

УДК 342:534.3

**Г.Г. Небрятенко**, доктор юрид. наук, доцент

Ростовский юридический институт МВД России

E-mail: gennady@nebratenko.ru

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

*В статье анализируется организационная структура и правовые основы деятельности первого российского парламента. Становление парламентской власти опиралось и опирается в современности на определенные политико-правовые идеи, которые, совершенствуясь и развиваясь, обуславливают направление движения России к правовому государству. С этой точки зрения правовой опыт становления и развития представительных органов может сыграть положительную роль в укреплении и модернизации государственно-правовых традиций современного российского парламента.*

*Ключевые слова:* Государственная Дума, парламента, статус депутата, председатель, полномочия.

**G.G. Nebratenko**, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: gennady@nebratenko.ru



## ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN EMPIRE

*There is an analysis of the organizational structure and legal framework of the first Russian parliament in the article. Formation of the legal system of modern Russia is a logical continuation of political processes, which can be clearly traced in the history of our state. The emergence of parliamentary power rested and relies on certain political and legal ideas, which, being improved and developing, determine the direction of Russia's movement toward a rule-of-law state. From this point of view, the legal experience of the formation and development of representative bodies can play a positive role in strengthening and modernizing the state and legal traditions of the Russian parliament.*

*Key words:* State Duma, parliament, deputy status, chairman, credentials.

Создание Государственной Думы являлось составной частью осуществляемых в 1905-1906 гг. реформ государственного строя Российской империи, организационное устройство, а также порядок деятельности российского парламента регламентировались Указом от 20.02.1906 «Учреждение Государственной Думы» [6]. Согласно названному нормативному правовому акту Государственная Дума формировалась «из числа членов, избираемых населением Российской империи на пять лет». До истечения пятилетнего срока ее депутатов Дума могла быть распущена указом главы государства, которым одновременно назначались новые выборы в Думу и время ее созыва.

В Государственную Думу первого созыва намечалось избрать 524 депутата, но ко дню откры-

тия Думы 27.04.1906 в Петербург съехалось только 440 депутатов, в июле их было уже 449 [3, с. 102]. В Государственную Думу второго созыва, просуществовавшую 103 дня (с 20.02.1907 по 02.06.1907), было избрано 412 депутатов, а в третьем созыве, отработавшем установленный законом пятилетний срок (с 01.11.1907 по 09.06.1912), количество депутатов было сокращено до 442 депутатов. В работе Четвертой Думы участвовало 442 депутата.

В соответствии с положением, закрепленным в п. 13 «Учреждения Государственной Думы», депутаты должны были давать торжественное обещание следующего содержания: «Мы, нижеподписавшиеся, обещаем перед всемогущим Богом исполнять возложенные на нас обязанности членов Государственной Думы по крайнему нашему

разумению и силам, храня верность его Императорскому Величеству, Государю Императору и Самодержцу Всероссийскому и памятую лишь о благе и пользе России, в удостоверение чего своелично подписуемся» [7]. В тексте обещания не упоминается об ответственности депутатов перед избирателями, что формализовалось в п. 14 «Учреждения Государственной Думы»: депутаты Государственной Думы «пользуются полною свободою суждений и мнений по делам, подлежащим ведению Думы, и не обязаны отчетом перед своими избирателями». Не предусматривался и отзыв депутата избирателями.

Между тем член Государственной Думы мог отказаться от своего звания, «заявив о том письменно председателю Думы». Кроме того, депутат Государственной Думы прекращал свои полномочия в случае: «а) утраты русского подданства; б) поступления на действительную военную службу; в) назначения по гражданской государственной службе на должность, соединенную с определенным окладом содержания, и г) утраты ценза, дающего право на участие в выборах». Таким образом, депутат был неподотчетен перед избирателями, и только депутаты-большевики III и IV Думы по решению партии не прерывали связей со своей курией, в инициативном порядке регулярно посещали избирательные округа, отчитываясь перед избирателями, преимущественно рабочими.

Государственная Дума собиралась на общее собрание (заседание), которым руководил председатель, избираемый из числа депутатов на один год, и эта норма может быть реципирована в современное российское законодательство. Одновременно с председателем депутаты из своего состава избирали двух его заместителей, один из которых в случае отсутствия председателя исполнял его обязанности. По истечении года председатель мог быть избран повторно. Так, М.В. Родзянко был бессменным председателем IV Думы, в то время как в III Думе сменилось три председателя. На председателя возлагались широкие полномочия: ведение заседаний; наблюдение за порядком; назначение пристава для поддержания порядка; организация работы и осуществление руководства деятельностью совещания; руководство взаимодействием Думы с другими государственными органами; доклад императору о деятельности Думы.

