

Зінченко О.В.

ЕВОЛЮЦІЯ ПРОЕКТУ ОСНОВНИХ ДЕРЖАВНИХ ЗАКОНІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 23 КВІТНЯ 1906 РОКУ

Наближається сторіччя від початку першої російської революції (1905-1907 рр.), що загострює потребу перегляду сфальсифікованих більшовицькою історіографією оцінок події як у цілому, так і її окремих складових частин. Це стосується і законодавчих актів, на підставі яких відбулась зміна форми та змісту російської державності, і перш за все Основних Державних Законів 23 квітня 1906 р., що запровадили народне представництво у вигляді Державної думи та Державної ради. Проект Основних Державних Законів пройшов низку етапів опрацювання, про що лише згадувалось кількома авторами [1, с. 230-245; 2, с. 1321-1331; 3, с. 260]. В нашій статті здійснюється спроба виявити особливості змін, яких зазнав проект на різних етапах свого розвитку, шляхом аналізу Основних Державних Законів, їх порівняння з іноземними конституціями того часу та використання джерел мемуарного характеру.

Авторство та обставини виникнення проекту Основних Державних Законів невідомі. П.М. Милуков писав у споминах, що після 17 жовтня 1905 р. С.Ю. Вітте посилено вивчав настрої ліберальної інтелігенції, пропонував вченим-правознавцям "скласти для нього проект основних законів" та що він порадив прем'єрові, для вирішення такої проблеми, скопіювати бельгійську або болгарську конституцію [8, с. 327-330]. Професор права В.М. Гессен та С.Ю. Вітте згадували, що на початку 1906 р. Микола II вручив текст проекту Основних Державних Законів голові старої Державної ради графу Д.М. Сольському для опрацювання у Державній канцелярії та надіслання на подальший розгляд Радою Міністрів [2, с. 1321; 1, с. 230]. На користь виготовлення проекту лібералами говорить і той факт, що опрацьований у Державній канцелярії проект Основних Державних Законів передбачав запровадження в Росії конституційної монархії. "Коли б Основні Закони були затверджені Верховною владою в редакції державної канцелярії, - писав з цього приводу у 1916 р. В.М. Гессен, - ми мали б сьогодні типову конституцію західноєвропейського зразку, звільнену від всіляких національно- побутових особливостей... Проект Державної канцелярії виявився майже буквальною відтворенням відповідних текстів пруської або бельгійської конституції та, в особливості, японської конституції 1889 р." [2, с. 1321].

Перша глава проекту у редакції Державної канцелярії – "Про імператорську владу" – значно коротша за відповідні глави "Про сутність Верховної Самодержавної влади" інших проектів. В ній нараховувалось 15 статей (від ст. 5 до ст. 19) замість 21 статті (від ст. 4 до ст. 24) затвердженого 23 квітня 1906 р. тексту. Іменуючи Государя Імператора Самодержцем Всеросійським, ст. 5 проекту не вміщувала поняття самодержавства в характеристику влади, що йому належить: "Государю Імператору, Самодержцю Всеросійському, приналежить Верховна в державі влада". Про права монарха згадувала ст. 10: "Государь Імператор затверджує закони та видає укази, необхідні для приведення законів до виконання". Це відповідало ст. 45 пруської конституції [4, с. 396]. Повноваження монарха у галузі міжнародного та військового управління визначались проектом у цілковитій відповідальності до аналогічних положень пруської, японської та болгарської конституцій. Ст. 11: "Государю Імператору належить влада верховного управління. Він оголошує війну, укладає мир, а також договори з іноземними державами", що відповідало ст. 13 японської конституції та ст. 46 і 48 пруської [7, с. 377; 4, с. 396]. Ст. 14: "Государь Імператор є Державний вождь російської армії та флоту. Йому належить верховне управління усіма сухопутними й морськими збройними силами", що відповідало ст. 46 пруської, ст. 11 японської та ст. 11 болгарської конституцій [2, с. 1323; 4, с. 396; 7, с. 377; 6, 163]. Проект не містив жодної вказівки на право монарха проголошувати військовий чи надзвичайний стан у певних місцевостях, на право карбування монети та визначення її зовнішнього вигляду, на право скасування державних стягнень та помилування. Проект не згадував також про порядок завідування государевим та удільним майном, зміни та доповнення до Запровадження про Імператорську фамілію. Напевно, такі замовчування пояснювались відсутністю подібних постанов у західноєвропейських конституціях.

