді і Державній Думі, у визначеному їх запровадженнями порядку, надається право збуджувати пропозиції про скасування чи зміну чинних та видання нових законів, за винятком Основних Державних Законів, почин перегляду яких Ми зберігаємо за Собою» (4, с. 37). Переказ цього положення увійшов до статей 8 та 107 оновлених Основних державних законів (6, с. 55, 57). Стаття 43 Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) надавала Раді право законодавчої ініціативи: «Державна Рада може збуджувати пропозиції про скасування або зміну чинних і видання нових законів (ст. 54 - 56), за винятком Основних державних законів» (10, с. 152). Вказані статті (54 -56) деталізували деклароване статтею 43 право Державної ради щодо законодавчого почину: «Про скасування чи зміну чинного або видання нового закону члени Державної ради (Державної думи) подають письмову заяву Голові Державної ради (Державної думи). До заяви про зміну чинного чи видання нового закону необхідно подати проект основних положень пропонованої зміни закону або нового закону з пояснювальною до проекту запискою. Якщо заяву цю підписано не менше ніж тридцятьма членами, то Голова вносить її на розгляд Державної ради (Думи)» (10, ст. 54, с. 154 - 155; 9, ст. 55, с. 953). «Про день слухання в Державній раді (Державній думі) заяви про скасування чи зміну чинного та видання нового закону сповіщаються міністри і головнуправляючі окремими частинами, до предметів відомства яких відноситься заява, з надісланням їй копій заяви та додатків, що їх стосуються, не пізніш як за місяць до дня слухання» (10, ст. 55 - 56, с. 155). «Якщо Державна рада (Державна дума) поділяє викладені в заяві міркування про бажаність скасування чи зміни чинного або видання нового закону, то відповідний законопроект укладається і вноситься до Державної ради (Думи) відповідним міністром чи головнуправляючим окремою частиною. У випадку відмови міністра чи

головноуправляючого від укладання такого законопроекту Державною радою (Думою) може бути утворена для його укладання комісія зі свого осередку» (10, ст. 56 - 57, с. 155; 9, ст. 55 - 56, с. 953). Отже, почин законодавчих установ виглядав, як право змусити міністра внести законопроект.

Внесення Державною радою, як і Думою, законопроекту на свій власний розгляд виявилось актом складним. Центральним моментом у сукупності пов'язаних з почином Державної ради, як і Думи, дій було визнання однією з цих установ «бажаності скасування чи зміни чинного або видання нового закону (10, ст. 56, с. 155; 9, ст. 55, с. 952). Уся попередня низка актів була спрямована на підготовку цього основного рішення. Як тільки воно наставало, відповідно до закону, необхідно наставало і внесення законопроекту. «Саме у цьому праві, шляхом визнання «бажаності» викласти внесення законопроекту, - вважав Б. Е. Нольде, - і висловлювалось право законодавчої ініціативи Державної ради і Думи» (5, с. 2546). Підготовка центрального акту визнання «бажаності скасування чи зміни чинного або видання нового закону» полягала у тому, що членами Державної ради, як і Думи, у числі не менше тридцяти подавалась Голові відповідна заява. Остання мала супроводжуватись проектом основних положень пропонованої зміни закону або нового закону з пояснювальною до проекту запискою. Заява вносилась до Державної ради чи Думи і голосувалась для ухвалення постанови про «бажаність». Голосуванню обов'язково мало передувати повідомлення не менше ніж за місяць міністра або головноуправляючого про день слухання і одночасне надіслання їм копії заяви з додатками (10, ст. 56, с. 155; 9, ст. 57, с. 953).

Таким чином, почин законодавчих установ викликав або укладання і внесення законопроекту міністрами, або укладання і внесення законопроекту комісією тієї установи, яка взяла на себе почин. Отже, закон вважав загальним правилом перший напрямок справи і винятком - другий. Останній наставав тоді, коли міністр відмовлявся від укладання законопроекту.

Другий шлях появи законопроектів з почину законодавчих установ полягав в укладанні і внесенні їх комісіями цих установ. І хоча, відповідно до російського законодавства, цей другий шлях виявився шляхом винятковим, але за сутністю справи він мав би вважатись найнормальнішим і найзрозумілішим. Державна рада чи Дума, висловивши свою волю про внесення законопроекту, доручали справу своїм органам, що працювали під їхнім безпосереднім контролем та керівництвом і були цілком їм підпорядковані. Внесення законопроектів, що виникли з почину законодавчих установ завдяки їхнім комісіям, виявлялось настільки зрозумілим, що закон не знаходив необхідним нічого додати до того, що було сказано у статтях 56 та 57 Запроваджень Державної ради (24 квітня 1906 р.) та Державної думи (20 лютого 1906 р. (10, с. 155; с. 935).

