
История парламентаризма в России: Государственная дума, самодержавие и революция

С.В. КУЛИКОВ

Народное представительство Российской империи (1906 – 1917 гг.) в контексте мирового конституционализма начала XX в.: сравнительный анализ¹

В историографии дореволюционной Государственной думы до сих пор нет исследовательского консенсуса относительно степени ее полноценности как народного представительства и соответствия современной ей мировой конституционной традиции. Казалось бы, естественный способ решения поставленной проблемы очевиден – это сравнительный анализ российской и зарубежной конституционной теории и практики начала XX в., причем попытки такого анализа делались дореволюционными², советскими³, постсоветскими⁴ и зарубежными⁵ исследователями, однако их выводы не просто про-

¹ Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Историко-культурное наследие и духовные ценности России», проект «Становление и история гражданского общества в России» (руководитель проекта: д.и.н. Б.Н. Миронов).

² Устинов В.М. Учение о народном представительстве. М., 1912. Т. 1.; Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора // Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 2004.

³ Давидович А.М. Самодержавие в эпоху империализма (Классовая сущность и эволюция абсолютизма в России). М., 1975.

⁴ Медушевский А.Н. 1) Конституционная монархия в Европе, Японии и России // Общественные науки и современность. 1994. № 6; 2) Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. См. также: Богданов С.В. Национальный и зарубежный опыт в формировании и функционировании Государственной думы и Государственного совета в начале XX в.: Автореф. дисс. ... к. ист. н. М., 2003.

⁵ Szeftel M. The Russian Constitution of April 23, 1906: political institutions of the Duma monarchy. Bruxelles, 1976; Sohrabi N. Historicizing revolutions: constitutional revolutions in Ottoman, Iran and Russia, 1905–1908 // American Journal of Sociology. 1995. Vol. 100. № 6.

тиворечат, а полностью противоположны друг другу. Так, С.А. Котляревский пришел к заключению о типологической близости между Основными законами 1906 г. и (по его мнению – менее совершенными, чем остальные конституции) конституциями первой половины XIX в. и японской, а потому писал, что полномочия Думы «ограниченнее, чем в каком-либо из европейских государств» (в 1906 г.) и «значительно менее широки, чем это соответствует типическому конституционному праву» (в 1912 г.)⁶. Но уже политический единомышленник С.А. Котляревского Б.А. Кистяковский в 1908 г. подчеркивал, подразумевая в том числе и Учреждение Государственной думы, что конституционные законы России не только «вполне могут быть сопоставлены с конституционными законами других стран», но и «соответствуют западноевропейским законам»⁷. Общим местом советской историографии являлся сделанный А.М. Давидовичем вывод о том, что у Думы имелось «гораздо меньше прав, чем у парламента в существовавших тогда буржуазных конституционных монархиях»⁸. В отличие от советской историографии за рубежом делались и иные выводы, в частности – М. Шефтелем, доказывавшим, что права представительных учреждений Российской империи существенным образом не отличались от прав, которыми пользовались народные предательства в остальных государствах⁹.

Уже в постсоветский период А.Н. Медушевский, сравнивая монархии начала XX в., вернулся к тезису дореволюционных государствоведов о типологической близости между Основными законами 1906 г. и конституциями первой половины XIX в. и Японии, но, в отличие от упомянутых государствоведов, усилил негативную оценку полномочий Думы. А.Н. Медушевский не только подчеркнул, что «не вполне правомерно» «говорить о введении в России конституционной монархии», но прямо написал, что Дума (не булыгинская, а существовавшая в 1906–1917 гг.) представляла собой «законосовещательный орган при монархе»¹⁰. Н. Селунская и Р. Тоштендаль, хотя и признают, подразумевая роль Думы в политической системе 1905–1907 гг., что «различия между Россией и странами Западной Европы <...> часто переоценивались», тем не менее, заключают: «В Рос-

⁶ Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора // Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 147; 2) Юридические предпосылки русских Основных законов. // Там же. С. 276, 287.

⁷ Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) // Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 530, 531.

⁸ Давидович А.М. Указ. соч. С. 291.

⁹ Szeftel M. Op. cit. P. 262.

¹⁰ Медушевский А.Н. 1) Конституционная монархия в Европе, Японии и России. С. 83–84; 2) Демократия и авторитаризм. С. 458.

сии никогда не было конституционной системы правления в собственном смысле слова»¹¹. В современной историографии продолжает отстаиваться и противоположная точка зрения, согласно которой Дума юридически и фактически ограничивала власть императора «в законодательных и финансовых вопросах», будучи органом конституционно-дуалистической монархии¹². Столь очевидная разногласия мнений объясняется, помимо прочего, тем, что подробный сравнительный анализ российской и зарубежной конституционной теории и практики начала XX в. специально до сих пор не проводился – статья Р.А. Циунчука является только первым шагом на пути к этому¹³. Вообще же дореволюционные исследователи, не говоря уже об их политической ангажированности, просто не успели досконально проанализировать Думу в контексте мирового конституционализма начала XX в. Советские историки не считали актуальным само изучение «царской» Думы, не говоря уже о сравнении ее с иностранными парламентами, наконец, современные авторы сохраняют инерционную приверженность историографическим стереотипам дореволюционного или советского периода либо оценивают I–IV Думы в контексте мирового конституционализма не начала, а конца XX или даже начала XXI в., что существенно искажает исследовательскую перспективу и дает основания для ошибочных выводов.

Переходя к детальному сопоставлению российского народного представительства начала XX в. с аналогичными иностранными институтами, необходимо установить объекты сопоставления. В Европе 1906–1917 гг. преобладающей формой правления была монархическая, которая наряду с Российской империей существовала в 46 странах (Австро-Венгрии, Англии, Италии, Германской империи и 24 входивших в нее монархий – в том числе Пруссии и т.д.). Европейскими республиками являлись 7 государств, прежде всего – Франция и Швейцария. В Азии 7 стран, оставшихся независимыми (Персия, Турция, Япония и др.), были монархиями. В Африке, полностью поделенной между великими державами, одно независимое государство (Абиссиния) являлось монархией, другое (Либерия) – республикой. Наконец, в Се-

¹¹ Селунская Н., Тоштендаль Р. Зарождение демократической культуры: Россия в нач. XX в. М., 2005. С. 288, 303.

¹² Демин В.А. Государственная дума России (1906 – 1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 83. См. также: Куликов С.В. Парламент без парламентаризма: Государственная дума в Царской России (1906–1917 гг.). // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 3 (4). С. 72; Лукоянов И.В. Государственная дума Российской империи: исторический опыт // Там же. С. 55.

¹³ Циунчук Р.А. Европейские парламенты и российская Дума нач. XX в.: сравнительно-правовой анализ // Имперские и национальные модели управления: российский и европейский опыт. Сб. матер. Межд. науч. конф. М., 2007. С. 38–61.

верной, Центральной и Южной Америке независимые страны (США и т.д., всего – 21) имели республиканскую форму правления. Следовательно, к 1906 г. существовали 54 монархии и 29 республик, т.е. 83 государства, и монархии среди них составляли 2/3 – подавляющее большинство.

В рассматриваемый период в некоторых странах по-прежнему отсутствовало народное представительство, функционирующее на основе писаной конституции: ими являлись Англия (де-юре)¹⁴, 2 германских герцогства (Мекленбург-Стрелиц и Мекленбург-Шверин), княжество Монако (до 1911 г.), 4 азиатских и одна африканская монархии. Все они, кроме Англии (8 монархий), де-юре и де-факто еще жили в условиях абсолютизма и в этом смысле отставали от России, а потому остаются за пределами нашего исследования, затрагивающего 75 государств.

При сопоставлении представительных учреждений Российской империи с аналогичными иностранными институтами остановимся прежде всего на внешней структуре народного представительства, определявшейся принципом бикамерализма (двухпалатности), который считался догмой государственного права и аксиомой политической практики как унитарных, так и федеративных стран. Целесообразность верхней палаты государствоведы видели в том, что в унитарном государстве она играла роль более или менее консервативного противовеса чрезмерному демократизму нижней палаты, несколько не противореча принципам демократии, в федерации же верхняя палата выражала интересы субъектов федерации, тогда как выражение общенациональной воли принадлежало нижней палате¹⁵. Однопалатную систему имели лишь небольшие моноэтнические государства: 20 монархий и 3 республики в Европе (из них 17 – германские государства) и 5 республик в Центральной Америке – 31

¹⁴ Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. СПб., 1908. С. 323. См. также: Лоуэлл А.Л. Государственный строй Англии. М., 1915. Т. 1. Ч. 1.

¹⁵ Кудрин Н.Е. Государственный строй Франции // Политический строй современных государств. Сб. ст.: в 2-х т. СПб., 1905. Т. 1. С. 509; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии // Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. Государство и роль канцлера в Германии. СПб., 1906. С. 32; Гессен В.М. 1) О двухпалатной системе // Право. 1906. № 19, № 31; 2) Основы конституционного права. Пг., 1918. С. 333, 354, 376, 379, 431; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 325; Илберт К. Парламент (его история, организация и практика). Пг., 1915. С. 174–175; Устинов В.М. Краткий очерк русского государственного строя. М., 1915. С. 41; Съезд «Союза освобождения» 23–25 августа 1905 г. Москва // Либеральное движение в России. 1902–1905 гг. М., 2001. С. 384; Маклаков В.А. Первая Государственная дума. Воспоминания современника. 27 апреля – 8 июля 1906 г. М., 2006. С. 96.

страна из рассматриваемых нами 75 или намного менее половины. На территории Российского государства одна палата (Сейм) образовывала народное представительство в Финляндии¹⁶.

В Российской империи, согласно статье 7 Основных законов 1906 г., функционировало двухпалатное народное представительство, состоявшее из Думы и Государственного совета¹⁷. Важным признаком двухпалатности являлось формальное равенство прав верхней и нижней палаты, прежде всего – в областях законодательной компетенции (для принятия закона требовалось одобрение обеих палат) и процедуры (законопроекты могли вноситься как в нижнюю, так и в верхнюю палаты) при фактическом приоритете нижней палаты относительно законопроектов о бюджете (что отсутствовало в Австрии и Швеции) и численности контингента новобранцев. Исключения из общего правила равноправности палат были весьма немногочисленны: так, де-юре примат верхней палаты над нижней существовал в Англии (до 1911 г.), Германской империи и США, нижней палаты над верхней – в Австро-Венгрии и Голландии¹⁸.

¹⁶ *Лоуэлл А.Л.* Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария). М., 1905. С. 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 244; *Григорьев Д.* Греция // Государственный строй и политические партии в Западной Европе и Северо-Американских Соединенных Штатах: в 3-х т. СПб., 1906.] Т. 2. С. 278; *Мехелин Л.* Государственное устройство Швеции и Норвегии // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 245; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 325; *Корф С.А.* Русское государственное право. М., 1915. Ч. 1. С. 115; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 41; *Жилин А.А.* Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг., 1916. С. 286; *Гессен В.М.* Основы конституционного права. С. 379; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 117.

¹⁷ См. подробн.: *Демин В.А.* 1) Государственная дума России; 2) Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. М., 2006. См. также: *Бородин А.П.* Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999; *Юртаева Е.А.* Государственный совет в России (1906–1917 гг.). М., 2001.

¹⁸ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 14, 104, 171, 200, 301, 352; *Гурвич И.* Северо-Американские Соединенные Штаты // Государственный строй. Т. 3. С. 188; *Дюприе Л.* 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 32; 2) Государство и роль министров во Франции. СПб., 1906. С. 52, 83, 96, 104, 105; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. Краткий свод данных о порядке прохождения законодательных дел в представительных учреждениях Германии, Пруссии, Франции, Англии и Австрии и о внутреннем устройстве этих учреждений. СПб., 1906. С. 19, 72, 73; *Энсон В.* 1) Английский парламент. С. 212, 236, 242, 246, 247, 320; 2) Английская корона, ее конституционные законы и обычаи. СПб., 1914. С. 123; *Яшунский И.В.* Права Думы и Государственного совета по отношению к бюджету // Право. 1908. № 28. Стб. 1549–1556; *Лазаревский Н.И.* 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 325, 422, 439; 2) Русское конституционное право. Пг., 1917. Т. 1. Вып. 1. С. 109; *Илберт К.* Указ. соч. С. 159, 165; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 44, 45; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 329; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 365, 366, 367, 432; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 134, 140, 141.

В России, как и в большинстве других стран, законодательные права Думы и Государственного совета, по статье 106 Основных законов, были равны, хотя с другой стороны, в отступление от общепринятого порядка, согласно статьям 110 Основных законов, 34 и 29 Учреждений Думы и Совета, законопроекты, возникавшие по инициативе правительства, вносились им в нижнюю палату, а уже из нее поступали в верхнюю¹⁹, т.е. Дума имела право не только фактического, но и формального приоритета, что усиливало ее значение по сравнению с остальными нижними палатами²⁰.

Другим важным признаком двухпалатной системы являлась несовместимость членства в нижней и верхней палате, характерная для всех государств, за исключением Германской империи, где члены Бундесрата, аналога верхней палаты, имели право заседать и голосовать в Рейхстаге, нижней палате²¹. Статья 103 Основных законов утверждала принцип несовместимости членства в Думе и Государственном совете, никогда не нарушавшийся.

Значение народного представительства определялось не только его внешней структурой, но и, в еще большей степени, его внутренним содержанием, т.е. личным составом палат, а потому обратимся прежде всего к формированию личного состава нижних палат²². Оно базировалось на принципе всеобщего избирательного права, трактованного в начале XX в. не буквально, т.е. как такое право, которым пользуется подавляющее большинство населения данного государства, а как право, принадлежащее определенной, иногда даже меньшей, части населения, но, во всяком случае, отнюдь не его по-

¹⁹ Здесь и далее статьи конституционных актов Российской империи приводятся по следующему изданию: Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сб. законодательных актов. М., 1995.

²⁰ Шалланд Л.А. Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 235–236; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 422; Устинов В.М. Указ. соч. С. 50, 51; Гессен В.М. Указ. соч. С. 367; Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М., 2002. С. 219.

²¹ Дюприе Л. Государство и роль канцлера в Германии // Дюприе Л. Государство и роль министров. С. 98, 115; Рейснер М.А. Избирательное право // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 106; Энсон В. Английский парламент. С. 70.

²² Корф С.А. Избирательное право // Вестник права. 1904. Кн. 1; Пифферун О. Европейские избирательные системы (Парламентские, провинциальные и муниципальные). СПб., 1905; Мейер Г. Избирательное право: в 2-х кн. М., 1905–1906; Рейснер М.А. Указ. соч.; Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов. СПб., 1905; Цейтлин С.Я. Избирательное право в современных конституционных государствах. СПб., 1905; Шалланд Л.А. Вопросы избирательного права: в 2-х вып. СПб., 1905; Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и в России. СПб., 1906; Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории. М., 1996.

давляющему большинству²³. Более всего всеобщность избирательного права ограничивалась половым или, говоря по-современному, гендерным цензом (учитывая огромное количество исключаемых им потенциальных избирателей), иными словами – в начале XX в. во всех государствах женщины не участвовали в формировании народного представительства. Избирательным правом (активным и пассивным) женщины пользовались непосредственно только в Дании и Норвегии, а также в 3-х колониях Великобритании и 6-ти штатах США, опосредованно (лишь активным) – в Австрии и Италии²⁴.

В области политического освобождения женщин Россия также шла впереди цивилизованного мира, поскольку в 1905 г. активное и пассивное избирательное право получили женщины Финляндии, входившей в Российское государство, а согласно Положениям о выборах в Думу 11 декабря 1905 и 3 июня 1907 г., матери и жены получили право опосредованного участия в выборах, передавая свой ценз по недвижимости сыновьям и мужьям.

Всеобщее избирательное право для мужчин существовало в Австрии, Бельгии, Болгарии, Германской империи и 5 ее государствах (в том числе в Пруссии), Греции, Дании, Испании, Норвегии, Франции, Черногории, Швейцарии, Швеции и почти во всех республиках Америки²⁵. Теоретическое провозглашение всеобщего избирательного права резко контрастировало с практикой политической жизни государств, имевших этот институт. Действительно, в начале XX в. в Бельгии избиратели составляли 21 – 22,6–25 % от всего на-

²³ *Водовозов В.В.* Основы избирательного права в Европе и Америке // Государственный строй. Т. 3. С. 330, 339; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. СПб., 1908. Т. 1. С. 430; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 266; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 53; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 295; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 263; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 20, 103.

²⁴ *Рейснер М.А.* Указ. соч. С. 96 – 97; *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 333; *Гурвич И.* Указ. соч. С. 224; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 274; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 53 – 54; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 295; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 272, 273; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 20, 103.