Друга глава проекту (восьма в редакції 23 квітня 1906 р.) присвячена питанню " про основні права та обов'язки російських підданих". В наступних проектах, окрім доконечного тексту, вказівки на основні права відсутні. У канцелярській редакції ст. 25 проголошувала: "Кожна затримана особа у місцях перебування судової влади протягом 24 годин, а в інших місцевих протягом трьох діб з часу затримання, має бути або звільнена, або передана судовій владі, яка, за негайним розглядом обставин затримання, або звільняє затриманого, або виносить постанову, з проголошенням підстав, про подальше його затримання. Для віддалених сільських місцевостей, де дотримання згаданого терміну виявляється неможливими, він може бути продовженим особливим законом" [2, с. 1323-1324]. Ст. 26 проголошувала неприпустимим існування жодної спеціальної юрисдикції, наприклад, військової для невійськових: "Ніхто не може бути ні засудженим іншим судом, окрім того, якому його дія, під час її вчинення, була відповідно до закону, підсудна, ні бути підданим тяжкішому покаранню, ніж те, яке за його дію, під час її скоїння, було встановлене" [2, с. 1324]. Це відповідало ст. 8 та 9 бельгійської конституції та ст. 7 і 8 пруської [5, с. 96; 4, с. 391]. Ст. 27 забороняла накладання адміністративних стягнень: "Жодні покарання, стягнення чи обмеження у користуванні правами не можуть бути накладені іншою, окрім судової, владою, за винятком випадків, особливо законом визначених". Ст. 29 гарантувала недоторканість кореспонденції: "Приватне листування не підлягає затриманню та розкриттю, за винятком випадків, визначених законом" [2, с. 1324]. Ст. 35

надавала підданим право петицій: " Усі російські піддані вільні звертатися до урядових властей з клопотанням за громадськими та державними потребами". Нарешті, ст. 32 надавала російським підданим право збиратися з метою, що не суперечить закону, не тільки у закритих приміщеннях, але й просто неба [2, с.1324] . Усі ці постанови у наступних редакціях зовсім зникають.

Третя глава проекту (дев'ята в редакції 23 квітня 1906 р.) – "Про закони" - відкривалась 38 статтею, що санкціонувала підґрунття закономірності управління: "Імперія Російська управляється на твердих підвалинах законів, що видаються у порядку, цими Основними Законами встановленому" [2, с. 1324; 9, с. 68-70].

Четверта глава проекту – "Про Державну Раду та Державну Думу" (Десята глава редакції 23 квітня 1906 р.) – значно стисліша відповідної глави наступних редакцій: в ній нараховувалось лише 11 статей¹ (від ст. 50 до ст. 60) замість 22 статей (від ст. 98 до ст. 119 тексту від 23 квітня 1906 р.) [2, с. 1325; 9, с. 70-73] .

Остання, п'ята глава редакції Канцелярії (ст. 61-65) – "Про Раду Міністрів" (Одинадцята глава редакції 23 квітня 1906 р.) – складалась з 5 статей. Заслужували на увагу ст. 64 і 65 про відповідальність міністрів. Ст. 64 проголошувала: "Голова Ради Міністрів та міністри у сукупності відповідальні за загальний хід державного управління. Кожен з них зокрема відповідальний за свої особисті дії та розпорядження" [2, с. 1325]. Ст. 65 проголошувала: "За порушення постанов Основних Законів та заподіяння тяжкої шкоди інтересам держави перевищенням, бездіяльністю чи зловживанням владою, Голова Ради Міністрів та міністри можуть бути притягнуті до відповідальності у визначеному законами порядку. За порушення під час виконання посадових обов'язків законів чи прав приватних осіб Голова ради міністрів та міністри підлягають громадянській та кримінальній відповідальності" [2, с. 1325] .