Основными структурными подразделениями Думы являлись отделы и комиссии (постоянные и временные), осуществлявшие деятельность, связанную с ее организационным устройством (распорядительная, по личному составу, редакционная), с бюджетом (финансовая, бюджетная), с другими направлениями деятельности (земельная, переселенческая, по торговле и промышленности, о мерах по борьбе с вздорожанием, по народному здравью и т.д.), с проведением конкретных мероприятий (для составления всеподданнейшего адреса императору для празднования 300-летия дома Романовых). Отделы и комиссии формировались на срок полномо-

чий Думы и осуществляли по вопросам их ведения предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой; предварительно разрабатывали вопросы, подлежащие ее рассмотрению; подготавливали запросы министрам и главноуправляющим «для уточнения тех или иных моментов их деятельности. Депутаты полагали, что таким образом возрастает вероятность получения объяснений министров» [10, с. 173].

Для подготовки и рассмотрения организационных вопросов, связанных с деятельностью парламента, создавалось совещание, в состав которого входили председатель Думы, его заместители, секретарь Думы и один из его заместителей (п. 12). Производство дел возлагалось на канцелярию, которой руководил секретарь Государственной Думы. Секретарь и его заместители избирались Думой из числа ее депутатов сроком на пять лет. Исполнение «последовавших со стороны председателя Государственной Думы распоряжений в виде поддержания порядка в ее помещениях...» возлагалось на пристава и его помощников, назначаемых председателем Думы.

В Государственной Думе создавались депутатские объединения, которые, как отмечает С.В. Дарчиева, «были двух типов: партийные фракции и группы (конституционно-демократическая, трудовая, социал-демократическая) и национально-региональные группы. Национально-региональные группы не были однородными и формировались по нескольким признакам: этнотерриториальному, этноконфессиональному (мусульманская), этносословному (казацья группа), региональному» [3, с. 138]. Вместе с тем фактический правовой статус руководителя органа народного представительства в российском государстве заметно отличается от зарубежной практики. В большинстве иностранных парламентов председатели выполняли весьма ограниченные функции и достаточно часто менялись в течение срока деятельности избранного представительного органа. Для российской практики характерна более «стабильная» модель [4].

В «Учреждении Государственной Думы» подробно регламентировался порядок производства дел: «Законопроекты или вносятся в Государственную Думу министрами, либо главноуправляющими отдельными частями, либо комиссиями, образованными из членов Думы, или же поступают в Думу из Государственного совета» (п. 34). Право законодательной инициативы имел и император. В разделе, в котором определялись полномочия Государственной Думы, к вопросам ее ведения отнесены «дела, вносимые на рассмотрение Думы по особым высочайшим повелениям».

Заседания Государственной Думы являлись правомочными, если на них присутствовало не менее одной трети от общего числа депутатов, а законопроекты принимались на общем собрании большинством голосов. В случае разделения голосов поровну производилось новое голосование. Если и

затем не добивались большинства голосов, то голос председателя Думы был решающим. Однако законопроект, одобренный Думой, становился законом лишь после его прохождения через Государственный Совет и утверждения Николаем II.

Взаимоотношения Государственной Думы с императором и правительством регламентировались двумя нормативными актами: «Основными законами» и «Учреждением Государственной Думы». Она не могла собираться по собственному усмотрению и созывалась/распускалась указами императора, который определял продолжительность ежегодных заседаний и время их перерыва. Император имел право распустить Думу до истечения пятилетнего срока полномочий, организовав новые выборы и время созыва. Николай II воспользовался этим правом несколько раз, чем, по мнению автора, серьезно подорвал доверие российского общества к самодержавию, показав свою неспособность к гибкой внутренней политике в условиях ограниченной монархии.