²⁵ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 168, 200, 225; *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 341; *Григорьев Д.* Указ. соч. С. 278; *Дюприе Л.* 1) Государство и роль канцлера в Германии // Дюприе Л. Государство и роль министров. С. 82; 2) Государство и роль министров в Пруссии // Там же. С. 3, 26; 3) Государство и роль министров во Франции. С. 52; *Иоллос Г.Б.* Основные положения конституционного права Германии // Политический строй. Т. 2. СПб., 1906. С. 25–26, 39; *Мехелин Л.* Указ. соч. С. 246; *Панин М.* Швейцария // Государственный строй. Т. 3. С. 264; *Лазаревский Н.И.* 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 267; 2) Русское конституционное право. С. 109; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 53; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 295; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 189, 240, 247, 248, 250–251, 255–256, 260; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство и внешняя политика. М., 1993. С. 273; 2) Конституционное государство. С. 100, 108, 109, 116, 127, 147.

селения, в Болгарии – 23%, в Германской империи – 21 (конец XIX в.) – 20–22 (1903 г.) %, в Дании – 15–16 %, во Франции – 24 (конец XIX в.) – 27–29 (1905 г.) %²⁶. Еще Н.М. Коркунов отмечал, что «при так называемом общем избирательном праве едва 1/4 населения пользуется избирательным правом». К 1917 г. положение практически не изменилась, ибо, как указывал В.М. Гессен, в странах с всеобщим избирательным правом «в выборах участвует лишь незначительная часть населения, разная в отдельных государствах»²⁷.

И без того узкий круг населения, приобщенного к всеобщему избирательному праву, сужался еще более по причине того, что в некоторых крупных государствах, таких, как Германская империя и Испания, депутаты не получали содержания, т.е. работали безвозмездно. Сужению круга лиц, которые формально имели избирательное право, содействовала также обязанность кандидата в депутаты оплачивать издержки предвыборной кампании, как это было в Греции, где каждый кандидат вносил в казну 200 франков. Наконец, систему всеобщего избирательного права искажали и фальсифицировали законы, определявшие порядок производства выборов и разделение страны на избирательные округа. В частности, в Германской империи выборы назначались на будний день и проходили с 10-ти утра до 7-ми вечера, благодаря чему всеобщего избирательного права были лишены широкие трудящиеся массы²⁸.

Если обратиться к Российскому государству, то по Манифесту 22 октября 1905 г. выборы в Сейм Финляндии стали проводиться на основе максимально возможного по тем временам всеобщего избирательного права (которое приобрели и женщины), но и ранее, с 1869 г., право голоса имели около 30 % финляндцев – самый высокий показатель в тогдашней Европе. Положение о выборах в Думу 11 декабря 1905 г. фактически ввело всеобщее избирательное право в России, которую новое Положение о выборах 3 июня 1907 г. ни в коей мере не вывело из числа государств, имевших этот институт, ибо сохранило избирательное право за всеми крестьянами, приписанными к сельс-

²⁶ *Иоллос Г.Б.* Указ. соч. С. 49; *Ковалевский М.М.* Бельгийская конституция // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 78; *Ковров А.* Германия // Государственный строй. Т. 2. С. 109, 118; *Стеклов Ю.* Бельгия // Там же. Т. 1. С. 239; *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 431; *Лазаревский Н.И.* 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 265; 2) Русское конституционное право. С. 133; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 265.

²⁷ *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 431; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 265.

²⁸ *Гессен В.М.* 1) Теория правового государства. // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 176; 2) Основы конституционного права. С. 284; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 168; *Рейснер М.А.* Указ. соч. С. 102; *Григорьев Д.* Указ. соч. С. 278; *Иоллос Г.Б.* Указ. соч. С. 30; *Ковров А.* Указ. соч. С. 115; *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. С. 323; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 328.

ким обществам (т.е. за подавляющим большинством мужского населения), и за рабочими 38-ми промышленных губерний, служивших на заводах с количеством работников не менее 50, и обеспечил особое представительство в Думе для каждой группы избирателей.

Историческим прецедентом для закона 3 июня 1907 г. послужил пример Пруссии, где король 6 декабря 1848 г. сначала октроировал всеобщее избирательное право, но уже 30 мая 1849 (через полгода, а не через полтора – как в России) дополнил его куриальной системой. Тем не менее и в дальнейшем, вплоть до 1918 г., Пруссию не исключали из разряда государств с всеобщим избирательным правом, а потому бесспорно: то же самое относится и к третьейюннской монархии – правом голоса в ней пользовались от 16 до 25% (только для крестьян) избирателей, что вполне сопоставимо с вышеприведенными показателями для других стран. Правы, поэтому, те эмигрантские историки (С.С. Ольденбург, С.Г. Пушкарев), которые писали, что и по закону 3 июня 1907 г. избирательное право фактически продолжало оставаться всеобщим. Этому способствовало и то, что с самого начала деятельности народного представительства в России его члены получали содержание (поденное – для депутатов I – II Дум, затем – годовое) и не оплачивали издержки предвыборной кампании. В результате по своему личному составу I и II Думы являлись едва ли не самыми демократичными нижними палатами в мире, а демократичность III и IV Дум была, во всяком случае, выше среднего²⁹.

Невсеобщее (ограниченное) избирательное право, основанное, как правило, на более или менее значительном имущественном цензе, существовало в Англии, Венгрии, 18 государствах Германской империи, Голландии, Италии (до 1912 г.), Сербии, Румынии, Швеции, Японии³⁰. Естественно, что круг избирателей в странах с ограничен-

²⁹ *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 327; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 271; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 56–57, 58; *Гессен В.М.* Основы конституционного права. С. 240–241; *Ольденбург С.С.* Царствование императора Николая II. СПб., 1991. С. 391; *Пушкарев С.Г.* Обзор русской истории. М., 1991. С. 352; *Демин В.А.* Государственная дума России. С. 37–41; *Мионов Б.Н.* Социальная история России периода Империи (XVIII – нач. XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства: в 2-х т. СПб., 2000. Т. 2. С. 159; *Котляревский С.А.* Конституционное государство. С. 90, 147.

³⁰ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 105, 222, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 239–240, 244; *Виноградов П.Г.* Государственный строй Англии // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 244; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Австро-Венгрия // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 177; *Мехелин Л.* Указ. соч. С. 237; *Ковров А.* Указ. соч. С. 118; *Стеклов Ю.* Голландия // Государственный строй. Т. 2. С. 229; *Ковалевский М.М.* 1) Общее конституционное право. Лекции, читанные в С.-Петербургском университете и Политехникуме. 1907–1908. СПб., 1908 (на правах рукописи). С. 343, 374; 2) История монархии и монархических док-

ным избирательным правом был еще меньше, чем в странах со всеобщим. В Англии в 1884 г. избиратели составляли 16,7 %, позднее – 16 (1901–1906 гг.) – 17 (1913) % от всего населения (фактически же – в 2 раза меньше, поскольку, по причине абсентеизма, в 1898 г. из 6.568.629 избирателей участвовали в выборах 3.858.923), в Венгрии – 5 %, в Италии – 7 (1898 – 1900 гг.) – 8 %, в Японии – 3%. В 1900 г. в Голландии избиратели составляли 52 % от количества не всего, а лишь мужского населения, причем к 1912 г. этот показатель повысился только на 11 %³¹. Как и в странах со всеобщим избирательным правом, в таких государствах с ограниченным правом, как Англия (до 1912 г.), Италия и 3 «вольных города» Германской империи, еще большему сужению круга избирателей, а значит – и резкому замедлению демократизации состава палат, содействовало бесплатное исполнение депутатами своих функций.

Роскошь парламентской деятельности «на общественных началах» мог себе позволить только очень богатый человек, тем более что в Англии кандидат в депутаты вдобавок обязывался оплатить казне все финансовые издержки по предвыборной кампании, что фактически было дополнительным имущественным цензом. Уже войдя в состав коммунеров, каждый из них тратил несколько тысяч на поддержку постоянной связи с избирателями (устройство митингов и т.д.), а потому неудивительно, что депутаты, согласно английскому обычаю, по окончании их полномочий принимали от избирателей круглые суммы, в частности, представитель от Ирландии Ч.С. Парнелл – 500.000 руб.! Бесплатность депутатской деятельности и ее чрезвычайная дороговизна приводили к тому, что, как и в середине XVII в., в начале XX подавляющее большинство коммунеров рекрутировались из поместного дворянства и верхов буржуазии. То же самое наблюдалось в нижних палатах Венгрии и Японии³².

трин. Курс лекций, читанных на Экономическом отделении С.-Петербургского политехнического института императора Петра Великого в 1911–1912 уч. году: в 3-х вып. СПб., 1912. Вып. 3. С. 110, 113; *Энсон В.* Указ. соч. С. 94, 109–115; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 297, 299; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 232, 261, 271; *Котляревский С.А.* Конституционное государство. С. 95, 101, 127, 147.

³¹ *Виноградов П.Г.* Указ. соч. С. 244; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 105; *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 336; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 180; *Звездич П.* Венгрия // Государственный строй. Т. 2. С. 67; *Сатурич Д.* Указ. соч. С. 147; *Стеклов Ю.* Указ. соч. С. 228; *Шейнис Л.* Италия // Государственный строй. Т. 3. С. 89, 91; *Шрейдер Д.И.* Государственный строй современной Японии // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 257, 277; *Илберт К.* Указ. соч. С. 47; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 259–260; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 99.

³² *Ковалевский М.М.* 1) Северо-Американские Соединенные Штаты // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 287; 2) Общее конституционное право. С. 359; 3) История монархии и монархических доктрин. Вып. 3. С. 124, 145; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 107, 244; *Рейснер М.А.* Указ. соч. С. 102, 102–103; *Звездич П.* Указ.

В странах со всеобщим и невсеобщим избирательным правом существовали также ограничения, которые государствоведы признавали само собой разумеющимися – цензы гражданства, оседлости (кроме Германской империи), возрастной (как правило – не менее 25 лет). Образовательный ценз (начальное образование) требовался в немногих странах (Италия – до 1912 г., Португалия, Румыния). Несмотря на кажущийся аполитизм этих цензов, они могли заметно уменьшать электоральный корпус, усугубляя искажение принципа всеобщности выборов. Так, в Англии ценз оседлости, иногда увеличивавшийся до 2 лет, лишал избирательного права нескольких сотен тысяч человек. Устранение в 1912 г. в Италии образовательного ценза сразу увеличило количество избирателей в 2,5 раза – до 17,5 %. В многонациональных государствах существовал, чаще всего – фактически, и национальный ценз, призванный обеспечить в парламенте господствующее положение за титульной нацией, причем свое крайнее применение данный ценз нашел в маленькой Венгрии, по причине чего в ее парламенте полностью отсутствовали представители 10-миллионного немадьярского населения, составлявшего около половины населения страны³³.

Во всех государствах, как с всеобщим, так и невсеобщим избирательным правом, его лишались и некоторые конкретные категории граждан, которые по своему статусу не имели возможности для свободного волеизъявления: чины высшей провинциальной администрации и всей полиции (во втором случае – кроме Англии) и военнослужащие армии и флота (за исключением Англии и Греции, где офицеры имели не только активное, но и пассивное избирательное право). Наконец, иногда к электоральному корпусу не принадлежали белое и черное духовенство (Бразилия, Греция, Мексика, Швейцария), домашняя прислуга (Венгрия, Португалия, Пруссия, Румыния) и получатели пособий по бедности (Австрия, Германская империя)³⁴. Во всех странах лишались избирательного права уголовные

соч. С. 90–91; *Иоллос Г.Б.* Указ. соч. С. 30; *Сатурин Д.* Указ. соч. С. 150, 196; *Шейнис Л.* Указ. соч. С. 100–101; *Шрейдер Д.И.* Указ. соч. С. 257, 277; *Лазаревский Н.И.* 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 323; 2) Русское конституционное право. С. 109; *Илберт К.* Указ. соч. С. 53; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 328; *Котляревский С.А.* Правовое государство. С. 265.

³³ *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 334, 335; *Звездич П.* Указ. соч. С. 50, 64; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 300; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 260, 271; *Котляревский С.А.* Конституционное государство. С. 102, 105, 106.

³⁴ *Кудрин Н.Е.* Указ. соч. С. 510; *Миллюков П.Н.* Болгарская конституция // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 627; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 147; *Григорьев Д.* Указ. соч. С. 280; *Иоллос Г.Б.* Указ. соч. С. 21, 25–26; *Шрейдер Д.И.* Указ. соч. С. 277; *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 80; *Энсон В.* 1) Английский парламент. С. 116; 2) Английская корона. С. 410; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 266; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 106.

преступники, несостоятельные должники и лица, находившиеся под опекой или отличавшиеся аморальным поведением.

На принципиальный вопрос о совместимости государственной гражданской службы с обладанием пассивным избирательным правом конституции разных стран давали два ответа – в виде австро-немецкой и англо-французской систем. В государствах с первой системой (Австрия, Германская империя и входившие в нее государства – в том числе Пруссия, Дания, Норвегии, Швеция) чиновники всех ведомств и рангов могли баллотироваться в депутаты, и такого рода депутаты, естественно, в большей степени зависели от правительства, чем «свободные» парламентарии. В государствах со второй системой (Англия, Бельгия, Болгария, Голландия, Испания, Италия, Португалия, США, Франция, Швейцария и все остальные страны), согласно принципу разделения властей, признавалась несовместимость государственной службы с депутатством в нижней палате и членством в выборной части верхней. В данном случае допускались исключения только для министерских и высших административных и судебных должностей, для членов академических корпораций и представителей религиозных организаций. В США и Швейцарии даже министры не имели права являться членами народного представительства (Конгресса и, соответственно, Союзного собрания)³⁵.

Положения о выборах в Думу 11 декабря 1905 и 3 июня 1907 г. устанавливали, как и в остальных государствах, цензы гражданства, оседлости, возрастной (не менее 25 лет), причем последний покрывал обучавшихся в учебных заведениях. Из всех национальностей Российской империи де-юре были лишены избирательного права только так называемые «бродячие инородцы», не соответствовавшие цензу оседлости. Конечно, закон 3 июня 1907 г. поставил русских (точнее – православных) избирателей в более выгодное положение, чем нерусских, однако он вовсе не подразумевал, в отличие, к примеру, от избирательных законов Венгрии, полное устранение других национальностей от выборов, а потому III и IV Думы, подобно I и II, являлись едва ли не самыми многонациональными и поликонфессиональными нижними палатами в мире. В полном соответствии с мировой конституционной традицией в России не голосовали губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники, их помощники и все

³⁵ Кудрин Н.Е. Указ. соч. С. 511; Миллюков П.Н. Указ. соч. С. 628; Рейснер М.А. Указ. соч. С. 104–105; Дюприе Л. 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 26; 2) Государство и роль министров во Франции. С. 80; Мехелин Л. Указ. соч. С. 240; Панин М. Указ. соч. С. 265; Энсон В. 1) Английский парламент. С. 72; 2) Английская корона. С. 191; Устинов В.М. Указ. соч. С. 75; Жилин А.А. Указ. соч. С. 301; Гессен В.М. Указ. соч. С. 267, 268, 269; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 107, 166.

полицейские чины (на месте своей службы) и военнослужащие армии и флота (независимо от места службы), за исключением военных, имевших цензы по недвижимости, которые они могли передавать сыновьям. Как и везде, в России устранялись от голосования уголовники, должники, опекаемые и порочные личности. В соответствии с наиболее распространенной англо-французской системой русские чиновники, за исключением министров, не могли являться депутатами. Наконец, условия пользования активным и пассивным избирательным правом, согласно конституционной традиции, в России, подобно другим государствам, совпадали³⁶.

Следующий принцип формирования нижней палаты, прямое избирательное право, в начале XX в. применялся в большинстве стран³⁷. Однако непрямое (косвенное) избирательное право, как и прямое, государственоведы также считали одной из основ представительного правления, которая совместима с всеобщими и равными выборами, представляет корректив к первым и связана, как правило, с куриальной системой. Косвенное избирательное право функционировало в Дании, четырнадцати государствах Германской империи (в том числе в Пруссии – двухстепенные выборы), Румынии и Швеции³⁸.

По манифесту 22 октября 1905 г. граждане Финляндии получили прямое избирательное право, невозможность введения которого в Российской империи составители положения о выборах в Думу (А.Г. Булыгин и С.Е. Крыжановский) мотивировали не политическими, а чисто техническими причинами – разбросанностью и безграмотностью значительной части населения, делая акцент на географических и бытовых условиях Империи. С бюрократами-реформаторами были солидарны и умеренно-либеральные оппозиционеры, в

³⁶ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. С. 294; Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (Из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса, 1912. С. 82; Устинов В.М. Указ. соч. С. 53, 60; Гессен В.М. Указ. соч. С. 266. См. также: Циунчук Р.А. Думская модель парламентаризма в Российской империи: этноконфессиональное и региональное измерения. Казань, 2004.

³⁷ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 222, 225, 234, 244; Водовозов В.В. Указ. соч. С. 343; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 178; Григорьев Д. Указ. соч. С. 278; Дюприе Л. Государство и роль канцлера в Германии. С. 82; Иоллос Г.Б. Указ. соч. С. 25–26; Панин М. Указ. соч. С. 264; Шрейдер Д.И. Указ. соч. С. 278; Жилин А.А. Указ. соч. С. 309–310; Гессен В.М. Указ. соч. С. 240, 247, 247–248, 250–251, 282.