Рада міністрів розглядала надісланий їй з Державної канцелярії проект 10-19 березня 1906 р. Редакція Ради міністрів суттєво відрізнялась від редакції Канцелярії. " У ній конституція Росії вперше набула тих своєрідно-національних рис, - констатував В. М. Гессен, - які в такій мірі відрізняють її від західноєвропейських конституцій" [2, с. 1326] . Внесені Радою міністрів зміни торкнулися усіх частин початкового проекту та канцелярської редакції. Докорінної зміни зазнала перша глава, яка отримала назву "Про сутність Верховної Самодержавної влади". До характеристики влади монарха внесено поняття самодержавства і, відповідно до нього, ст. 5 початкового проекту викладена у новій редакції, що увійшла до тексту 23 квітня 1906 р. (ст. 4) [9, с. 54] . Почин з перегляду Основних Державних Законів було збережено лише за монархом. Йому надано право видавати укази, спрямовані на забезпечення державної та громадської безпеки та порядку, а також народного добробуту. Відповідно до цього ст. 11 редагувалась таким чином: "Государь Імператор, у порядку верховного управління, видає, відповідно до законів, укази, необхідні для виконання законів, для устрою частин державного управління, забезпечення державної та громадської безпеки та порядку, а також народного добробуту" [2, с. 1327; 9, с. 55] .

Суттєві зміни Рада міністрів внесла до характеристики повноважень у галузі міжнародного та військового управління. В цій редакції ст. 12 та 13 про управління зовнішньою політикою залишились в тексті 23 квітня 1906 р. [9, с. 55]. Докорінної зміни зазнала 14 стаття про військові повноваження. У новій редакції вона проголошувала: "Государь Імператор є Державний вождь російської армії та флоту. Йому належить верховне керівництво усіма сухопутними й морськими збройними силами. Він визначає устрій армії та флоту, видає повеління стосовно дислокації військ, приведення їх до воєнного стану, їх стройового вишколу та проходження служби чинами армії та флоту. Він же встановлює обмеження стосовно права помешкання та придбання нерухомого майна у місцевостях, що складають фортечні райони та опорні пункти армії та флоту" [2, с. 1328; 9, с. 55-56]. До того ж, до складу глави "Про закони" Рада Міністрів внесла особливу статтю про указове право монарха, що відповідала ст. 87 і 88 доконечного тексту [2, с. 1328; 9, с. 68] .

Рада Міністрів внесла низку доповнень до першої глави: ст.14 про право карбування монети та визначення її зовнішнього вигляду; ст. 17 про право монарха стосовно майна, що належало йому особисто, а також удільного та того, що знаходилось у розпорядженні уряду, про порядок управління Імператорським Двором; ст. 18 про оголошення воєнного стану у певних місцевостях (відповідно ст. 16, 20,21, 15 тексту 23 квітня 1906 р.) [2, с. 1329; 9, с. 56-57] .Таким чином, Рада міністрів прагнула розширити права та повноваження Верховної влади і, навпаки, урізати права підданих. З початкового проекту та канцелярської редакції було усунено другу частину ст. 24, що забороняла утримання осіб у приміщеннях, не передбачених законами; ст. 25, що передбачала судову перевірку поліцейського арешту; ст. 26, яка скасувала загальнокримінальну юрисдикцію військових судів; ст.27, що скасовувала, за винятком випадків, особливо законом визначених, систему адміністративних стягнень; ст. 29, що гарантувала недоторканість кореспонденції та, нарешті, ст. 35, що надавала підданим право петицій [2, с. 1329].