Первое, но далеко не единственное разногласие между императором и парламентом возникло в первые дни существования I Думы. Перед официальным открытием депутаты были собраны в Зимнем дворце для заслушивания речи царя, и по свидетельству участников этой церемонии, Николай II, начавший первую речь в парламенте, прочел ее «с надлежащей интонацией», но произвел на всех тягостное впечатление [12, с. 35]. На обращение царя депутаты решили дать ответ, для чего была образована специальная комиссия. Прения в Думе по поводу содержания адреса длились четыре дня. В принятом документе были изложены следующие требования: о необходимости введения всеобщего избирательного права, о создании ответственного министерства и ликвидации Государственного Совета, о решении аграрного и рабочего вопросов, о реформе местного управления и др. При всей дипломатичности адреса он произвел на Николая II отрицательное впечатление, и поэтому в приеме депутации было отказано. Депутаты, «полагая, что значение ответа на тронную речь заключается в его содержании, а не в способе его представления, перешли к очередным делам» [2].

Вообще же Николай Александрович Романов «не благоволил» Государственной Думе, и при прощальной аудиенции, перед роспуском III Думы, Николай II также не был благосклонен в своем слове, обращенном к Государственной Думе [9, 13]. Последний император Всероссийский, распустив I и II Думы и не встретив серьезного сопротивления общественности в их защиту, постоянно держал депутатов, особенно четвертого созыва, под угрозой очередного роспуска. Ближайшее окружение постоянно провоцировало Николая II на подобное действие, например сохранилась записка Григория Распутина, датированная 09.06.1916, переданная Александре Федоровне, где говорилось: «Сказать им (членам Думы), чтобы они поскорее кончали и отправлялись к себе в деревню и наблюдали за полевыми работами...» [5, с. 113].

Сложными оставались взаимоотношения Думы с правительством. В соответствии с п. 39 «Учреждения Государственной Думы» министры и главноуправляющие отдельными частями империи были вправе присутствовать на ее заседаниях. Депутаты могли обращаться к министрам и главноуправляющим за разъяснениями, но последние имели право «отказаться от сообщения Думе разъяснений по таким предметам, которые по соображениям государственного порядка, не подлежат оглашению. Равным образом министры и главноуправляющие должны быть выслушаны в заседаниях Думы каждый раз, когда они о том заявят» (п. 40). Другими словами, Дума не могла влиять на исполнительную власть, кадровый состав правительства (министры назначались императором), но не считаться с представительным учреждением Российское правительство уже не могло.

Председатели Совета Министров строили свои отношения с Думой по-разному. И.Л. Горемыкин, председатель Совета Министров, в период деятельности I Думы (апрель-июнь 1906 г.) занял позицию ее игнорирования, публично заявляя, что не сделает «чести думцам дискутировать с ними», что будет поступать так, как будто бы Думы не существует. Глава правительства не бывал на заседаниях Думы, но когда ему пришлось выступить в Думе по поводу ответного адреса на тронную речь царя, заявил, что предложения и пожелания, высказанные Думой в этом документе, выходят за пределы ее компетенции и не разделяются правительством. Впрочем, «правительство Горемыкина» не проявило законодательной инициативы в указанных вопросах, и вместе с роспуском парламента последовала отставка и И.Л. Горемыкина.

П.А. Столыпин, сменивший И.Л. Горемыкина (1906-1911 гг.), придерживался иных взглядов в отношении «депутации», и ему было доверено определить политический курс Российской империи в новых исторических условиях: «обеспечивать совместное существование дотоле ничем не стесненного самодержавия с народным представительством» [1, с. 16]. Недаром роспуск I Думы и его назначение на пост премьер-министра произошли в один день – 8 июля 1906 г.

П.А. Столыпин часто выступал на заседаниях Государственной Думы, но искал возможности, чтобы снизить ее общественную значимость. Под предлогом того, что молодому «народному представительству» надо учиться законодательной работе, «премьер» направлял в Думу множество несущественных по значимости законопроектов, например: «Об освобождении от воинской повинности калевичского духовенства Бошинского хурала Донской области», «О порядке исчисления 2% пенсионных вычетов при зачете служащих в мужском и женском училищах при евангелическо-лютеранской церкви Св. Петра и Павла в Москве». П.А. Столыпин часто прибегал к статье 87 «Основных законов», в которой закреплялось, что во время прекращения

заседаний Государственной Думы, «если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном, Совет Министров представляет о ней императору непосредственно» [8]. Поэтому в перерывах работы парламента был принят ряд законов, которые не получили бы поддержку депутатов. К ним относился аграрный закон, закон о введении военно-полевых судов и смертной казни, о выборах в Государственный совет от западных земств и др.