³⁸ Кудрин Н.Е. Указ. соч. С. 434; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. М., 1905. С. 200, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 239–240; Рейснер М.А. Указ. соч. С. 108; Водовозов В.В. Указ. соч. С. 341, 342, 346; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 26; Мехелин Л. Указ. соч. СПб., 1906. С. 237; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 278; Устинов В.М. Указ. соч. С. 55; Жилин А.А. Указ. соч. С. 310; Гессен В.М. Указ. соч. С. 279; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 110.

частности граф П.А. Гейден. Положение о выборах 11 декабря 1905 г. установило для большинства избирателей двухстепенные выборы, для рабочих и мелких землевладельцев – трехстепенные, для крестьян – четырехстепенные. Вместе с тем положение о выборах 3 июня 1907 г. заложило основы для прямого голосования, введя его в 5 крупнейших городах (Киев, Москва, Одесса, Петербург, Рига)³⁹.

Равное избирательное право (один человек – один голос) формально существовало в Германской империи и 4 ее государствах, в Италии, Норвегии, США, Франции, Швейцарии и других республиках⁴⁰. Однако в реальности принцип равного избирательного права не просто грубо нарушался, но фактически превращался в свою полную противоположность из-за широкого применения практики неравного распределения избирательных округов ради того, чтобы обеспечить конкретной партии приобретение или сохранение господствующего положения – практики, получившей название «избирательной» или «выборной геометрии» (*Wahlgeometrie*). Распространение «выборной геометрии» не останавливало то, что, за исключением Австрии и Норвегии, во всех европейских государствах величина округа регулировалась исходя из количества проживавшего в его пределах населения. В культивировании «выборной геометрии» от монархий (Германская империя и Италия) не отставали республики, в крупнейшей из которых, США, «джерримандер» (*Gerrimander*) (аналог *Wahlgeometrie*), обеспечивавший победу кандидата от демократической или республиканской партий, был обыденным явлением политической жизни⁴¹.

Даже в начале XX в. принцип равенства голосов подвергался серьезной научной критике: государствоведы полагали, что право на участие в политической жизни есть у всех, но это право, в силу природного неравенства среди людей, не может быть равным. Как ре-

³⁹ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 280; Устинов В.М. Указ. соч. С. 57, 59; Гессен В.М. Указ. соч. С. 279; Таганцев Н.С. Пережитое: в 2-х вып. Пг., 1919. Вып. 1. Учреждение Государственной думы в 1905–1906 гг. С. 27; Общероссийский съезд земских и городских деятелей 6–13 ноября 1905 г. // Либеральное движение в России. 1902–1905 гг. М., 2001. С. 462; Крыжановский С.Е. Воспоминания. Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 65.

⁴⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 10, 105, 223; Водовозов В.В. Указ. соч. С. 343; Дюприе Л. Государство и роль канцлера в Германии. С. 82; Иоллос Г.Б. Указ. соч. С. 25–26, 39; Панин М. Указ. соч. С. 264; Гессен В.М. Указ. соч. С. 246.

⁴¹ Брайс Д. Американская республика: в 3-х т. М., 1889. Т. 1. С. 135; Рейснер М.А. Указ. соч. С. 106; Водовозов В.В. Указ. соч. С. 355; Дюприе Л. Государство и роль канцлера в Германии. С. 108; Иоллос Г.Б. Указ. соч. С. 37; Ковров А. Указ. соч. С. 112; Шейнис Л. Указ. соч. С. 99; Жилин А.А. Указ. соч. С. 307; Гессен В.М. Указ. соч. С. 278; Ламберт Д., Лейкман Э. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 80–81; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 109.

зультат неравное избирательное право продолжало существовать в Австрии, Англии, Бельгии, Венгрии, девятнадцати государствах Германской империи (в том числе в Пруссии), Испании, Люксембурге, Румынии, Сербии, Швеции⁴². Неравное избирательное право имело два вида: плюральное и куриальное. Плюральное (множественное) избирательное право особенно наглядно функционировало в Англии и Бельгии. В Англии, согласно принципу множественного вотума (vote multiple), один и тот же избиратель, обладавший имущественными цензами сразу в нескольких избирательных округах, имел право, пользуясь тем, что выборы занимали до двух-трех недель, голосовать по одному разу во всех этих округах, независимо от их количества. В результате некоторые избиратели имели десятки голосов, в частности, некий Бексендейл – 43 голоса! Количество подобных избирателей по одним данным определялось многими тысячами, а по другим – доходило до 500.000 человек! В начале XX в. плюральное голосование помимо прочих факторов обеспечивало практически полное доминирование в Палате общин имущих классов, усугубляясь активным использованием «выборной геометрии». В Бельгии избиратели были разделены на три категории, представитель первой из которых имел один, второй – два и третьей – три голоса, причем меньшинство с тремя голосами опережало большинство с одним голосом на 568.000 голосов⁴³. Характерные образцы куриального избирательного права, признававшегося государствоведами одним из коррективов всеобщего избирательного, дали Австрия и Пруссия, где избиратели делились на категории в зависимости от их материального достатка. Куриальное избирательное право, подобно плюральному, дополнялось активным использованием «выборной геометрии», в результате которой в Австрии возникали искусственные избирательные округа для обеспечения господства немцев над остальными народами. Рекорд по этой части побила Венгрия, чья избирательная система была, пожалуй, самой сложной не

⁴² Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 222, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 239–240, 244; Рейснер М.А. Указ. соч. С. 91, 92, 93, 94; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 3, 26; Жилин А.А. Указ. соч. С. 295, 306; Гессен В.М. Указ. соч. С. 245; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 108, 109.

⁴³ Рейснер М.А. Указ. соч. С. 92, 94; Водовозов В.В. Указ. соч. С. 340; Ковалевский М.М. 1) Бельгийская конституция // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 75; 2) Общее конституционное право. С. 367; Сатурин Д. Указ. соч. С. 151–152; Стеклов Ю. Бельгия // Государственный строй. Т. 1. С. 248–249; Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 434; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 281–282, 282, 286; Илберт К. Указ. соч. С. 48; Жилин А.А. Указ. соч. С. 302; Гессен В.М. Указ. соч. С. 247–248, 255–256, 278; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 273; 2) Конституционное государство. С. 100, 108, 109, 147. См. о плюральном голосовании: Еллинек Г. Множественное избирательное право. М., 1906.

только в Европе, но и в мире, поскольку состояла из 37 законов, приуроченных к разным областям и имевших единственную цель – обеспечение политического господства мадьяр над остальной половиной немадьярского населения⁴⁴.

Согласно Манифесту 22 октября 1905 г., выборы в Сейм Финляндии стали производиться на основе равного голосования; в Российской же империи в основу законов 11 декабря 1905 и 3 июня 1907 г. была положена австрийская куриальная система, действовавшая до ее реформы в 1907 и являвшаяся более справедливой по сравнению с прусской, поскольку первая отличалась от второй тем, что более соответствовала идеям органических выборов и представительства классов. Не менее важным являлось и то, что на всех ступенях выборов в Думу применялся принцип равного голосования, так как обладатель цензов в двух куриях мог голосовать только по одной из них⁴⁵.

Тайное (закрытое) избирательное право существовало во всех государствах, за исключением Австрии (до 1907 г. – для выборщиков), Венгрии, Дании, четырех государств Германской империи (в том числе Пруссии) и Сербии. Нетайное (открытое) голосование охраняло господство имущих классов и облегчало производство административного давления на выборы⁴⁶.

По манифесту 22 октября 1905 г. выборы в Сейм Финляндии производились на основе тайного голосования, которое, согласно положениям о выборах 11 декабря 1905 и 3 июня 1907 г., практиковалось и на всех ступенях выборов в Думу.

Наконец, рассматривая систему выборов, важно указать, что в подавляющем большинстве государств, как монархий, так и республик, выборы производились по мажоритарной, менее справедливой, системе; пропорциональная, более справедливая, действовала, как исключение, только в четырех странах (Бельгия, Дания – частично с 1915 г., Швеция – с 1907, двенадцать кантонов Швейцарии – к 1909), а также в Финляндии (с 1906)⁴⁷.

⁴⁴ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 244; Рейснер М.А. Указ. соч. С. 92, 93, 94; Звездич П. 1) Австрия // Государственный строй. Т. 1. С. 73; 2) Венгрия // Там же. Т. 2. С. 66; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 179; Жилин А.А. Указ. соч. С. 303, 306; Гессен В.М. Указ. соч. С. 189, 240–241, 245, 250–251; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 93, 109.

⁴⁵ Жилин А.А. Указ. соч. С. 304; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 90.

⁴⁶ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 204, 233; Рейснер М.А. Указ. соч. С. 109; Водовозов В.В. Указ. соч. С. 349; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 64; Звездич П. Венгрия // Государственный строй. Т. 2. С. 67; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 292, 293; Жилин А.А. Указ. соч. С. 309; Гессен В.М. Указ. соч. С. 247–248, 288; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 111.

⁴⁷ Жилин А.А. Указ. соч. С. 308, 312; Ламберт Д., Лейкман Э. Указ. соч. С. 195, 200, 202, 207, 211–212; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 116.

Большое влияние на личный состав нижних палат оказывали не только избирательные законы, но и факторы около- и внезаконного порядка, т.е. более или менее откровенное давление правительства на выборы, которое проводилось во всех странах. Распространенной формой давления на выборы были манипуляции со списками избирателей, поскольку их постоянные списки, существовавшие в большинстве государств, постоянно обновлялись, а специальные списки, применявшиеся в Австрии, Германской империи и Швейцарии, обновлялись для каждой избирательной кампании. Верхом цинизма в этом смысле стали действия итальянского правительства, которое добилось от парламента принятия закона о пересмотре списков, из-за чего количество избирателей уменьшилось почти на миллион (с 3.006.214 в 1892 г. до 2.159.214 в 1895)! Беззастенчивые манипуляции с избирательными списками практиковали и власти Венгрии.

Столь же распространенной формой давления являлось покушение на свободу предвыборной агитации, также наблюдавшееся во всех государствах⁴⁸. Более редкой, но не менее действенной формой давления была система легальных (официальных) кандидатов, существовавшая в Англии, Болгарии и Греции, согласно которой для обеспечения победы кандидата, выдвинутого правительством в избирательном округе, признавалось достаточным, чтобы альтернативная кандидатура не выдвигалась, и по причине ее отсутствия выборы в данном округе далее не проводились. Легальные кандидаты в депутаты Палаты общин фигурировали в очень большом количестве округов. Культивированию подобной системы способствовало то, что, в отличие от континентальной Европы, даже в 1950-х гг. в Англии партии не признавались избирательным законом, а потому партийная принадлежность кандидата никогда не упоминалась в официальных документах⁴⁹.

Необходимо отметить, что в начале XX в. степень интенсивности правительственного давления на выборы не зависела ни от формы правления государства, ни от его политического режима: министр

⁴⁸ *Винардель-Ройч А.* Испания // Государственный строй. Т. 3. С. 34, 49; *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 347, 363, 366; *Дюприе Л.* Государство и роль министров в Пруссии. С. 61; *Звездич П.* Указ. соч. С. 67; *Инсаров Х.* Болгария // Государственный строй. Т. 2. С. 5; *Ковалевский М.М.* Бельгийская конституция // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 75; *Ковров А.* Указ. соч. С. 114; *Шейнис Л.* Указ. соч. С. 88, 89, 90, 97; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 363, 365; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 310; *Котляревский С.А.* Правовое государство. С. 273.

⁴⁹ *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 320 – 321, 360; *Инсаров Х.* Указ. соч. С. 5; *Сатуриин Д.* Указ. соч. С. 151; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 311; *Ламберт Д., Лейкман Э.* Указ. соч. С. 192.

внутренних дел, по наблюдениям Л. Дюприе, являлся «великим избирателем» как во Франции, так и в Пруссии⁵⁰.

В Российской империи, как и в других странах, организацией и проведением избирательной кампании ведало МВД и его руководитель, однако степень давления правительства на выборы в I и, отчасти, во II Думы было минимальным. Давление исполнительной власти на выборы в III и IV Думы стало более активным, однако, по степени интенсивности, явно отставало от аналогичных показателей, характерных для остальных государств, не говоря уже про Советскую Россию⁵¹.

Подводя итоги сравнительному анализу формирования личного состава нижних палат начала XX в., можно прийти к выводу, что ни одна нижняя палата того периода не соответствовала в полной мере конституционной доктрине, поскольку даже если большинство принципов этой доктрины декларировались конституцией, то практика ее применения искажала данные принципы иногда до их полной противоположности. «До настоящего времени, – писал в 1905 г. В.М. Гессен, – парламент еще нигде не является действительным выразителем желаний и воли народного большинства». Через десятилетие ситуация не изменилась, поскольку в 1916 г. А.А. Жилин констатировал: «В настоящее время убедились, что ни одна система избирательного права не дает идеального представительства населения, каждая имеет свои недостатки»⁵².

Резкий контраст между конституционной теорией и практикой предопределял абсентеизм избирателей и наводил государствоведов на мысль о введении обязательного голосования, которое, однако, к 1917 г. функционировало только в Австрии, Бельгии и некоторых кантонах Швейцарии⁵³.

Пожалуй, лишь Финляндия, т.е. часть Российского государства, имела, по крайней мере сравнительно с европейскими государствами, самое демократическое народное представительство, сформировавшееся на основе действительно всеобщего, прямого, равного, тайного и пропорционального избирательного права, не искаженного к тому же правительственным давлением на выборы⁵⁴.

⁵⁰ Дюприе Л. 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 62, 64; 2) Государство и роль министров во Франции. С. 153, 163, 166.

⁵¹ Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. Воспоминания современника. 20 февраля – 2 июня 1907 г. М., 2006. С. 74, 75.

⁵² Гессен В.М. Теория правового государства // Политический строй СПб., 1905. Т. 1. С. 176; Жилин А.А. Указ. соч. С. 287.

⁵³ Жилин А.А. Указ. соч. С. 311. См. также: Блюменфельд Р.И. Обязательное голосование. Пг., 1915.

⁵⁴ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 2004. С. 239.

В начале XX в. удельный вес народного представительства зависел от личного состава не только нижних, но и верхних палат, а потому остановимся на формировании личного состава верхних палат. Государствоведы выделяли прежде всего верхние палаты с преобладанием наследственных членов (Англия и Венгрия). Английская Палата лордов являлась не только самой многочисленной из всех верхних палат (620 чел. на 1913 г.), но в ней более, чем в других, преобладали наследственные члены, подавляющее большинство которых, из-за сохранявшегося сословно-феодалного характера этой палаты, принадлежали, к землевладельческой аристократии. То же самое было характерно и для венгерской Палаты магнатов. Лорды владели одной шестой всей территории Великобритании, магнаты – одной восьмой всей территории Венгрии. Далее шли: верхние палаты, 1) члены которых были частью наследственными, частью – назначенными монархом (Австрия, государства Германской империи – в том числе Пруссия, Португалия, Япония), 2) с преобладанием назначенных членов (Германская империя, Италия). Как и верхние палаты с преобладанием наследственных членов, палаты с наследственными и назначенными и только назначенными членами имели сословно-аристократический характер, усугублявшийся тем, что во все эти палаты входили представители правящих династий (Англия, 7 государств Германской империи (среди них – Пруссия), Италия, Япония), и члены трех палат (в Англии, Италии и Пруссии) исполняли свои функции безвозмездно. В меньшинстве монархий (Дания, 3 государства Германской империи, Испания), а также во Франции верхние палаты состояли из назначенных и выборных членов⁵⁵.

Право пополнения наследственно-назначенной части верхней палаты было исключительной прерогативой короны, которая в Австрии, Англии, Италии и Пруссии могла назначать и назначала (за

⁵⁵ *Виноградов П.Г.* Указ. соч. С. 245; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 171, 199, 221, 222, 222–223, 225, 227, 229, 238, 239, 335; *Гессен В.М.* 1) Теория правового государства. С. 127; 2) Основы конституционного права. С. 336–337, 337–339, 349–352; *Винардель-Ройч А.* Указ. соч. С. 34; *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 316–317, 325; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 177; *Дерюжинский В.Ф.* Верхняя палата во Франции // *Дерюжинский В.Ф.* Из истории политической свободы в Англии и Франции. СПб., 1906. С. 199–242; *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 80; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 75–76, 76; *Сатурин Д.* Указ. соч. С. 153; *Шрейдер Д.И.* Указ. соч. С. 276; *Ковалевский М.М.* 1) Общее конституционное право. С. 31; 2) История монархии и монархических доктрин. Вып. 3. С. 102, 104–105; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 325, 326, 327; *Илберт К.* Указ. соч. С. 153, 290, 292, 293; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 43; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 289, 290, 292, 293; *Котляревский С.А.* Конституционное государство. С. 117, 119, 119–120, 120, 123.

исключением Англии) любое количество новых членов верхней палаты. Австрийскому императору как венгерскому королю предоставлялось назначать 50 членов Палаты магнатов, причем не более 5 – ежегодно. В Испании король имел право назначать количество сенаторов, которое бы не превышало 1/3 членов Сената⁵⁶.