Суттєвої зміни зазнала глава "Про Раду Міністрів". З початкового проекту виключено ст. 15, відповідно до якої, акти про управління державою, що видавались монархом, мали бути скріплені Головою Ради міністрів [2, с. 1330-1331]. У наступних редакціях інститут міністерської скрепи виник знову (ст. 24 доконечного тексту). Проте у питанні про відповідальність міністрів наступні редакції залишились вірними точці зору Ради міністрів: ст. 69 та 70 урядової редакції відповідали ст. 81 та 82 остаточного тексту [2, с. 1331; 9, с. 57] . Голова Ради міністрів С.Ю. Вітте, під керівництвом якого були внесені зміни до початкового проекту, відверто писав у спогадах про мету цих змін: "Коли б ці основні закони я пропустив, то виявилось би, що Государь удруге після 17 жовтня добровільно або, вірніше, неусвідомлено обмежив свою

владу не тільки до ступеню незрівнянно нище влади Мікадо японської імперії, але нище влади французького, а в деякому відношенні навіть швейцарського президента республіки. З такими основними законами державу та її уряд було б політично кастровано, а вони знаходились під ударами таких виштовхнутих з рівноваги людей, якими виявились у значному числі депутати перших Державних Дум" [1, с. 240].

З 9 до 16 квітня 1906 р. урядову редакцію проекту Основних Державних Законів розглядала Особлива нарада під головуванням Миколи ІІ. До її складу входили великі князі, уряд, державні радники. "Внесені Народою до проекту Ради Міністрів зміни, - констатував В.М. Гессен, - були просякнуті однією абсолютно визначеною тенденцією: прагненням до розширення повноважень Верховної влади на збиток та за рахунок повноважень законодавчих установ" [2, с. 1354]. Ці зміни зводились до наступного:

1. Наново формулювалось указове право монарха. Ст. 11 виголошувала: "Государь Імператор, у порядку верховного управління, видає, відповідно до законів, укази, необхідні для виконання законів, для забезпечення державної та громадської безпеки, а також народного добробуту" [2, с. 1355; 9, с. 55]. Ст. 12 говорила: "Государь Імператор, у порядку верховного управління, визначає устрій окремих частин підпорядкованого йому управління в обсязі сум, призначених для цього управління державним розписом прибутків та витрат" [2, с.1355].
2. Повноваження монарха у галузі військового управління отримали цілком невизначену за своєю широтою характеристику. Відповідно до ст. 17 редакції Особливої наради (ст. 14 тексту 23 квітня) монарх видавав укази не тільки, як в урядовому проекті (ст. 14) стосовно дислокації військ, приведення їх до воєнного стону, їх вишколу, проходження служби чинами армії та флоту, але такою й "усього взагалі, що стосується устрою збройних сил та оборони Російської держави" [2, с. 1355; 9, с. 55-56].
3. Ст.19 редакції Особливої наради (ст. 18 тексту 23 квітня) надавала монарху право встановлювати, в порядку верховного управління, обмеження службовців, що обумовлювались вимогами державної служби [9, с. 56].
4. Відповідно до ст. 20 редакції (ст. 19 тексту 23 квітня) монарху надавалось право не тільки дарувати титули, ордени та інші відзнаки, але й визначати умови та порядок їх дарування [9, с. 56].
5. У зв'язку з правом помилування ст. 23 редакції Особливої наради (ст. 23 тексту 23 квітня) надавала монарху право скасування службових стягнень і дарування милостей у випадках, що не підпадали під дію загальних законів, коли цим не порушувались чийсь захищені законом інтереси та права [9, с. 57].
6. Відповідно до ст. 25 запровадження про імператорську фамілію, зберігаючи силу Основних Законів, підлягало зміні лише монархом [2, с. 1355].
7. Згідно зі ст. 55, постанови з устрою та перетворенню закладів Відомства Імператриці Марії видавались у порядку, визначеному у Статуті Опікунської ради [2, с. 1355].
8. Ст. 77 (ст. 118 тексту 23 квітня) передбачала порядок укладання договорів про позики. В ній говорилося, що державні позики для покриття як кошторисних, так і понадкошторисних витрат дозволяються монархом у порядку верховного управління [2, с. 1356; 9, с. 72-73].