Обрання першого чи другого шляху внесення законопроектів, що виникали з почину Державної ради чи Думи, залежало, як вже говорилося, від того, відмовлявся чи ні міністр від укладання цих законопроектів. Комісія Державної ради чи Думи утворювалась, відповідно до закону, лише у випадку відмови міністра (10, с. 155; 9, с. 935). У цій, на перший погляд, ясній постанові таїлось одне з найскладніших питань російського державного права: що робити, якщо міністр не заявляв про відмову укласти законопроект, бажаність якого визнана однією з палат, але насправді законопроекту не вносив. З такої ситуації нібито не знаходилось виходу. Державна рада і Дума, вочевидь, не мали законної підстави удатися до доручення укласти і внести законопроект своїй комісії, і, таким чином, право законодавчого почину ніби перетворювалось на мертву букву.

Серйозним обмеженням права законодавчої ініціативи палат народного представництва виявлялось положення про право монарха самостійно видавати закони у надзвичайному порядку за ініціативою уряду. Низка законів, що оновлювали державний лад Російської імперії - Маніфест 17 жовтня 1905 р (3), Маніфест 20 лютого 1906 р. про оновлення Запровадження Державної думи та перебудову Запровадження Державної ради (4), Основні державні закони 23 квітня 1906 р. (6), Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) (10) - говорили про те, що жоден закон не може набути чинності без ухвали його палатами народного представництва - Державною радою та Державною думою. Проте стаття 87 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. робила виняток з проголошеного загального правила законодавства. Зокрема, у

ній говорилось: «Під час припинення занять Державної думи, якщо надзвичайні обставини викличуть необхідність у такому заході, який вимагає обговорення у законодавчому порядку, Рада Міністрів подає про неї Государю Імператору безпосередньо. Захід цей, однак, не може вносити змін ні до Основних Державних Законів, ні до Запровадження Державної Ради або Державної Думи, ні до постанов про вибори до Ради чи Думи. Чинність такого закону припиняється, якщо відповідним Міністром або Головноуправляючим окремою частиною не було внесено до Державної Думи протягом перших двох місяців після відновлення занять Думи відповідний ухваленому заходу законопроект, або його не ухвалить Державна Дума чи Державна Рада» (6, с. 68).

Хоча статтю 87 було внесено до закону з метою нагального вирішення адміністративних питань надзвичайного характеру в обставинах, коли Державна дума і Державна рада не працювали, вона, за свідченням редакційної статті газети «Право» (1911 р.), почала відігравати «велику практичну роль» у функціонуванні російського оновленого державного ладу і здійснювала «серйозний вплив» на державне життя (8, с. 729). Досить значне навіть у кількісному відношенні застосування 87 статті, - підкреслювала газета, - все-таки поступається нормальному плину, передбаченому саттею 86 законодавства. Зате у якісному відношенні, з точки зору внутрішнього змісту, проведених за цей час законів (1906 - 1911) рр. - **О. 3.**», 87 стаття виявляється, безумовно, панівною» (8, с. 729 - 730). Застосування статті 87 протягом періоду від розпуску першої Державної думи (8 липня 1906 р.) до початку діяльності другої Думи (20 лютого 1907 р.) набуло огульного характеру. За цей період було видано близько шістдесяті указів (8, с. 730). Слід зазначити, що переважна більшість питань, які уряд вирішував за допомогою статті про надзвичайні умови, зовсім не відповідали вимогам останніх (8, с. 730).

Таке інтенсивне застосування 87 статті породжувало підозру щодо правильності користування винятковими повноваженнями з боку уряду. «Безсумнівно, що коли б не було припинено занять Державної думи, - констатувала газета «Право», - така величезна кількість законопроектів, серед яких було стільки важливих і безмежно складних, не могла б нормальним порядком зробитись законом. Отже, видання указів по 87 статті розглядалось не як аномалія, хоча і неминуча, внаслідок припинення діяльності законодавчих чинників, а, навпаки, як коректив до нормального ходу законодавства. А за такого погляду, зрозуміло, сутність і значення 87 статті не могли не зазнати перекручення» (8, с. 731).

Для застосування 87 статті Основні державні закони 23 квітня 1906 р. вимагали наявності цілої низки ознак. Перш за все було необхідно, щоб під час припинення занять Державної думи надзвичайні обставини вимагали видання законодавчого заходу (6, ст. 87, с. 68). Якщо ці ознаки були в наявності, то законодавчий захід, як виняток зі змісту статті 86, відповідно до якої жоден закон не може бути виданим без ухвалення Державної думи і Державної ради, міг бути затвердженим монархом за поданням Ради міністрів (6, ст. 86, с. 68). Вказані ознаки викликали свого часу дебати в російській юридичній літературі. Перш за все поставало питання: що то є припинення занять? Чи відрізняється воно від перерви сесії? Що означають надзвичайні обставини? Адже за деякої тенденційності їх розуміння можна поширювати безмежно. І чи повинні надзвичайні обставини виникнути раптово під час припинення занять, чи вони могли вже існувати і до розпуску палат народного представництва, коли, звичайно, було можливо здійснити нормальний порядок? І, нарешті, чи розумівся під «заходом», що вимагав обговорення у законодавчому порядку, всякий закон (за винятком точно перелічених у самій 87 статті), чи у зв'язку з тимчасовим характером заходу і можливим його відхиленням палатами, він не повинен був вносити органічних змін, створюючи юридичні наслідки, які зв'язували б парламент у його вирішенні?