Преобладание в верхних палатах выборных членов являлось отличительной чертой всех республик и 7 небольших монархий (Бельгия, две германских монархии, Голландия, Норвегия, Румыния и Швеция). Выборные верхние палаты отличались от нижних способами формирования личного состава (непрямые, косвенные, выборы, преимущественно – двухстепенные, в Бельгии, Голландии, Дании (для части членов Ландстинга – прямые), Норвегии, США, Франции (для части сенаторов – трехстепенные)) и его обновления (не интегральное неполное), более высокими цензами для избрания (как правило, возрастной – не менее 40 лет и образовательный – не ниже курса средних учебных заведений). Еще большему сужению круга кандидатов в члены выборной верхней палаты содействовало то, что в двух монархиях (Бельгия и Швеция) они не получали содержания⁵⁷.

В соответствии со статьями 100 Основных законов 1906 г. и 2, 9 и 11 Учреждения Государственного совета, он относился к тому меньшинству верхних палат европейских монархий, личный состав которых был назначенно-выборным, причем хотя его назначенная часть формировалась императором, но он не мог определять к присутствию в верхней палате количество назначенных членов, превышавшее количество выборных, равно как, по статье 9 Учреждения, и уволить назначенных членов в отставку без их просьбы об этом, на что царь имел право по старому Учреждению. Следовательно, в

⁵⁶ Беджгот В. Государственный строй Англии. М., 1905. С. 161, 284; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 105, 199, 301; Виноградов П.Г. Указ. соч. С. 244; Винардель-Ройч А. Указ. соч. С. 34; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 138, 142, 143, 177; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 26; Звездич П. 1) Австрия // Государственный строй. Т. 1. С. 29, 30; 2) Венгрия // Там же. Т. 2. С. 74; Сатурин Д. Указ. соч. С. 153; Шейнис Л. Указ. соч. С. 82; Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 146; Энсон В. Указ. соч. С. 185, 190, 243, 322; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 138, 400; Ковалевский М.М. История монархии и монархических доктрин. Вып. 2. С. 53; Вып. 3. С. 130; Жилин А.А. Указ. соч. С. 290; Гессен В.М. Основы конституционного права. С. 359, 371; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 118, 119, 120.

⁵⁷ Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 199–242; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 80; Ковалевский М.М. Бельгийская конституция. С. 83; Мехелин Л. Указ. соч. С. 237; Сатурин Д. Указ. соч. С. 153; Шейнис Л. Указ. соч. С. 100–101; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 325, 327, 328; Устинов В.М. Указ. соч. С. 44, 55; Жилин А.А. Указ. соч. С. 44, 290, 291, 292, 293, 328; Гессен В.М. Указ. соч. С. 279, 340–349, 353; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 110, 121, 127.

1906–1917 гг. назначенные члены Государственного совета пользовались, как и судьи, несменяемостью и обладали большей независимостью, чем ранее. Впрочем, статьи 9 и 11 Учреждения делили назначенных членов на присутствующих и неприсутствующих, подразумевая перевод сановника монархом из первой категории во вторую. Однако в 1906–1917 гг. ежегодно переводу, прежде всего – по возрасту или болезни, в среднем подвергались не более 4-х назначенных членов или, учитывая, что назначенную часть образовывали около 100 человек, лишь каждый 25-й. Только однажды, 1 января 1917 г., для ослабления оппозиции в верхней палате в неприсутствующие были переведены сразу 18 сановников, причем 6 из них к оппозиции не принадлежали, а среди 12 оппозиционеров преобладали старцы. Выборная часть Государственного совета состояла из представителей 1) белого и черного духовенства Русской православной церкви, 2) губернских земских собраний, 3) губернских дворянских обществ, 4) Академии наук и университетов и 5) Совета торговли и мануфактур, его Московского отделения, местных комитетов торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ.

Выборные члены избирались на основе двухстепенного голосования выборщиками, за исключением представителей от духовенства, избравшихся Синодом. По всем остальным параметрам выборная часть Государственного совета также была аналогична типичным выборным верхним палатам. К 23 февраля 1917 г. среди всех членов Государственного совета, заседавших в его общем собрании, в отличие от наследственно-назначенных верхних палат, великие князья, т.е. представители династии Романовых, отсутствовали (как это наблюдалось уже начиная с 1906 г.), титулованные же аристократы и землевладельцы (в том числе мелкие и средние), составляли, соответственно, 17,5 % и менее 2/3⁵⁸. Если оценивать Государственный совет в целом, то, учитывая способ его формирования и характер личного состава, нельзя не признать: он являлся самой демократической верхней палатой сравнительно с верхними палатами большинства монархий.

Итак, избирательная кампания закончилась и кандидаты в депутаты стали депутатами нижней палаты. Каков же был правовой статус депутатов? Депутаты практически всех нижних палат (в отличие от членов верхних) рассматривались как представители не отдельных групп населения (сословий, классов, корпораций и т.д.) или

⁵⁸ Устинов В.М. Указ. соч. С. 48, 49; Куликов С.В. 1) Политическая дифференциация членов Государственного совета в годы Первой мировой войны (август 1915 – февраль 1917) // Из глубины времен. 1997. Вып. 9. С. 14–15; 2) Практика пополнения состава членов Государственного совета по назначению в 1906–1917 гг. // Проблемы социального и гуманитарного знания. Сб. науч. раб. СПб., 2000. С. 103–113.

местностей, а всего населения, живущего на всей территории данной страны, а потому избиратели не имели права требовать от своих избранников отчета.

Разительным исключением из общепринятого порядка являлась Англия, в которой и в начале XX в., согласно многовековой традиции, парламент юридически считался «представительным собранием трех сословий государства», т.е. «духовенства, баронов и общин». Сословный характер имели в большей или меньшей степени Риксдаг Швеции и ландтаги монархий Германской империи. Формально сословный характер сохранял и Сейм Финляндии, в котором заседали представители духовенства, дворянства, бюргерства и крестьянства. В Англии, кроме того, депутаты трактовались как представители не всей территории королевства, а его отдельных местностей (графств и городов), вследствие чего при официальном обращении к коммонеру в ходе заседания Палаты общин его называли «представителем такого то графства или города», упоминание же имени депутата каралось дисциплинарным взысканием. Лорды и коммонеры как «наивернейшие и покорнейшие слуги» его величества созывались «для несения службы» не народу, а королю. При открытии каждой легислатуры привилегии депутатов Палаты общин (свобода слова и доступа к монарху, не по отдельности, а только в полном составе, и иммунитет — усиленная неприкосновенность личности) испрашивались у короля в обращении спикера к лорду-канцлеру и подтверждались венценосцем, т.е. привилегии коммонеров, как и право избирать и избираться, юридически были производными от королевской прерогативы. Резонанс от пользования английскими депутатами свободой слова ослабевал от того, что вплоть до 1909 г. не издавались официальные отчеты о заседаниях Палаты общин и даже к 1916 г. заседания обеих палат парламента де-юре не имели публичного характера⁵⁹. В отличие от Англии, во всех остальных государствах права депутатов на свободу слова и иммунитет проистекали из характера самого народного представительства. Впрочем, конституции некоторых германских монархий вообще запрещали депутатам ландтагов обсуждать вопросы, не входившие в их и без того узкую компетенцию. Вместе с тем, согласно догме конституционного права, члены всех законодательных учреждений во время сессии могли арестовываться и подвергаться судебному преследованию не ина-

⁵⁹ *Водовозов В.В.* Указ. соч. С. 316–317, 325; *Энсон В.* Указ. соч. С. 41, 43, 45, 94, 136, 141, 255, 256; *Ковалевский М.М.* История монархии и монархических доктрин. Вып. 1. С. 180; *Илберт К.* Указ. соч. С. 153; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 335; *Ламберт Д., Лейкман Э.* Указ. соч. С. 202, 203; Общероссийский съезд земско-городских деятелей 6–8 июля 1905 г. Москва // Либеральное движение в России. С. 315.

че, как с согласия той палаты, в состав которой они входили. В большинстве стран арест депутата разрешался без этого согласия при задержании его в день и на месте преступления, а в Германской империи и Пруссии – и на другой день, в Японии – также в случае покушения депутата возбудить «внутреннее восстание или внешнюю смуту». В трех монархиях Германской империи, Норвегии и Португалии согласие палат требовалось только для ареста депутата, возбуждение же против него судебного преследования, которое не вело к лишению свободы, было возможно и помимо палат⁶⁰.

Согласно статьям 14 и 26 Учреждений Думы и Государственного совета, депутаты нижней палаты и выборные члены верхней признавались представителями всего населения, по причине чего не обязывались отчитываться перед избирателями. Те же статьи предоставляла депутатам и выборным членам свободу слова «по делам, подлежащим ведению Думы» и «Совета». Иными словами, свобода слова российских парламентариев была почти безграничной, учитывая широкую формальную и, еще более, фактическую компетенцию обеих палат. Согласно статьям 15 и 16 Учреждения нижней палаты, думцы подлежали тюремному заключению только по постановлению суда и освобождались от задержания за долги, причем во время сессии депутаты могли лишаться свободы только с разрешения Думы, за исключением случаев, когда их задерживали на месте преступления или на следующий день после него.

По статье 27 Учреждения Государственного совета действие тех же правил распространялось и на выборных членов верхней палаты. В 1907 г. правительство просило II Думу разрешить арестовать членов социал-демократической фракции, замешанных в подготовке государственного переворота, однако нижняя палата затянула рассмотрение этого вопроса до своего досрочного роспуска, после которого полиция получила право арестовать бывших депутатов. В 1914 г., в ходе Первой мировой войны, 5 депутатов-большевиков подверглись аресту за ведение антивоенной пропаганды во время перерыва между думскими сессиями. Следовательно, депутатский иммунитет исполнительная власть нарушала крайне редко и, формально, на законном основании. Статья 22 Учреждения предусматривала также привлечение депутатов к ответственности не только за уголовные преступления, но и преступления, совершенные ими «при исполнении или по поводу исполнения обязанностей» по депутатской должности, «в порядке и на основаниях, установленных для привле-

⁶⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 223; Орландо В.Э. Принципы конституционного права. М., 1907. С. 164–165; Жилин А.А. Указ. соч. С. 324. См. также: Шалланд Л.А. Иммуниет народных представителей. Юридическое иссл. в 2-х ч. Юрьев, 1911, 1913.

чения к ответственности высших чинов государственного управления», т.е. преступления думцев по должности приравнивались к служебным преступлениям членов Государственного совета, министров, сенаторов, наместников, генерал-губернаторов и прочих должностных лиц первых трех классов. По отношению к перечисленным категориям сановников, а значит – и к депутатам, действовала административная гарантия, т.е. предание их судебному преследованию за должностные преступления происходило с согласия «высшего начальства» – царя, а само преследование осуществляли I Департамент Государственного совета и Верховный уголовный суд. Однако за 1906–1917 гг. статью 22 монарх и правительство востребовали только 2 раза – в 1912 и 1914 гг.: при возбуждении дела 1) членов социал-демократической фракции III Думы Е.П. Гегечкори, Г.С. Кузнецова и И.П. Покровского, обвинявшихся в клевете, и 2) лидера той же фракции IV Думы Н.С. Чхеидзе, обвинявшегося в призыве заменить монархию республикой, причем первое дело прервали из-за начала Первой мировой войны, а второе – прекратил своей резолюцией Николай II. Таким образом, ответственность депутатов за должностные преступления была фиктивной, фактически не нарушая принципа их безответственности, вследствие чего представители нелегалезованных (кадеты) и нелегалезованных (эсеры, меньшевики, большевики) партий не только являлись депутатами I–IV Дум, но и невозбранно произносили речи, за которые их однопартийцы, лишённые депутатского иммунитета, сразу же арестовывались⁶¹.

Обращаясь к обеспечению функционирования народного представительства, и прежде всего нижних палат, необходимо отметить, что длительность легислатуры этих палат весьма варьировалась и составляла периоды: 3-летний (6 монархий Германской империи), 4-

⁶¹ Бадаев А.Е. Большевики в Государственной думе. Воспоминания. М., 1954. С. 380–388; Демин В.А. Государственная дума России. С. 37–41; Корнева Н.М. Депутаты Государственной думы перед Верховным уголовным судом (4 мая 1913 – 24 апреля 1915) // История парламентаризма в России. Предпринт тез. док. и сообщ. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию открытия I Государственной думы России. 25–26 апреля 1996 г. С.-Петербург. Сек. 2. II и IV Государственные думы России. СПб., 1996. С. 1–3; Куликов С.В. Николай II и парламентаризм (1906–1917) // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России. Всеросс. науч.-практ. конф. 16 декабря 2008 г. СПб., 2009. С. 58–59; Пасхалов К.Н. Итоги реформы государственной власти 1905–1909 гг. // Пасхалов К.Н. Русский вопрос. М., 2009. С. 478, 479. См. также: Жижиленко А.А. О безответственности народных представителей. Ярославль, 1909; Шалланд Л.А. Безответственность депутатов по русскому праву (Опыт толкования ст. 14 и 22 Учреждения Государственной думы). М., 1910; Люблинский П.И. Конституционная или административная гарантия // Юридические записки Демидовского юридического лица. 1912. Вып. VI; Покровский П.А. Свобода слова в российских законодательных учреждениях // Русское богатство. 1912. Кн. 11.

летний (5 германских монархий и Франция), 5-летний (Болгария, Венгрия, Германская империя, Италия, Пруссия), 6-летний (Австрия и 8 германских монархий) и 7-летний (Англия, с 1911 г. – 5-летний). Парламенты многих европейских стран, прежде всего – крупных (Англия, Болгария, Германская империя, Испании, Италия, Пруссия), из-за их частых досрочных роспусков существовали, как правило, меньше того срока, который предписывался конституциями. Реальный средний срок длительности legislatures нижних палат колебался между тремя и пятью годами⁶².

Согласно статьям 101 Основных законов 1906 г. и 18 Учреждения Государственного совета, Дума избиралась на 5-летний период, а выборная часть верхней палаты, как и аналогичные западные институты, – на 9-летний.

В начале XX в. в подавляющем большинстве монархий по примеру Англии созыв палат являлся прерогативой монарха, хотя в Англии, в отличие от остальных монархий, обязанность короля созывать парламент не оговаривалась ни в одном законе и регулировалась обычным правом (*Common law*), т.е. не имела никакой юридической гарантии. В небольших европейских монархиях (Бельгия, Голландия, Греция, Дания, Норвегия, Румыния и Швеция) палаты могли собираться помимо главы государства в определенные сроки, указанные конституциями, что было характерно и для республик⁶³. Статья 98 Основных законов гарантировала ежегодный созыв императором Думы и Государственного совета и именно в этом смысле применялась на практике.

Конституирование народного представительства начиналось с открытия палат, которое во многих монархиях, по примеру Англии, сопровождала церемония тронной речи короля, произносившейся либо лично им (Англия – в Палате лордов, Италия), либо, в отсутствие короля, особым комиссаром, чаще всего – председателем верхней палаты (Англия) или одним из министров (Италия). В тронной речи Н.И. Лазаревский видел «существенное отступление от того основного начала конституционного права, что король никогда лично в парламенте не выступает». Другим отступлением являлось то,

⁶² Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 10, 107, 170, 197, 200, 222, 223, 225, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 301, 336; Инсаров Х. Указ. соч. С. 6; Лазаревский Н.И. 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 167, 364, 365; 2) Русское конституционное право. С. 109; Ковалевский М.М. Указ. соч. Вып. 1. С. 184; Вып. 3. С. 60; Жилин А.А. Указ. соч. С. 318; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 126, 126–127.

⁶³ Энсон В. Указ. соч. С. 40, 44, 66, 174, 266–267, 269, 323; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 138; Ковалевский М.М. Указ. соч. Вып. 1. С. 74; Жилин А.А. Указ. соч. С. 274, 275.

что «в этой речи высказываются взгляды правительства, и высказываются от имени короля»⁶⁴.

Поведение Николая II полностью соответствовало конституционной доктрине, а потому в России институт тронной речи не прижился: царь выступил с нею перед членами Думы и Государственного совета только два раза: 27 апреля 1906 г. в Зимнем дворце (Петербург), при основании народного представительства, и 12 февраля 1908 г. (перед думцами) в Александровском дворце (Царское Село). Кроме того, 12 декабря 1912 г. император принял депутатов открывшейся IV Думы в Зимнем дворце, но тогда программных заявлений не сделал. Непосредственное открытие каждой новой Думы совершал, по поручению монарха, вице-председатель Государственного совета. Здание Таврического дворца, где располагалась Дума, Николай II посетил только один раз – 9 февраля 1916 г., однако произнесенная им тогда речь не имела программного характера⁶⁵.

Одним из этапов конституирования народного представительства в монархии было принесение депутатами присяги или торжественного обещания хранить верность монарху, как это делали в Англии и лорды, и коммонеры⁶⁶. Статьи 13 и 4 Учреждений Думы и Государственного совета подразумевали принесение членами нижней палаты торжественного обещания, членами верхней – присяги, причем в тексте обещания думцев говорилось не только о сохранении верности царю, но и, в отличие от Англии, «о благе и пользе» родины.