20 квітня 1906 р. уряд С.Ю. Вітте подав у відставку. З цього дня і до 23 квітня включно проект зазнав, невідомо у якому порядку, остаточного перегляду, наслідком якого виявились чотири поправки:

1. З тексту Основних Законів зникло нагадування про призначення, у порядку верховного управління, підсиленних пенсій та допомог службовцям та їхнім сім'ям. Це не мало значення, оскільки вказані повноваження перейшли до Ради міністрів [2, с. 1356].
2. Зникла стаття 55 проекту Особливої наради про захист інтересів цариці-матері. Це також не мало значення, оскільки Відомство Імператриці Марії зберігало відокремлене становище відносно інших установлень центрального управління.
3. Знову виник інститут міністерської скрепи, що не мало особливого значення. "Зрозуміло, - писав з цього приводу В.М. Гессен, - що до того часу, доки міністри залишаються відповідальними лише перед Государем Імператором, інститут міністерської скрепи не має і не може мати того конституційного значення, яке необхідно йому властиве у конституційному праві інших держав" [2, с. 1357].
4. Найсуттєвішою зміною виявилась поправка стосовно указового права монарха. Верховна влада позбавлялась права видавати у порядку управління укази про забезпечення державної та громадської безпеки, порядку та народного добробуту. Ст. 11 зазначала, що монарх, у порядку верховного управління, видає укази та повеління відповідно до законів [2, с. 1357; 9, с. 55].

Таким чином, викладений матеріал дозволяє дійти висновку, що закладені у початковий проект Основних Державних Законів ідеї парламентаризму, і зокрема, конституційної монархії західноєвропейського чи японського зразку, з кожним наступним переглядом розвивались по низхідній лінії. Це було обумовлено відповідним розвитком революції. Найбільш наближеною до західноєвропейських конституцій редакцією Основних Державних Законів виявилось та, що вийшла з Канцелярії старої Державної ради. Найрадикальніше виходила початковий проект Основних Державних Законів Рада міністрів під керівництвом С.Ю. Вітте. Напевно, він краще за своє оточення розумів ситуацію в країні і усвідомлював необхідність міцної влади у перехідний період. У своїх спогадах С.Ю. Вітте зазначав, що " завдяки його твердому наполяганню на ухваленні цих законів", які "встановили конституцію, хоча й конституцію консервативну й без парламентаризму", Росії вдалося уникнути скасування "17 жовтня" і зберегти Державну думу, як таку [1, с. 245].

Необхідно також зазначити, що окремого висвітлення потребують питання про авторство початкового проекту Основних Державних Законів, мотиви, якими керувалися критики проекту в Державній канцеля-

рії, та про обставини внесення до проекту змін 20-23 квітня 1906 р.

Джерела та література

1. Вітте С. Ю. Воспоминания. – Т.2. – Пгр.: Госиздат, 1923.-518 с.
2. Гессен В.М. Четыре редакции // Право. – 1916- - № 22. – С. 1321-1331; № 23. – С. 1353-1357.
3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
4. Конституционный акт Прусского государства 31 января 1851 года // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. – Т.1. – Спб.: "Право", 1905. – С. 390-408.
5. Конституция Бельгии 7 февраля 1831 г. // Конституции буржуазных государств Европы. – М.: Ин. лит., 1957. – С. 96-116.
6. Конституция Болгарского царства 16/28 апреля 1879 г. // Конституции буржуазных стран. - Т.2. – М.-Л.: Соцэргиз,1936. – С. 162-179.
7. Конституція Японської імперії (11 лютого 1889 р.) // Конституції буржуазних країн. – Київ: Рад. Буд. І право, 1936. – С. 376-382.
8. Милюков Н.П. Воспоминания. – Т.1. – М.: Современник, 1990. – 446 с.
9. Основные Государственные Законы (23 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – Спб.: Экон. Тип., 1907. – С. 54-74.