Председатель Совета Министров Б.В. Штюрмер просил Николая II выдать ему «бланковые указы», имея которые, он бы в любой момент мог распустить Думу и назначить срок возобновления ее заседаний «в зависимости от обстоятельств». В докладе императору 07.06.1916 он подкреплял различными соображениями необходимость скорейшего роспуска Думы, указывая на подозрительные планы «прогрессивного блока», также обращая особое внимание на рассматриваемый Думой законопроект о «правах крестьян».

Таким образом, противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти в начале XX в. было практически постоянным, находя отражение в сфере правотворческой деятельности. Правительство опасалось либерализма парламента, а депутаты тяготились консерватизмом министерств и ведомств, но политическая ситуация вынуждала их к совместной работе, хотя часто оба института власти «говорили на разных языках». Руководители ведомств ставили перед депутатами конкретные, технические вопросы законотворчества, а народные избранники в своих ответах часто выходили за пределы своих полномочий [11, с. 50].

С началом Первой мировой войны правительство стало игнорировать парламента, и формирование законодательства «военного времени» происходило путем издания указов царя, распоряжений и узаконений правительства, министерств и ведомств, касаясь всех отраслей государственного управления. Диалог фактически прекратился, в т.ч. из-за того, что в до-

военный период не сложилась политическая гармония императора, правительства и парламента, а в условиях Первой мировой войны этот недостаток только обострился. Самодержавие не стремилось добиваться политической поддержки широких слоев населения, продолжало править «по праву божьего помазания», но уже после либеральных преобразований Александра II потеряло безусловную поддержку общества, часть которого встала на путь «антиправительственной деятельности» [13, с. 131-134].

Между тем даже некоторые дворяне не являлись безусловными сторонниками династии Романовых, особенно Николая II. Русско-японская, а также «Великая война» катализировали «протестный потенциал», годами зревший в российском обществе, причем не без поддержки извне. Страны Запада уже на исходе Крымской войны поняли, что разрушить Российскую империю только военным путем невозможно, и сокрушительный удар самодержавию должен наноситься изнутри.

В феврале 1917 г. накануне запланированного весеннего наступления Русской армии произошла акция по отстранению Романовых от власти, и органом легитимировавшим переход к новому политическому строю, стала Государственная Дума. Однако объективно следует сказать, что Дума была поставлена перед фактом событий февраля 1917 г., связанных с начавшимся в Петрограде вооруженным восстанием. Поэтому ее роль в свержении самодержавия обуславливалась фактическим потенциалом династии сопротивляться перед лицом уготованных России потрясений. С учетом того, что в результате Первой мировой войны в Старом Свете пали четыре континентальные империи, вероятно, этот результат и являлся основной целью сил, которые разжигали политические противоречия между монархами. Противостояние развалу Российской империи возможно было только в союзе власти с обществом, но Николай II и Государственная Дума упустили шанс сохранить сложившуюся эволюционным путем форму государства.

### *Литература*

1. Аврех А.Л. П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. М., 1991.
2. Государственная Дума: Стенограф. Отчеты. 1906: Сессия I. Т. I. Стб. 74-76. СПб., 1906.
3. Дарчиева С.В. Государственная Дума Российской империи и вопросы экономического, политического и культурного развития Северного Кавказа (1906-1907 гг.): монография. Владикавказ, 2015.
4. Лукьянов А.И. Заметки старого спикера // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1.
5. Письма императрицы Александры Федоровны к Николаю II. Петроград. 1922.
6. ПСЗ: Собр. 3. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424.
7. ПСЗ: Собр. 3. Т. XXV. 1 Отд. № 26661.
8. ПСЗ: Собр. 3. Т. XXVI. № 27808.
9. Родзянко М.В. Государственная Дума и Февральская революция 1917 года // Архив русской революции. Берлин, 1922. Т. VI.
10. Рябухин И.В. Депутатский запрос как инструмент политического давления // Первая мировая война и Государственная Дума: мат-лы междунар. науч. конф. (Казань, 17-18 октября 2014 года). М., 2015.
11. Соловьев К. Взаимодействие Совета министров и представительных учреждений России в годы Первой мировой войны // Российская история. 2014. № 5.
12. Таганцев Н.С. Пережитое. Петроград, 1919.
13. Небратенко Г.Г. Терроризм и экстремистские организации в Российской империи во второй половине XIX в. // Актуальные проблемы борьбы с терроризмом в Южном регионе России: мат-лы окружной научно-практической конференции 29-30 ноября 2000 года. Ростов н/Д, 2000. С. 131-134.