В большинстве государств при формировании президиума палат нижние палаты избирали своих председателей сами, за исключением Англии, где с XVI в. избранный Палатой общин спикер утверждался королем; Голландии, где король назначал президента Второй палаты; Португалии и Швеции, где короли назначали не только президентов, но и вице-президентов нижних палат. В большинстве монархий председатель верхней палаты назначался монархом, за исключением Англии, Бельгии, Дании и Пруссии, где председатель избирался данной палатой⁶⁷.

По статьям 9 и 3 Учреждений Думы и Государственного совета председатель нижней палаты и два его заместителя избирались дум-

⁶⁴ Энсон В. Указ. соч. С. 53, 66, 273, 275; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 347; Ковалевский М.М. Указ. соч. Вып. 1. С. 73; Жилин А.А. Указ. соч. С. 274, 275.

⁶⁵ Куликов С.В. 1) Император Николай II в годы Первой мировой войны // Английская набережная, 4. Ежегодник. СПб., 2000; С. 302–307; 2) Николай II и парламентаризм. С. 20–21, 36, 51–52.

⁶⁶ Энсон В. Указ. соч. С. 54, 55; Ковалевский М.М. Указ. соч. Вып. 3. С. 141.

⁶⁷ Карвалло, де К. Указ. соч. С. 118; Мехелин Л. Указ. соч. С. 238; Стеклов Ю. Указ. соч. С. 228; Энсон В. Указ. соч. С. 53, 138, 212; Жилин А.А. Указ. соч. С. 318.

цами, председатель верхней палаты и его заместитель назначались императором.

Подача адреса палат главе государства в ответ на его тронную речь была характерна для многих монархий, хотя зачастую не имела практического значения, особенно в странах с сильной монархической властью (Германская империя, Пруссия), в которых король неоднократно отказывался принимать депутации с неприемлемыми для него адресами (Пруссия)⁶⁸. В России адреса подали царю лишь I и III Думы, причем программный характер имел только первый из этих адресов⁶⁹.

Право проверки полномочий депутатов почти во всех государствах принадлежало каждой палате и только в трех (Англии, Греции и Швеции) – специальным судам⁷⁰. По статье 102 Основных законов 1906 г. Дума и выборная часть Государственного совета, как и законодательные учреждения остальных стран, сами проверяли полномочия своих членов⁷¹.

В подавляющем большинстве государств выработка правил внутреннего распорядка (наказа) палат было предоставлено каждой из них. Исключения составляли мелкие монархии Германской империи, в которых составление правил, согласно конституциям этих монархий, зависело не от ландтагов, а от согласия князей. Впрочем, если в этих монархиях нарушение автономии народного представительства базировалось на положительном законе, то в странах с более развитой конституционной практикой вмешательство исполнительной власти во внутреннюю жизнь палат было более бесцеремонным. В 1899 г. итальянское правительство с одобрения короля навязало Палате депутатов изменения в ее регламенте. В 1902 г. английское правительство настояло на пересмотре парламентского наказа в сторону резкого сужения законодательных полномочий депутатов⁷².

Как и в других государствах, статьи 62 и 60 Учреждений Думы и Государственного совета предоставляли палатам составление и издание их наказов, однако автономию народного представительства

⁶⁸ Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 122; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 31, 48.

⁶⁹ Куликов С.В. Николай II и парламентаризм. С. 22, 35.

⁷⁰ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 304; Ковалевский М.М. Указ. соч. Вып. 3. С. 143; Жилин А.А. Указ. соч. С. 312.

⁷¹ См. об этом подробн.: Шалланд Л.А. Проверка полномочий депутатов по русскому праву. СПб., 1914.

⁷² Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 238; Шейнис Л. Указ. соч. С. 88; Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. Харьков, 1910. С. 216; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 368; Котляревский С.А. Правовое государство. С. 295.

в России соблюдали в большей степени, чем в Западной Европе: хотя думцы применяли наказания, выработанные I и III Думами и содержащиеся положения, признанные Сенатом незаконными, царь и правительство никак не реагировали на поведение законодателей⁷³.

Во всех монархиях открытие сессий обеих палат являлось prerogative монарха, который во многих государствах (Австрия, Германская империя и 6 ее монархий – в том числе Пруссия, Голландия, Испания, Италия, Португалия, Япония) был обязан делать это ежегодно. Вместе с тем существовали страны (государства, входившие в Германскую империю), в которых суверен обязывался созывать палаты на сессии не ежегодно, а раз в два (4 государства), три (8) и в четыре (одно государство) года и два раза в четыре года (одно). Согласно английским статутам, не имевшим, однако, никакой юридической санкции, король был обязан созывать парламент лишь раз в три года. Фактически, однако, в Англии созыв парламента для сессионной деятельности совершался монархом ежегодно, причем в начале каждой сессии он имел право обратиться к палатам с особым посланием⁷⁴. Суверен определял также *длительность сессии*: в Дании палаты не могли заседать без особого разрешения короля более 2, в Греции – более 6 месяцев. Это правило действовало не только в монархиях, но и в республиках, поскольку максимальная длительность сессии была установлена и в конституциях многих штатов США. В большинстве стран сессии составляли несколько месяцев в году (от 3 до 6), причем иногда палаты обязывали к деятельности преимущественно зимой и одновременно⁷⁵.

В России открытие и длительность сессий конструировались аналогично западным образцам: закон (статьи 98 и 99 Основных законов 1906 г.) и практика подразумевали ежегодный созыв Думы и Государственного совета императорскими указами осенью одного года (около 1 октября) и их деятельность до летних вакаций следующего года⁷⁶.

⁷³ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 369; Устинов В.М. Указ. соч. С. 64. См. также: Неманов Л.М. Проект Наказа IV Государственной думы // Право. 1913. № 35.

⁷⁴ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 221, 223, 225, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240; Энсон В. Указ. соч. С. 267, 268, 273, 275; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 345; Жилин А.А. Указ. соч. С. 274.

⁷⁵ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 344, 347; Жилин А.А. Указ. соч. С. 276; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 228.

⁷⁶ Грибовский В.М. Указ. соч. С. 92; Устинов В.М. Указ. соч. С. 6–7. См. об этом подробн.: Яшунский И.В. 1) Сессии Государственной думы // Право. 1909. № 22; 2) Понятие думской сессии // Право. 1914. № 45; Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. 1911. № 18; Нольде Б.Э. Понятие сессии в русском государственном праве // Право. 1911. № 30, 31; Шукин Н.И. Законодательная сессия по русскому праву. Ярославль, 1914.

Перерыв, или отсрочка, сессии формально производился монархом, который в некоторых государствах (Австрия, Испания) не был ограничен количеством и сроками перерывов, а в большинстве стран, по примеру Бельгии, не мог отсрочить сессию более, чем на определенный срок, и повторить отсрочку в течение той же сессии без согласия палат. На практике во многих странах, прежде всего в Англии, перерыв сессии происходил по постановлению самих палат⁷⁷.

Согласно статье 99 Основных законов, перерыв сессии в России происходил по указу царя, однако в действительности, как и в Западной Европе, решающее слово здесь имели Дума и Государственный совет. Единственный перерыв сессии палат, совершенный без согласования с ними, был осуществлен в марте 1911 г. и оказался для тогдашней России уникальным явлением⁷⁸.

Пророгация (закрытие) сессии также была прерогативой монарха, хотя в некоторых государствах (Бельгия, Дания) он не мог пророгировать палаты раньше определенного срока. В Англии при закрытии сессии, как и при ее открытии, король имел право обратиться к палатам с посланием⁷⁹. В России, как и в большинстве монархий, закрытие сессий производилось по статье 99 Основных законов императорскими указами, издававшимися обычно в связи с летними ваканциями. В отличие от остальных государств сессии Думы и Государственного совета закрывались не одновременно, и заседания верхней палаты иногда затягивались на несколько дней, но причина этого была чисто технической – Государственный совет одобрял законопроекты только после поступления их из Думы⁸⁰.

Прерогативу монарха во всех монархиях составлял и созыв чрезвычайных сессий⁸¹. В России Николай II реализовал эту прерогативу только один раз, созвав обе палаты на чрезвычайную однодневную сессию 26 июля 1914 г. в связи с началом Первой мировой войны, причем до начала этой сессии царь принял депутатов в Зимнем дворце и выступил перед ними с речью⁸².

⁷⁷ Энсон В. Указ. соч. С. 266–267; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 349, 350; Илберт К. Указ. соч. С. 99; Жилин А.А. Указ. соч. С. 275, 275–276.

⁷⁸ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 350; Грибовский В.М. Указ. соч. С. 92; Куликов С.В. Указ. соч. С. 45–47.

⁷⁹ Энсон В. Указ. соч. С. 40, 66, 266–267, 273, 275; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 138, 348; Жилин А.А. Указ. соч. С. 276.

⁸⁰ Яшунский И.В. Указ. соч. С. 1373; Грибовский В.М. Указ. соч. С. 92; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 228.

⁸¹ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 346; Жилин А.А. Указ. соч. С. 275.

⁸² Куликов С.В. Указ. соч. С. 59.

Право досрочного роспуска палат имели большинство глав государств, причем не только монархи, но и президенты. Досрочный роспуск рассматривался государствоведами как несомненное право главы государства, реализуемое его свободным актом, не обусловленное наличием в конституции заранее оговоренных обстоятельств и представляющее собой вполне дискреционное полномочие. Среди правителей не имели права досрочного роспуска парламента только король Норвегии (с 1906 г.), президенты США и Франции (с 1877 г. – фактически)⁸³. В Германской империи формально Рейхстаг досрочно распускался не императором, а Бундесратом (верхней палатой) с согласия императора, но фактически – именно последним. В Англии при роспуске парламента, как и при пророгации сессии, король мог обратиться к палатам с посланием. Короли имели право досрочно распускать помимо нижних и верхние палаты (Бельгия, Голландия, Дания и Швеция), выборную часть верхней палаты (Испания), наконец, распускать палаты по отдельности или вместе (Португалия). Досрочные роспуски были нормой политической жизни в таких разных странах, как Англия, Болгария, Германская империя, Испания, Италия, Пруссия, но рекорд в этом смысле побила Япония, где за первые 16 лет существования парламента (1889 – 1905 гг.) он досрочно распускался 11 раз⁸⁴. С.А. Котляревский писал, что образ действий монарха, при котором он постоянно досрочно распускает

⁸³ Кудрин Н.Е. Указ. соч. С. 489; Гессен В.М. Роспуск Государственной думы // Право. 1906. № 32. Стб. 2565; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 237; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 359, 360, 365; Корф С.А. Указ. соч. С. 220; Устинов В.М. Указ. соч. С. 8; Жилин А.А. Указ. соч. С. 276; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 302; 2) Конституционное государство. С. 190, 191. См. также: Ган К. Роспуск парламента (Очерк истории и теории права роспуска). Ростов-на-Дону, 1907; Соколов К.Н. О роспуске парламента // Право. 1907. № 32; Матте П. Роспуск парламента на Западе. СПб., 1911.

⁸⁴ Беджгот В. Указ. соч. С. 75, 284; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 103, 107, 170, 197, 225; Гессен В.М. 1) Роспуск Государственной думы. Стб. 2565; 2) Основы конституционного права. С. 140, 427; Инсаров Х. Указ. соч. С. 6; Карвалло, де К. Указ. соч. С. 119; Шейнис Л. Указ. соч. С. 78, 79; Энсон В. 1) Английский парламента. С. 66, 266–267, 269, 271, 273, 275; 2) Английская корона. С. 40; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 359, 365, 366; Ковалевский М.М. История монархии и монархических доктрин. Вып. 1. С. 184; Вып. 3. С. 60; Корф С.А. Указ. соч. С. 220; Устинов В.М. Указ. соч. С. 8; Жилин А.А. Указ. соч. С. 276; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 126; 2) Конституционное государство. С. 191; Маклаков В.А. Первая Государственная дума. С. 296; Куликов С.В. Институт монархической власти в России и странах Европы и Азии в нач. XX в.: сравнительный анализ // Диффузия европейских инноваций в Российской империи. Мат-лы Всеросс. науч. конф. Екатеринбург, 10–11 ноября 2009 г. Екатеринбург, 2009. С. 217.

палаты, «будет, безусловно, антиконституционным даже тогда, когда он не сталкивается с буквой или параграфом конституции»⁸⁵.

Несомненно, что упрек в антиконституционности можно адресовать как японскому императору, так и суверенам перечисленных выше европейских государств, но не Николаю II, досрочно распустившему за 1906–1917 гг. только две Думы – в соответствии с точным смыслом статей 104 и 105 Основных законов 1906 г., которые предоставляли царю право досрочного роспуска как нижней палаты, так и выборной части верхней.

В связи с роспуском палат монарху принадлежало и право назначения выборов в новый парламент и времени его созыва, причем в одних государствах король обязывался в течение определенного периода после роспуска провести выборы (2 месяца – в Румынии), в других – созвать палаты (3 месяца – в Венгрии, 4 – в Италии). В Англии, в силу обычая, непрерываемо соблюдавшегося с XVI в., Палата общин избиралась на основании не общегосударственного акта, а отдельных «призывных грамот», рассылавшихся королем в отдельные графства, между тем как лорды приглашались к участию в очередной легислатуре королевскими письмами, которые адресовались каждому из них лично⁸⁶.

Статьи 104 и 105 Основных законов постановляли, что при досрочном роспуске Думы в императорском указе о ее роспуске одновременно назначался срок новых выборов и время созыва следующей нижней палаты. При аналогичном роспуске выборной части Государственного совета в соответствующем указе назначался только срок новых выборов. При досрочном роспуске 8 июля 1906 г. I Думы в указе об этом назначался только срок созыва новой Думы – 20 февраля 1907 г. «О времени производства новых выборов в Государственную думу, – говорилось в указе, – последуют от нас особые указания». Формально эта часть указа противоречила статье 105 Основных законов, однако фактически проведение выборов, естественно, подразумевалось, если срок созыва был уже определен. Дата выборов во II Думу (6 февраля 1907 г.) установил указ, утвержденный Николаем II 7 декабря 1906 г. и приуроченный к окончанию «работы по составлению и распубликованию списков избирателей», которая, очевидно, и являлась причиной промедления с определением срока выборов. Указ о досрочном роспуске II Думы, в полном соответствии со статьей 105, содержал как дату начала новых выборов (1 сентяб-

⁸⁵ Котляревский С.А. Правовое государство. С. 28.

⁸⁶ Энсон В. 1) Английский парламент. С. 44; 2) Английская корона. С. 50, 174; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 138; Жилин А.А. Указ. соч. С. 276.

ря 1907 г.), так и время ее созыва (1 ноября 1907)⁸⁷.

Согласно конституционному праву начала XX в. народному представительству принадлежала прежде всего учредительная власть, т.е. власть учреждать и пересматривать конституции (основные законы), которые, в зависимости от способа их изменения, делились на гибкие и малоподвижные (ригидные). Меньшинство стран (Англия, Венгрия, некоторые монархии Германской империи, Испания и Италия) имели гибкие конституции, изменявшиеся как обычные законы, т.е. по инициативе палат и без усложненного порядка пересмотра, которому, впрочем, не подлежала монархическая форма правления и обусловленные ею конституционные нормы. Большинство остальных стран Европы и Америки, прежде всего США, имели малоподвижные конституции, различавшие облегченную и усложненную законодательные процедуры для обычных и конституционных законов. В Греции утвержденные палатами конституционные законы не требовали королевской санкции. С другой стороны, в целях усиления малоподвижности конституций и подчеркивания преимуществ монарха, в некоторых монархиях (Германская империя (фактически) и Япония) основные законы могли пересматриваться народным представительством только по инициативе главы государства. В Японии, кроме того, для самого изменения требовался усложненный порядок пересмотра – кворум 2/3 членов палат и большинство – 2/3 голосов в обеих палатах⁸⁸.

Статьи 8 и 107 Основных законов 1906 г. предоставляли почин их пересмотра единственно царю, наделяя его учредительной властью наряду с Думой и Государственным советом в том смысле, что монарх являлся не просто носителем этой власти, но помимо него нельзя было произвести любые перемены в государственном устройстве. Исключительное право царя на инициативу пересмотра Основ-

⁸⁷ Именной высочайший указ Правительствующему Сенату 8 июля 1906 г. «О роспуске Государственной думы и о назначении времени созыва вновь избранной Думы»; Именной высочайший указ Правительствующему Сенату 7 декабря 1906 г. «О назначении срока производства новых выборов членов Государственной думы в губернских избирательных собраниях»; Именной высочайший указ Правительствующему Сенату 3 июня 1907 г. «О роспуске Государственной думы и о времени созыва новой Думы» // Законодательные акты переходного времени (1904–1908 гг.). СПб., 1909. С. 390, 487–488, 557–558; *Демин В.А.* Указ. соч. С. 63.

⁸⁸ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 222; *Энсон В.* Английский парламент. С. 323; *Корф С.А.* Указ. соч. С. 278; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 228–229, 229, 230, 273; *Лазаревский Н.И.* Русское конституционное право. С. 61; *Кистяковский Б.А.* Указ. соч. С. 499; *Котляревский С.А.* Конституционное государство. С. 41, 43. См. также: *Боржо Ш.* Учреждение и пересмотр конституций в Европе и Америке: в 2-х вып. СПб., 1906; *Еллинек Г.* Изменения и преобразования конституций. СПб., 1907; *Учреждение и пересмотр конституций.* М., 1918.