Російський уряд вправно скористався вказаними суперечностями й розбіжностями у широкому тлумаченні статті 87. «Століпін з цієї статті, - констатував у своїх спогадах С. Ю. Вітте, - шляхом найнеправильнішого й свавільного її застосування створив ціле законодавство, що ґрунтувалось на цій статті» (1, с. 312). «Він під викликані надзвичайними обставинами заходи, - продовжував великий реформатор, - почав підводити найґрунтовніші речі, які чекали свого здійснення десятки й десятки років

(селянське питання, питання віротерпимості), і почав проголошувати нові закони велетенської важливості на підставі статті 87-ї, для чого він розпускав і своєчасно не скликав Думу, і навіть розпускав законодавчі установи на 3 дні, щоб провести найгрунтовніші закони, що протягом десятків років чекали свого здійснення (земства у західних губерніях). Одне слово, на підставі цієї статті, безсовісно перекручуючи справжній і абсолютно зрозумілий її зміст, він почав перекроювати Росію» (2, с. 232 - 233).

Щоправда, закони, що видались на підставі 87 статті, носили лише тимчасовий характер, і палати володіли правом відхилити їх у разі внесення їх, не пізніше двох місяців від дня відновлення занять (6, ст. 87, с. 68). Але практика показувала, що влада паралізовувала на необхідний їй час нормальний законодавчий порядок, щоб замість нього запровадити винятковий. Зрозуміло, це не змінювало юридичних висновків, а з політичної точки зору, співвідношення політичних чинників позбавляло законодавчі установи тієї протизваги, яка полягала у можливості відхилення виданого у винятковому порядку закону. А «надзвичайні обставини, - підкреслювала у березні 1911 р. газета «Право», - слід бачити саме у відхиленні урядових законопроектів, які у такому випадку й проводяться у винятковому порядку, всупереч думці палат» (8, с. 736).

Викладений матеріал дозволяє дійти наступних висновків. Оновлене російське законодавство допустило поглинання здійснення почину, який, у принципі, належав верхівній владі, міністерською ініціативою і надало міністрам у цьому плані виключні повноваження. Тим самим почин законодавчих установ перетворювався на почин представників уряду, який призначався і звільнявся тільки монархом. Почин палат народного представництва виглядав, як право змусити міністра внести законопроект. І тільки у випадку відмови міністра від такої пропозиції Державна рада чи Дума «могли», як уточнював закон, утворити комісії для укладання законопроекту. Це означало, що палати народного представництва «могли» користуватись правом законодавчої ініціативи лише за залишковим принципом. До того ж закон невиразно визначав, коли це право зберігалось за палатами. Такі положення суттєво обмежували право законодавчої ініціативи Державної ради і Думи.

Серйозним обмеженням права законодавчої ініціативи Державної ради, як і Думи, виявилось положення про право монарха самостійно видавати закони у надзвичайному порядку, за ініціативою уряду, відповідно до статті 87 Основних державних законів. Ця стаття мала діяти у надзвичайних обставинах, але широко застосовувалась як звичайний засіб вирішення пекучих для уряду проблем, тобто тих, які відкидалися палатами народного представництва. Працювали також на користь влади і проти палат народного представництва різні неточності, двозначності, неясності формувань законів щодо законодавчої ініціативи, які уряд тлумачив відповідно до своїх інтересів.

Джерела та література:

- 1 Витте С. Ю., Воспоминания. Царствование Николая II. - Т. 2. - М. - Пгр.: Госиздат, 1923. - 518 с.
- 1 Магазинер Я. М. Восемьдесят седьмая статья // Труды юридического общества при Императорском С.-Петербургском университете. - Т. 2. - 1911. - С. 299 - 312.
- 3 Манифест 17 октября 1905 г. // Конституция Российской империи. - Спб.: Экон. тип., 1907. - С. 26 - 27.
- 4 Манифест 20 февраля 1906 г. Об изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре Учреждения Государственной Думы // Законодательные акты переходного времени 1904 - 1908 гг. - Спб.: Право, 1909. - С. 253 - 256.
- 5 Нольде Б. Э. Законодательный почин по русскому праву // Право. - 1911. - № 44. - С. 2413 - 2423; № 45. - С. 2473 - 2483.
- 6 Основные Государственные Законы (23 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. - С. 54 - 74.
- 7 Соколов К. Н. Этюды о парламентаризме // Вестник права. - 1906. - Кн. 4. - С. 1 - 69.
- 8 Статья восемьдесят седьмая // Право. - 1911. - № 12. - С. 729 - 736.
- 9 Учреждение Государственной Думы (20 февраля 1906 г.) // Законодательные акты переходного времени. - С. 941 - 951.
- 10 Учреждение Государственного Совета (24 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. - С. 144 - 171.