ных законов полностью соответствовало общемировой тенденции обеспечивать конституционным законам особую неприкосновенность, гарантировав их от постоянных изменений. Однако было бы ошибочно квалифицировать конституцию Российской империи как однозначно ригидную, поскольку ее составляли, кроме Основных законов, согласно их 87-й статье, еще и Учреждения Думы и Государственного совета и Положения о выборах в каждую из палат, инициатива пересмотра которых принадлежала, кроме суверена, и народному представительству, а потому в этой своей части, превосходившей по количеству статей в несколько раз Основные законы, конституция 1906 г. была абсолютно гибкой.

Не менее важно и другое – пересмотр конституционных актов Российской империи, независимо от того, чья инициатива, царя или Думы, его вызывала, мог осуществляться, в отличие от ригидных конституций, не в усложненном, а только в обычном законодательном порядке, затрагивавшем даже статьи о престолонаследии и регентстве, хотя, к примеру, в Австрии данные статьи вообще не входили в ее конституцию и пересматривались императором без участия Рейхсрата. С учетом всего этого относительно, а не однозначно, мало-подвижной можно признать только меньшую часть конституции Российской империи – Основные законы, большая же ее часть, Учреждения палат и Положения о выборах в них, являлась гибкой, т.е. поддававшейся под учредительную инициативу Думы и Государственного совета. За 1906–1917 гг. Николай II лишь единожды нарушил учредительные полномочия народного представительства, издав 3 июня 1907 г. без его согласия, в силу выявившейся неработоспособности I и II Дум и для создания работоспособной нижней палаты, новый избирательный закон, однако это было не правило, а исключение из правила, его подтверждающее: в манифесте, появившемся тогда же, царь публично заявил, что оставляет «в силе все дарованные подданным нашим манифестом 17 октября 1905 г. и Основными законами права»⁸⁹. Следовательно, Третьеиюньский переворот являлся не реставрацией абсолютизма, а средством упрочения представительного строя.

Главной целью функционирования народного представительства было осуществление им законодательной власти, которую в монар-

⁸⁹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 294; Шалланд А.Л. Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 21; Манифест 3 июня 1907 г. // Законодательные акты переходного времени. С. 557; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 111, 112; Кистяковский Б.А. Указ. соч. С. 522, 523, 524; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 150, 164; Котляревский С.А. 1) Конституционное государство. С. 23; 2) Юридические предпосылки. С. 214, 240; Маклаков В.А. Указ. соч. С. 93.

хиях наряду с палатами имели и монархи. Таким образом, триединым органом законодательства являлись король и верхняя и нижняя палаты или, в соответствии с английской традицией, «король в парламенте» (Crown in Parliament), причем конституционный государь, не только в Англии, но и в других государствах, являлся главой, помимо исполнительной и судебной, и законодательной власти (по выражению английского права – «caput, principium et finis parliament»). Согласно конституциям все парламенты в законодательстве обладали однородной компетенцией, а потому внешне английская Палата общин и прусский Ландтаг мало отличались друг от друга. Вместе с тем иногда формально законосовещательное народное представительство фактически было законодательным (Англия) и наоборот – юридически обширная законодательная компетенция палат оказывалась менее значительной на практике (Германская империя, Италия, Пруссия), особенно тогда, когда большинство государствоведов, как это имело место в Пруссии, проповедовали, что нижняя палата не в праве единолично отвергать законы. В некоторых германских монархиях данная доктрина находила отражение в конституциях, которые позволяли правительству, при неодобрении законопроекта одной из палат, внести его снова в следующую сессию и в случае вторичного отрицательного вотума палаты считать отвергнутый законопроект принятым, если общее число благоприятных вотумов в обеих палатах превысит общее число отрицательных⁹⁰.

Очерчивая компетенцию трех факторов законодательства – царя, Думы и Государственного совета, статья 4 Основных законов 1906 г. постановляла, что монарху принадлежит «верховная самодержавная власть», т.е. возглавление законодательной, исполнительной и судебной властей, но статья 7 вносила существенное дополнение: законодательная власть осуществляется царем «в единении» с обеими палатами, иными словами, эта статья воспроизводила начало, провозглашавшееся или подразумевавшееся в конституциях всех монархий. Статью 7 развивали статьи 9, 86 и 111 Основных

⁹⁰ Гессен В.М. Теория правового государства // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 160; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 101, 169, 197, 229; Гамбаров Ю.С. Предисловие // Государственный строй. Т. 1. С. XIII; Ковров А. Указ. соч. С. 107; Дюприе Л. 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 5; 2) Государство и роль канцлера в Германии. С. 82, 110, 116; Шейнис Л. Указ. соч. С. 87; Энсон В. 1) Английский парламент. С. 30, 36, 38, 323; 2) Английская корона. С. 2; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 271; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 144, 450, 469; Ковалевский М.М. История монархии и монархических доктрин. Вып. 1. С. 73; Жилин А.А. Указ. соч. С. 265; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. С. 196; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 133, 146, 189.

законов, первая из которых гласила, что без царского утверждения «никакой закон не может иметь своего совершения», вторая – что «новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы» и третья – что законопроекты, не принятые ими, «признаются отклоненными». Согласно статье 109, ведению и обсуждению обеих палат «подлежат те дела, кои указаны в Учреждениях Совета и Думы», т.е., прежде всего дела законодательного свойства. Вместе с тем статья 10 постановляла, что «власть управления во всем ее объеме принадлежит государю императору в пределах всего Государства Российского». Следовательно, законодательный характер Думы в юридическом отношении гарантировался безусловно, тем более, что, в отличие от остальных конституций, в Основных законах граница между законодательной и исполнительной властью, всецело принадлежавшей монарху, определялась яснее и подробнее. В то же время, согласно конституционной доктрине, статья 24 подразумевала, что все указы и повеления царя, последовавшие в порядке верховного управления, должны скрепляться председателем Совета министров или соответствующим министром и публиковаться Сенатом⁹¹. Очевидно, тем самым устанавливался контроль Думы и Государственного совета за закономерностью деятельности исполнительной власти.

В связи с положением монарха как главы законодательной власти в большинстве монархий существовали, юридически или фактически, изъятия из законодательной компетенции палат в пользу главы государства. Прежде всего от вмешательства народного представительства во многих монархиях (Австро-Венгрия и все 22 монархии Германской империи, в том числе Пруссия) была полностью изолирована сфера династического (фамильного или семейного) законодательства (так называемые «династические законы» или «фамильные статуты» – Hausgesetze). Династическое законодательство зависело лишь от единоличного усмотрения монарха либо от него и агнатов (старших представителей правящей династии) и определяло порядок наследования престола и учреждения регентства, совершеннолетия членов династии, их правовой статус и отношения между ними. Постановления о регентстве и совершеннолетии, как правило, включались в конституции, исключением из чего были конституционные законы Австрии, в которой статьи о регентстве и

⁹¹ Устинов В.М. Указ. соч. С. 28; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 233, 247; Пасхалов К.Н. 1) По поводу статьи Л.А. Тихомирова «Самодержавие и народное представительство» // Пасхалов К.Н. Русский вопрос. С. 427; 2) Итоги реформы государственной власти 1905–1909 гг. // Там же. С. 478, 498. См. также: Горенберг М.В. О предметах, требующих издания закона. Пг., 1915.

совершеннолетия, имевшиеся в фамильном статуте династии Габсбургов, вообще составляли государственную тайну⁹².

Учреждение об императорской фамилии, занимавшее весь второй раздел Основных законов 1906 г. (статьи 125–223), представляло собой типичный «фамильный статут», однако с той большой разницей, что оно, во-первых, трактовалось как не частные, а основные законы, чем подчеркивался не вотчинный, а государственный характер верховной власти, а во-вторых, не заключало в себе статей о престолонаследии, регентстве и совершеннолетии, оставшихся в первом, общем, разделе и, следовательно, их изменение входило в компетенцию не одного царя, но и народного представительства. Статья 125 Основных законов постановляла, что Учреждение об Императорской фамилии может быть изменяемо и дополняемо «только лично государем императором в преуказываемом им порядке», если это не касалось общих законов и не вызывало нового расхода из казны. В данном случае полномочия царя, поскольку Дума и Государственный совет не изолировались полностью от пересмотра Учреждения, являлись более узкими, чем у германских монархов, которые могли пересматривать «фамильные статуты» без участия народного представительства. Характеризуя некоторое ограничение компетенции палат, подразумевавшееся статьей 125, барон С.А. Корф отмечал: «Подобное ограничение вполне допустимо, раз оно установлено конституцией или Основными законами, так как законодательную власть нельзя признать безграничной»⁹³.

Во многих монархиях (Англия, монархии Германской империи, в т.ч. Пруссия) суверены имели право на единоличное управление династической собственностью⁹⁴. В соответствии со статьями 20 и 21 Основных законов, управление аналогами династической собственности, «кабинетскими» и «удельными имуществами» зависело, как и в других монархиях, исключительно от императора.

В большинстве монархий, главным образом – протестантских, где монарх официально считался главой церкви (цезарепапизм), конституции предоставляли суверенам, за счет народного предста-

⁹² *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 199; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 238; *Палиенко Н.Н.* Основные законы и форма правления в России. Юридическое иссл. Харьков, 1910. С. 53; Царскосельские совещания. Протоколы секретного совещания в апреле 1906 г. под председательством быв. императора по пересмотру Основных законов. // *Былое.* 1917. № 4 (26). С. 197.

⁹³ *Палиенко Н.Н.* Указ. соч. С. 53; *Горенберг М.Б.* К толкованию Основных законов. // *Право.* 1914. № 7. С. 499; *Корф С.А.* Указ. соч. С. 281, 283; *Кистяковский Б.А.* Указ. соч. С. 528.

⁹⁴ *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 246; *Энсон В.* Английская корона. С. 186, 333, 347; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 273.

вительства, чрезвычайно широкие полномочия в области верховного церковного управления. В этом смысле Англия, в которой король не только формировал высшую англиканскую иерархию, но и почитался «верховным главой над всеми лицами во всех их делах <...> духовных», мало отличалась от Пруссии – в ней королевские указы относительно Евангелической церкви не подлежали контрастигации (скреплению) каким-либо министром, т.е. освобождались даже от формального контроля Ландтага⁹⁵.

Статья 65 Основных законов 1906 г. гласила, что «в управлении церковном самодержавная власть действует посредством Святейшего правительствующего Синода». Следовательно, в России, как и в других монархиях, верховное церковное управление не зависело непосредственно от Думы и Государственного совета, хотя, согласно утвержденному Николаем II 23 сентября 1913 г. особому журналу Совета министров, упомянутая статья получила толкование в пользу народного представительства, поскольку отныне возбужденные Синодом вопросы, затрагивавшие предметы общего законодательства или компетенцию иных, кроме Синодального ведомства, министерств, подлежали разрешению в общем законодательном порядке и, следовательно, не должны были противоречить статьям 11 и 94 Основных законов (подразумевавших верховенство закона над указом). Только вопросы чисто церковные и не вызывавшие новых расходов из казны Синод имел право представлять непосредственно на утверждение императора, причем и здесь указы последнего скреплялись обер-прокурором Синода либо председателем Совета министров. Наконец, в отличие от остальных государств, в II–IV Думах существовали комиссии по церковному законодательству, по делам Православной церкви, по старообрядческим делам и по вероисповедным вопросам, функционирование которых формально противоречило статье 65 Основных законов⁹⁶. Очевидно, что в 1906–

⁹⁵ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 191; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 25; Энсон В. Указ. соч. С. 40, 442; Гессен В.М. Основы конституционного права. С. 39.

⁹⁶ Темниковский Е.Н. Положение императора всероссийского в русской православной церкви в связи с общим учением о церковной власти. Ярославль, 1909. С. 38–39; Дякин В.С. Сфера компетенции указа и закона в третьиюньской монархии // Вспомогательные исторические дисциплины. 1976. Т. 8. С. 238–239; Демин В.А. Указ. соч. С. 115, 118, 119, 127, 131; Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. С. 209. См. также: Яковлев А. Церковная политика Государственной думы в сопоставлении с иностранными парламентами. Пг., 1915; Особый журнал Совета министров 4 сентября 1913 г. «По вопросу о направлении законопроектов по Ведомству Православного исповедания» // Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. / 1913 год. М., 2005. С. 350–355.

1917 гг. де-факто высшее церковное управление находилось не только под косвенным, но и прямым контролем обеих палат.

От воздействия народного представительства было забронировано руководство вооруженными силами, остававшееся не только в монархиях, но и республиках в руках главы государства, причем в монархиях власть королей в этой области управления, по сравнению с другими, менее всего отличалась от эпохи абсолютизма. Руководство вооруженными силами принадлежало монарху даже тогда, когда, как в конституции Португалии, об этом ничего не постановлялось. Максимум, на что в данном случае могли претендовать палаты, – это вотиrowание военного бюджета и контингента новобранцев и установление, да и то не везде, самых общих норм относительно организации армии и флота и управления ими⁹⁷. Роль английского короля в руководстве вооруженными силами была такова, что в данной сфере и юридически, и фактически он являлся независимым от парламента и даже, в известной мере, от кабинета, тем более, что на руководящие военные посты зачастую назначались королевские родственники, а все военнослужащие – от последнего солдата до высшего офицера – подчинялись только суверену, которым издавались приказы по армии и флоту для Англии и ее колоний, причем как в военное, так и в мирное время. Статс-секретарю по военным делам, отмечал В. Энсон, надлежало «заботиться о том, чтобы прерогатива осуществлялась короной, а не парламентом». Английский король издавал приказы и по военно-судебному ведомству, на решения органов которого не разрешалось никакой апелляции, даже если ее адресовали парламенту⁹⁸.

В Австро-Венгерской империи император-король как руководитель вооруженных сил пользовался неограниченной властью, не отличаясь от абсолютных монархов, с тем лишь исключением, что изданные им приказы не по главнокомандованию, а по управлению армией и флотом должны были контрассигноваться военным мини-

⁹⁷ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 595–596; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 192–193, 194, 197; Гессен В.М. Указ. соч. С. 39; Дякин В.С. Сфера компетенции указа и закона. С. 238; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 144, 146, 148, 155; 2) Конституционное государство. С. 143; 3) Юридические предпосылки. С. 226–227; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. С. 403; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 252; Boldt H. Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie // Problem des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert. Berlin, 1975. S. 75–102.

⁹⁸ Беджгот В. Указ. соч. С. 29; Дюпрюе Л. Государство и роль министров в Англии. СПб., 1906. С. 49, 108, 112; Лоу С. Указ. соч. С. 246; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 218; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 194; Ковалевский М.М. История монархии и монархических доктрин. Вып. 1. С. 187, 193–194, 195; Энсон В. Указ. соч. С. 249, 382, 383, 388, 410, 461, 480; Гессен В.М. Указ. соч. С. 425; Котляревский С.А. Правовое государство. С. 144. См. также: Друцкой С.А. Иностранное военно-уголовное законодательство. СПб., 1908.

стром, что создавало только видимость контроля за этой сферой со стороны палат⁹⁹. В Германской империи император как главнокомандующий вооруженными силами также пользовался неограниченной властью, причем на всем пространстве своего государства. Впрочем, подобно Австро-Венгрии, приказы германского императора по военному управлению контрастировались военным министром, однако и здесь это не создавало условий для контроля народного представительства над вооруженными силами. Признаком полной отстраненности Рейхстага от армии и флота стало то, что в нем отсутствовала Комиссия государственной обороны. Косвенный контроль Рейхстага за вооруженными силами был ничтожен настолько, что даже его запросы по поводу злоупотребления дисциплинарными взысканиями или жестокого обращения в армии не приводили ни к каким результатам. В Пруссии вооруженные силы подчинялись исключительно королю, поскольку, в отличие от гражданских служащих, присягали только ему, а не конституции, а приказы прусского монарха как главнокомандующего в гораздо более широком объеме, чем в других странах, освобождались от обязательной контрастировки ответственного министра, хотя он и скреплял исходившие от короля приказы по управлению армией и флотом¹⁰⁰.

В Японии изоляция парламента от вооруженных сил являлась аналогичной тому, что отличало Англию, Австро-Венгерскую и Германскую империи и Пруссию. Освобождение приказов короля как главнокомандующего от контрастировки военного министра и скрепление им актов по управлению вооруженными силами наблюдалось не только в больших, но и в малых монархиях (Норвегия и Швеция). Фиктивность косвенного контроля палат за скрепленными министрами королевскими приказами по военному управлению предопределялась тем, что провести точную границу между актами командования и управления было практически невозможно. Редчайшим исключением из подавляющего большинства монархий была Голландия, конституция которой предусматривала участие в руководстве мобилизацией и размещением армии не только короля, но и Генеральных штатов¹⁰¹. С точки зрения изоляции парламента от во-

⁹⁹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 349–350, 354; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 138, 199; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 227.

¹⁰⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 181, 182, 191; Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 82, 109; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 25, 69–70; Иоллос Г.Б. Указ. соч. С. 31; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 193; Гессен В.М. Указ. соч. С. 402; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 150, 150–151, 151, 152; 2) Юридические предпосылки. С. 227.

¹⁰¹ Шрейдер Д.И. Указ. соч. С. 280; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 221; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 147, 149–150; 2) Юридические предпосылки. С. 226, 227.

оруженных сил республики мало отличались от монархий. Во Франции в области военного управления президент пользовался весьма широкими полномочиями, вполне располагая армией и флотом, хотя с ним усиленно конкурировали военная и морская комиссии Палаты депутатов, которые, однако, не имели законной возможности для прямого вмешательства в военное управление, вследствие чего на долю парламента оставалось только косвенное вмешательство – через интерпелляции и следственные комиссии. В США в мирное время военное управление входило в компетенцию одного президента, во время же войны он мог пользоваться настоящей диктатурой¹⁰².

Согласно статье 14 Основных законов 1906 г. российский император объявлялся «верховным вождем» вооруженных сил, которому принадлежало «верховное начальствование» над ними, иными словами – ему, прежде всего, принадлежало главнокомандование вооруженными силами, что закрепляли за главой государства все конституции. Далее статья 14 более подробно, чем остальные конституции, характеризовала полномочия монарха в области военного управления, постановляя, что он определяет устройство армии и флота и издает указы и повеления относительно дислокации войск, их приведения на военное положение, обучения и прохождения службы чинами армии и флота и «всего вообще, относящегося до устройства вооруженных сил и обороны Российского государства».

Во исполнение статьи 24 Основных законов акты военного управления контрастировались военным или морскими министрами, которые, в частности – военный министр, неофициально пользовались полномочием решать от имени монарха, по воспоминаниям генерала А.Ф. Редигера, «массу вопросов», официально подлежащих решению суверена. Подробное перечисление в статье 14 царских полномочий по военному управлению не означало, будто царь как руководитель вооруженных сил имел больше прав, чем другие монархи, еще и потому, что последние обладали теми же самыми правами, но только не де-юре, а де-факто, чем создавались условия для их расширительного толкования. Подразумеваемая противоречие между конституцией и реализацией ее на практике в Японии, С.Ю. Витте резонно отмечал: «Микадо, несмотря на конституцию, имеет еще большие права в отношении обороны государства, нежели эти права предоставлены Основными законами государю императору». Поскольку компетенция царя в области руководства вооруженными силами вытекала из Основных законов и четко очерчивалась ими, Н.И. Лазаревский справедливо полагал, что «нельзя говорить, что»

¹⁰² Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 53, 87; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 156, 157; 2) Юридические предпосылки. С. 227.

бы эта область была изъята из подчинения законодательной власти». Вполне соответствовало конституционной традиции и то, что в статье 14, как и в статьях 96 и 97, распоряжения царя по строевой, технической и хозяйственной частям и положения и наказы учреждениям и должностным лицам Военного и Военно-морского ведомств, издававшиеся помимо Думы и Государственного совета, но предварительно рассматривавшиеся Военным и Адмиралтейств-советами, а также распоряжения по Военно-судебной и Военно-морской судебной частям назывались не законами, а мерами верховного управления и постановлениями, т.е. не законодательными, а административными актами. Подобные акты, если они касались предметов общих законов, подлежали внесению в Думу, как и законопроекты об ассигновании кредитов, если указанные меры и постановления вызывали новый расход из казны, не покрываемый ожидаемыми сбережениями по финансовой смете Военного или Морского министерств.

Утвержденное Николаем II 24 августа 1909 г. положение о порядке применения статьи 96 Основных государственных законов, изданное как аутентическое толкование упомянутой статьи, уточняло, что на разрешение царя Военным и Адмиралтейств-советами должны представляться «все вообще законодательные дела, относящиеся до устройства сухопутных и морских вооруженных сил и обороны Российского государства, а равно всего управления армией и флотом, в т.ч. все положения, наказы, штаты, табели и расписания по Военному и Морскому ведомству», а также «законодательные дела», касавшиеся устройства казачества и управления им как вооруженной силой и не затрагивавшие гражданских прав населения. Употребление понятия «законодательные дела», вместо слова «постановления», не противоречило статье 96, поскольку положение 24 августа имело статус не закона, а инструкции, изданной в соответствии с Основными законами, что подтверждало и ее содержание. Как и ранее, внедумским путем могли проводиться вопросы, относившиеся исключительно к компетенции Военного и Морского министерств, не касавшиеся предметов общих законов и не вызывавшие их отмены, изменения или дополнения, не требовавшие нового расхода из казны и допускавшие покрытие новых расходов казны «соответственными сбережениями», ожидавшимися в ассигнованиях подлежащих министерств, или обеспеченные необходимыми кредитами, одобренными народным представительством. Если по статье 96 Основных законов в Думу не поступали постановления, обеспечивавшиеся «ожидаемыми сбережениями по финансовой смете», т.е. подразумевались общеведомственные сбережения, то, согласно положению 24 августа, административные постановления могли обеспечиваться только «соответственными сбережениями», иными

словами — отныне остатки кредита разрешалось использовать лишь на цели, на которые он отпускался и, тем самым, существенно суживались полномочия военного и морского министров на счет народного представительства, фактически пользовавшегося правом изменения целей кредитов. Позднее, 5 февраля 1911 и 2 марта 1914 г., Николай II повелел, чтобы отзывы Министерства финансов и Государственного контроля на предположения, покрываемые «соответственными сбережениями», подавались министром финансов и государственным контролером в двухнедельный срок, и это окончательно сделало невозможным их бесконтрольное расходование.

Возвращаясь к положению 24 августа, необходимо отметить, что, в уточнение статьи 86 Основных законов, положение постановляло, что в Думу поступают из Военного и Морского министерства «законодательные дела», касавшиеся гражданского управления казачьих войск и подведомственных военному министру областей (Туркестанское генерал-губернаторство), предметов общих законов, их отмены, изменения и дополнения и компетенции других министерств.

На тех же самых основаниях, что и законодательные дела Военного и Морского ведомств, согласно утвержденному Николаем II 25 июля 1913 г. особому журналу Совета министров, подлежали разрешению аналогичные дела по Отдельному корпусу жандармов МВД, хотя и входившему в гражданское ведомство, но составлявшему армейскую единицу. Таким образом, если в области руководства вооруженными силами еще более жестким отграничением компетенции исполнительной власти от компетенции законодательной предотвращалось вмешательство первой в дела второй, то народное представительство, в свою очередь, в лице комиссии по государственной обороне (по военным и морским делам) III и IV Дум, формально нарушая статьи 14 и 96 Основных законов, активно вторгалось в деятельность Военного и Морского министерств. Наконец, по статье 119 Основных законов контингент новобранцев подлежал ежегодному вотированию нижней и верхней палаты, вследствие чего в 1908 г., при рассмотрении закона о новом призыве в армию и флот Дума, подняла вопрос о необходимости пересмотра Устава о воинской повинности 1874 г. Царь и правительство пошли навстречу думцам, и уже 14 января 1911 г. военный министр генерал В.А. Сухоминов соответствующий законопроект внес в нижнюю палату, которая его несколько изменила, после чего 23 июня 1912 г. этот законопроект утвердил Николай II¹⁰³. Очевидно, в Российской им-

¹⁰³ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 197, 200; Палиенко Н.Н. Указ. соч. С. 58; Грибовский В.М. Указ. соч. С. 95, 95–96; Демин В.А. Указ. соч. С. 117–118, 127; Белов Ю.С.

перии, по сравнению с остальными монархиями, вооруженные силы находились в большей зависимости от народного представительства.

В тесной связи с военным верховенством находилось право на введение военного (осадного) и чрезвычайного (исключительного) положений, принадлежавшее главам многих государств, и монархий, и республик, как правило, в соответствии со специальным законом, изданным с одобрения палат. Подобное право неоднократно реализовывали монархи Австрии, Германской империи, Пруссии. Итальянский король и французский президент вводили осадное положение декретами (ордонансами), т.е. без участия парламента¹⁰⁴.

Статьи 15 и 83 Основных законов 1906 г. подразумевали объявление царем военного и исключительного положений и изъятия из действия прав населения в соответствующих местностях на базе «особых законов», одобренных Думой и Государственным советом. Исполняя волю Николая II, правительство внесло во II Думу законопроект «О пересмотре исключительных законоположений», вносившийся позднее и в III Думу, однако рассмотрение этого законопроекта нижней палатой затянулось до февраля 1917 г. В результате действие старых исключительных законов (1881 г.) царь отменил собственным указом 27 августа 1913 г. на всем пространстве Российской империи, сохранив только чрезвычайную охрану в Ялте и ее окрестностях (где располагались императорские резиденции), а усиленную — в столицах, столичных губерниях и крупных промышленных городах. Однако уже в июле 1914 г. действие военного и исклю-

Права верховной власти в области военного управления и «министерский кризис» 1909 г. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX вв. Сб. ст. памяти В.С. Дякина и Ю.Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 375–393; *Редигер А.Ф.* История моей жизни. Воспоминания военного министра: в 2-х тт. М., 1999. Т. 1. С. 436, 546–547; *Захаров Н.А.* Указ. соч. С. 252; Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания: в 2-х т. СПб., 2003. Т. 1. С. 864. Ср.: *Авалов З.Д.* О законодательных функциях верховного управления // Известия С.-Петербургского политехнического института. 1909. № 2. С. 25–26, 26–27. См. также: *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 155; 2) Юридические предпосылки. С. 333; О порядке применения статьи 96 Основных государственных законов высочайше утвержденное положение Совета министров 24 августа 1909 г.; Об изменении Устава о воинской повинности // П.А. Столыпин. Программа реформ. Док. и мат.: в 2-х т. М., 2003. Т. 1. С. 656–658; 658–695, 754; Особый журнал Совета министров 28 февраля, 30 мая и 12 июня 1913 г. // Особые журналы Совета министров. / 1913 год. М., 2005. С. 286–292; Особый журнал Совета министров 3 апреля 1913 г. и 18 января 1914 г. «По проекту инструкции о порядке применения статьи 96 Основных государственных законов» // Особые журналы Совета министров. / 1914 год. М., 2006. С. 51–55.

¹⁰⁴ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 192; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 159; *Ковров А.* Указ. соч. С. 101; *Шейнис Л.* Указ. соч. С. 80, 81, 87, 88; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 173, 174, 201. См. также: *Гессен В.М.* Исключительное положение. СПб., 1908.

чительного положений частично возобновилось из-за начала Первой мировой войны¹⁰⁵.

Подобно руководству вооруженными силами руководство внешней политикой, объявление войны и заключение мирных и прочих договоров были в известной степени исключительной прерогативой главы государства, сохранявшего в лице монарха и в данном случае многое из эпохи абсолютизма, а потому, как правило, не входили в непосредственную компетенцию народного представительства, которое и в большинстве республик довольствовало не систематическим контролированием внешней политики правительства, но лишь общей оценкой ее результатов¹⁰⁶. Некоторые нюансы существовали только относительно объявления войны и заключения договоров. Если во всех монархиях (кроме Германской империи и Норвегии) суверен имел право объявить войну, не спрашивая мнения палат, то в республиках осуществление этого права президентом конституции обуславливали согласием парламента. Впрочем, соответствующие постановления конституций, подчеркивал Н.И. Лазаревский, были «мертвюю буквою», поскольку во внешней политике существует «логика вещей, более сильная, чем писанные тексты законов»¹⁰⁷.

С точки зрения отношения народного представительства к заключению международных договоров государствоведы различали три типа стран: английский, бельгийский и республиканский. Если английский тип (Англия, монархии Германской империи, Дания, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Швеция, Япония) не предполагал участия парламента в заключении и ратификации договоров, оставшихся всецело за монархом, то бельгийский тип (остальные европейские монархии, в том числе Бельгия, Италия, Германская империя и Пруссия) подразумевал обязательность непосредственного согласия парламента на заключение некоторых договоров. Третий тип воплощали большинство республик, в которых народное представительство давало согласие на заключение всех вообще договоров¹⁰⁸. Обратимся к практике основных монархий и республик.

¹⁰⁵ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 202; Куликов С.В. Николай II как реформатор: к постановке проблемы // Российская история. 2009. № 4. С. 54.

¹⁰⁶ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 186; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 188; Гессен В.М. Указ. соч. С. 425; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 160, 171, 178–179; 2) Конституционное государство. С. 143, 192, 193.

¹⁰⁷ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 190; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 127; 2) Конституционное государство. С. 145.

¹⁰⁸ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 102; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 186–187, 188, 190; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 57–58, 75, 79–80, 106–107; 2) Конституционное государство. С. 145.

Английский король осуществлял руководство внешней политикой совершенно независимо от парламента посредством статс-секретаря по иностранным делам, имея единоличное право на ведение переговоров с иностранными государствами и заключение и ратификацию всех договоров (мирных, союзных и торговых), на объявление войны и даже на уступку территории. Неудивительно, что кабинет весьма часто отказывался отвечать на вопросы коммонеров, касавшиеся дипломатии¹⁰⁹. Вполне полномочным руководителем внешней политики являлся германский император, который мог объявлять наступательную войну и заключать политические договоры помимо обращения к Рейхстагу. В последний правительство вносило лишь договоры, влекшие законодательные или бюджетные перемены, необходимые для самого правительства. В Пруссии по конституции король обязывался представлять на утверждение Ландтага некоторые договоры, но на практике в начале XX в. это требование, как правило, не соблюдалось¹¹⁰. Италия не представляла исключения в смысле расхождения между конституцией и практикой, поскольку, хотя король и вносил в Палату депутатов все договора, за исключением военных и союзных, однако контроль парламента над внешней политикой отличался слабостью, между тем как личное мнение монарха при ее ведении имело большое значение. В Швеции руководство короля внешней политикой доходило до того, что договоры, затрагивавшие в других странах компетенцию народного представительства, требовали лишь издания королевского указа. В Японии император имел неограниченное право на заключение всех договоров и одно время даже на изменение в связи с ними внутреннего законодательства¹¹¹. Президент Франции в области руководства внешней политикой пользовался правами конституционного монарха, будучи свободным от контроля палат, которые в начале XX в. никогда не направляли ее, вследствие чего французское правительство исповедовало принципы «тайной дипломатии» и вопреки конституции неоднократно начинало не оборонительные, а наступательные колониальные войны без одобрения парламента. Президент США руковод-

¹⁰⁹ *Беджгот В.* Указ. соч. С. 29; *Дюприе Л.* Государство и роль министров в Англии. С. 49, 108, 112; *Лоу С.* Указ. соч. С. 246; *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 218; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 186; *Энсон В.* Указ. соч. С. 2, 38, 40, 47, 318, 323, 326; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 57, 63–64, 65, 66, 139, 161, 162, 163, 164; 2) Конституционное государство. С. 145, 191.

¹¹⁰ *Дюприе Л.* Государство и роль министров в Пруссии. С. 30; *Иоллос Г.Б.* Указ. соч. С. 31; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 99, 102–103; 2) Конституционное государство. С. 12.

¹¹¹ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 102; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 192; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 74, 166; 2) Конституционное государство. С. 144.

ство внешней политикой разделял только с государственным секретарем, имея право заключать договора помимо Палаты представителей и с согласия одного Сената и объявлять оборонительную войну, однако и здесь, если объявлялась колониальная война, граница между обороной и наступлением не отличалась ясностью¹¹². Следовательно, изолированность народного представительства от внешней политики в республиках была ненамного меньшей, чем в монархиях.

Статьями 12 и 13 Основных законов император трактовался как «верховный руководитель всех внешних сношений Российского государства с иностранными державами», которым определялось «направление международной политики», объявлялась война, заключался мир и договоры с другими государствами. Следовательно, по букве конституции руководство внешней политикой принадлежало исключительно царю и было изъято из ведения народного представительства, особенно учитывая, что в области заключения договоров Россия относилась к первому, английскому, типу государств. Однако, во-первых, смета МИДа ежегодно проходила через бюджетную комиссию народного представительства, где мидовцы ради компромисса зачастую шли на уступки думцам. «Мы так легко договаривались, такой у нас установился общий язык, — характеризовал деловое общение в Бюджетной комиссии чиновников и депутатов директор одного из департаментов МИДа В.Б. Лопухин, — что казалось, если случится революция, но такая, которая приведет к смене царской власти властью правительства, составленного из милоюковых, то нам не придется начинать с этим правительством новый разговор, а предстоит лишь продолжить прежние, ставшие уже привычными беседы».

Тон поведению мидовцев относительно думцев задавали министры иностранных дел, приглашавшие депутатов на рауты и знакомившие их с конфиденциальными дипломатическими документами. В отличие от Военного или Морского министерств, все меры, являвшиеся законами в материальном смысле, проводились через Думу и Государственный совет, в частности — реформа центральных учреждений МИДа, обсуждавшаяся III–IV Думами в 1910–1914 гг. и ставшая законом 14 июля 1914. Министры иностранных дел, с ведома Николая II, по актуальным внешнеполитическим вопросам давали уже III Думе подробные объяснения, квалифицированные С.А. Котляревским как «вполне соответствующие типу, выработанному западным парламентаризмом». Характерно также, что хотя по статье 13 Основных законов царь мог объявить войну единолично, Первую мировую войну он

¹¹² Кудрин Н.Е. Указ. соч. С. 491; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 19; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 242; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 186; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 165, 168; 2) Конституционное государство. С. 146, 192.

начал, заручившись поддержкой IV Думы, созванной Николаем II 26 июля 1914 г., через 5 дней после вступления России в эту войну, на чрезвычайную сессию, чтобы в такой ответственный момент, по его словам, «быть в полном единении с народом»¹¹³. И так, фактически Дума и Государственный совет имели косвенный контроль над внешней политикой, что формально противоречило Основным законам.

Важное и в количественном и в качественном отношении изъятие из компетенции палат составляла регламентирующая власть, подчинявшаяся законам и дававшая главе государства, независимо от формы правления, право на издание постановлений в развитие законов. Данное право базировалось на воззрении о том, что в компетенцию исполнительной власти входит не только исполнение закона, но и восполняющая пробелы законодательства правотворческая деятельность, которая рассматривалась как безусловно необходимая и естественная функция правительства, по причине чего в начале XX в. компетенция королей в этом отношении непрерывно возрастала за счет соответствующих полномочий парламентов¹¹⁴. Регламентирующие постановления (декреты, ордонансы, правовые указы), обязательные для населения и ограничивавшие его права, главы государств издавали на основании уполномочивавшего их на то закона (Англия, Италия, Португалия, Пруссия, США, Франция) либо без такого закона, т.е. в обход парламента (Австрия, Англия, Бельгия, государства Германской империи (в том числе Пруссия), Италия, Франция). Во всех германских монархиях ордонансы короны подлежали обязательной контрассигнации министра. Во Франции президент даже без всякого специального уполномочия парламента имел общее право в силу своей обязанности применять законы, издавать декреты в дополнение к статутам, называвшиеся актами дополнительного законодательства, причем данное право при решении вопросов меньшей важности имели кроме главы государства министры, префекты и мэры¹¹⁵.

¹¹³ Сазонов С.Д. Воспоминания. М., 1991. С. 88; Котляревский С.А. Правовое государство. С. 173; Куликов С.В. Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004. С. 43; Лопухин В.Б. Записки быв. директора Департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 215, 290, 385, 391. См. также: Бестужев И.В. Борьба в России по вопросам внешней политики. 1906–1910. М., 1961.

¹¹⁴ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 175; Гессен В.М. Указ. соч. С. 53, 396.

¹¹⁵ Виноградов П.Г. Указ. соч. С. 258; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 30, 30–31, 221, 225, 231; Карвалло, де К. Указ. соч. С. 119; Ковалевский М.М. 1) Бельгийская конституция // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 61; 2) История монархии и монархических доктрин. Вып. 1. С. 194; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 56; Шейнис Л. Указ. соч. С. 80, 87; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 173, 174, 195; Энсон В. Указ. соч. С. 2, 3; Гессен В.М. Указ. соч. С. 52.

В Основных законах 1906 г. отсутствовала статья, которая уполномочивала бы царя на издание постановлений в развитие законов, более того, издание всякого рода общих правил Основные законы относили к области законодательства. Впрочем, статья 14 уполномочивала монарха на установление в порядке верховного управления правовых ограничений частных лиц, но только в местностях, составлявших крепостные районы и опорные пункты для армии и флота. В связи с этим Н.И. Лазаревский признавал, что в области регламентирующей власти «права русского государя гораздо уже, чем права всех других конституционных монархов»¹¹⁶. Соответственно, в этой области права Думы и Государственного совета были шире по сравнению с другими парламентами.

Регламентирующая власть главы государства подразумевала также издание им в развитие законов постановлений по устройству исполнительной власти, которое включало в себя создание без участия народного представительства административных учреждений (в том числе министерств) и должностей и установление их компетенции и порядка делопроизводства, а также назначение чиновников и определение их обязанностей и жалованья. Что касается создания административных учреждений и должностей, то во всех конституционных государствах право на это монархи и президенты реализовывали единолично. Как германский император, так и французский президент создавали новые министерства путем издания декретов. Организация всей вообще исполнительной власти зависела от монарха в Англии и в большинстве государств Германской империи, прежде всего – в Пруссии, причем в последней участие народного представительства выражалось исключительно в вотировании кредитов на жалованье чиновникам. Вообще, особенно показателен именно пример Пруссии, где не законами, а лишь указами и регламентами короля, верховного главы прусской администрации, не только создавались новые министерства и должности, но и назначались все чиновники, определялась их компетенция и правила поведения, а также размер жалованья каждого служащего¹¹⁷. По сравнению со всеми монархами Европы самую большую регламентирующую власть имел король Швеции, который, согласно конституции, мог издавать единолично, помимо риксдага, пользовавшегося, в данном случае, совещательным голосом, так называемые «экономичес-

¹¹⁶ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 174, 175.

¹¹⁷ Беджгот В. Указ. соч. С. 29; Кудрин Н.Е. Указ. соч. С. 499; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 22, 193, 227; Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 89–90; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 9, 29, 56, 57; Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 140; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 163, 163–164; Энсон В. Указ. соч. С. 2, 249.

кие» или «административные законы» (именно законы, а не постановления в порядке управления) по самому широкому кругу дел — относительно не только устройства администрации, но и «общественного хозяйства», тем более, что понятие «экономического законодательства» было довольно неопределенным. «Экономическое законодательствование», не касавшееся лишь основных и общих законов, делало шведского короля более самостоятельным, чем это полагалось конституционному монарху, и весьма существенно сужало компетенцию парламента: даже если по желанию суверена он издавал «экономический закон» совместно с палатами, то впоследствии он изменял или отменял закон без их участия¹¹⁸.

Статья 11 Основных законов 1906 г. уполномочивала царя издавать, в соответствии с законами, указы «для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления» и «повеления, необходимые для исполнения законов», но эта статья имела весьма узкую сферу применения, вследствие чего в России, в отличие от остальных государств, создание новых учреждений (в том числе министерств и главных управлений) и должностей (даже самых мелких) происходило только в законодательном порядке, т.е. при непременно участии народного представительства. Исключения составляли: Министерство Императорского двора, чье устройство, согласно статье 21 Основных законов, полностью зависело лишь от воли царя, и Ведомство учреждений императрицы Марии, дела по устройству которого, согласно утвержденному Николаем II 25 декабря 1907 г. особому журналу Совета министров, если они не имели «связи с прочими частями государственного управления», не затрагивали предметов общих законов и не вызывали новых расходов из казны, представлялись императору в прежнем порядке, через опекунский совет и помимо Думы. Вместе с тем в 1908–1917 гг. Николаю II не удалось образовать Главное управление государственного здравоохранения во главе с академиком Г.Е. Рейном. Хотя 3 сентября 1916 г. царь и утвердил особый журнал Совета министров, согласившегося после длинных проволочек учредить даже не само Главное управление, а лишь его центральные органы по статье 87 Основных законов, однако оппозиционная IV Дума в пику правительству отвергла законопроект об этом, забыв, что одним из инициаторов образования нового ведомства была III Дума.

В 1912–1917 гг. Николай II не смог создать Главное управление физического развития народонаселения Российской империи, до-

¹¹⁸ Мехелин Л. Указ. соч. С. 230, 239; Жилин А.А. Указ. соч. С. 277; Лазаревский Н.И. Русское конституционное право. С. 207, 208, 209–210, 210; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 17, 74; 2) Конституционное государство. С. 13; 3) Юридические предпосылки. С. 224.

вольствовавшись назначением 7 июня 1913 г. главнонаблюдающим за физическим развитием народонаселения генерала В.Н. Воейкова и образованием 3 января 1914 г. под его председательством Временного совета для разработки законопроекта об образовании правительственного учреждения для заведования организацией физического развития народонаселения Империи.

В 1916–1917 гг. не увенчалась успехом и попытка императрицы Александры Федоровны учредить помимо народного представительства Министерство благотворительной помощи и общественного призрения¹¹⁹. Несомненно, что в области создания административных учреждений и должностей права царя были сведены практически к нулю, между тем как полномочия Думы и Государственного совета отличались широтой, неизвестной другим парламентам. Статьи 17 и 18 Основных законов обеспечивали за монархом назначение и увольнение министров и прочих должностных лиц, если для последних законы не подразумевали иного порядка назначения и увольнения, и установление по отношению к чиновникам ограничений, но лишь таких, которые вызывались бы «требованиями государственной службы». Первая статья подтверждала принцип несменяемости судей и нейтрализовала прерогативу царя формировать личный состав бюрократии правом народного представительства регулировать вопросы, связанные с этим, в законодательном порядке путем принятия учреждений гражданских министерств и ведомств. Нейтрализации царской прерогативы способствовала и опделенная мотивировка второй из упомянутых статей.

Право диспенсации (сепаратного законодательства), т.е. отмены общего закона для конкретного случая, реализовывали по упол-

¹¹⁹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. С. 163, 167; Особый журнал Совета министров 23 ноября 1907 г. «О положении Ведомства учреждений императрицы Марии при действии новых Основных государственных законов». // Особые журналы Совета министров. 1907 г. М., 1985. Ч. 2. С. 761–771; Воейков В.Н. С царем и без царя. Воспоминания последнего дворцового коменданта государя императора Николая II. М., 1994. С. 11–12; Особый журнал Совета министров 16 февраля 1912 г. «Об учреждении междуведомственной комиссии для пересмотра врачебно-санитарного законодательства» // Особые журналы Совета министров. / 1912 год. М., 2004. С. 99–102; Особый журнал Совета министров 3 января 1914 г. «Об образовании при главнонаблюдающем за физическим развитием народонаселения Российской империи Временного совета по касающимся такого развития делам» // Особые журналы Совета министров. / 1914 год. М., 2006. С. 11–14; Особый журнал Совета министров 23 и 31 августа 1916 г. «Об утверждении законопроекта об учреждении Главного управления государственного здравоохранения» // Особые журналы Совета министров. / 1916 год. М., 2008. С. 418–421; Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 152. См. также: Флоринский М.Ф. Верховная власть и законодательные палаты в России в период думской монархии (К вопросу о разграничении полномочий) // Россия в XIX – XX вв. Сб. ст. к 70-летию со дня рождения Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998. С. 210–216.

номочию закона или (в монархиях) и в силу прерогативы, т.е. помимо народного представительства, все главы государств. Самое широкое применение диспенсация находила в судебной сфере, при помиловании (освобождении преступника от наказания), аболиции (его прощени до рассмотрения дела судом) и амнистии (сложении с преступника до или после вынесения приговора самой преступности совершенного им деяния). Право помилования, согласно конституционной теории, имели все монархи и некоторые президенты (например – французский), право аболиции – император Австрии, правители государств Германской империи, президент Швейцарии. Что касается амнистии, то она, как правило, применялась относительно политических преступников и в большинстве стран осуществлялась в законодательном порядке, в некоторых же монархиях (Англия, Греция, Италия) – королем помимо парламента. Кроме судебной сферы в некоторых монархиях (Англия, Пруссия) право суверена на диспенсацию распространялось и на другие сферы, причем в одних случаях (Англия) не регламентировалось, а в других (Пруссия) ограничивалось определенными случаями (сложение казенных недоимок)¹²⁰.

Основные законы 1906 г. не предоставляли царю общего права диспенсации, за исключением статьи 23, которая подразумевала право помилования («помилование осужденных, смягчение наказаний»), коллективных аболиции и амнистии («общее прощение совершивших преступные деяния с прекращением судебного против них преследования и освобождением их от суда и наказания»). Масштабы реализации Николаем II права помилования видны из того, что в 1908 г. в Канцелярию по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, поступило 12.952 прошения о помиловании (20 % от общего числа всех прошений). Фактически, однако, вопросы о помиловании решались не императором, а министром юстиции, который, по воспоминаниям С.Е. Крыжановского, раз в неделю докладывал непосредственно монарху ничтожное меньшинство (два-три) соответствующих представлений. Правом общих аболиции и амнистии Николай II пользовался активно до 1906 г. (манифесты 14 ноября 1894 г., 13 мая 1896, 11 августа 1904 и указ 21 октября 1905) и только один раз – после (манифест 21 февраля 1913). Право частных аболиции и амнистии статья 23 Основных законов не подразумевала, а потому в декабре 1916 г. самодержец хотя и повелел министру юстиции А.А. Макарову «не допустить до суда» дело И.Ф. Манасе-

¹²⁰ Беджгот В. Указ. соч. С. 29; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 53; Энсон В. 1) Английский парламент. С. 289, 329; 2) Английская корона. С. 40, 249, 256, 257; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 206, 210–212, 212–213, 213, 214, 216, 217; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 171; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 177.

вича-Мануйлова, которого венценосцы считали невиновным, император, однако, в конечном итоге, подчинился закону и Манасевича суду предали. Статья 23 помимо прочего предоставляла царю сложение «в путях монаршего милосердия» казенных взысканий и «дарование милостей в случаях особых, не подходящих под действие общих законов», но лишь тогда, когда этим не нарушались ничьи законные интересы и гражданские права. Насколько широко монарх пользовался столь важным, на первый взгляд, правом как сложение казенных взысканий? В 1908 г. из 65.337 прошений, поступивших в Канцелярию по принятию прошений, прошения о сложении казенных взысканий составляли лишь 1064 (1,6 %) – полтора процента! Расходы по этой статье ежегодно составляли небольшую сумму размером около 150.000 руб. (небольшую, тем более что на каждого просителя в среднем приходилось по 141 руб.) и касались обыкновенно крестьян, живших в приграничных губерниях Царства Польского и уезжавших за границу на заработки без паспорта, арендаторов, просрочивших платежи за пользование государственными землями, чиновников, которым переплатили жалованье, и начальников, обязанных восполнить казенные суммы, растраченные их подчиненными. Вообще же ежегодно большинство прошений о «даровании милостей в случаях особых» Канцелярия оставляла без последствий, отклоняя их из-за отсутствия оснований для удовлетворения (26 %) либо переадресовывая в другие ведомства (48 %), где многие из прошений попадали под сукно, и только 12 % прошений рассматривались непосредственно царем, некоторые из них он также не удовлетворял.

Сепаратное законодательство осуществлялось императором и по представлению Совета министров, согласно статье 174 Учреждения министерств, однако здесь наиболее распространенными случаями диспенсации были утверждение уставов акционерных компаний и быстрое проведение, в связи с аграрной реформой, внутриобщинного размежевания земель. Вопросы о диспенсации, проходившие через кабинет, на практике решались не монархом и даже не министрами, а столоначальниками¹²¹. Пользование царем правом диспенсации не умаляло полномочий народного представительства, поскольку это право вытекало из Основных законов, ограничивалось строго определенными случаями и последствия его применения количественно были крайне незначительны либо имели чисто экономический характер.

¹²¹ Писарев С.Н. Учреждение по принятию прошений и жалоб, приносимых на высочайшее имя. 1810–1910. Ист. очерк. СПб., 1909. С. 179, 180, 181, 207; Дякин В.С. Сфера компетенции указа и закона. С. 254, 255; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 266; Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 61; Куликов С.В. 1) Бюрократическая элита Российской империи. С. 302; 2) Николай II как реформатор. С. 52.

Право пожалования орденов и почетных отличий осуществляли независимо от народного представительства все главы государств, прежде всего – монархи, причем такие разные, как английский и прусский короли (соответствующие указы последнего не контрастировались министрами и, следовательно, не подлежали даже формальному контролю ландтага)¹²².

Статья 19 Основных законов 1906 г. наделяла подобным правом и царя, который в реальности награждал по личному усмотрению лишь орденами Св.св. Андрея Первозванного, Александра Невского и Владимира 1-й ст., между тем как остальные ордена жаловались по ходатайству министров перед императором¹²³.

Помимо народного представительства большинство монархов осуществляли и право чеканки монеты, так что для Н.И. Лазаревского было «несомненно»: повеления суверена по этому поводу «входят в круг действий административной власти»¹²⁴. В полном соответствии с конституционной доктриной статья 16 Основных законов предоставляла царю право чеканки монеты и определения ее внешнего вида.

На границе между изъятиями из компетенции народного представительства в пользу главы государства и собственно законодательной деятельностью палат находилось так называемое чрезвычайно-указное право, позволявшее главе государства при перерыве занятий парламентом и возникновении чрезвычайных обстоятельств издавать указы со статусом временных (провизорных) законов, которые становились постоянными только в случае внесения соответствующих законопроектов на рассмотрение народного представительства и лишь после одобрения этих законопроектов палатами. Даже либеральные государствоведы признавали чрезвычайно-указное право вытекающим из идеи государственной власти, его соответствие принципу подзаконности административных актов и целесообразность как по причине непостоянного функционирования парламентом, так и тогда, когда, в случае с Россией, народное представительство только начинало свою деятельность, отличавшуюся нестабильностью, причем оценка того, насколько конкретные условия дают основания для издания временного закона, государствоведы оставляли за правительством, находя естественным, что такая оценка всегда будет субъективной¹²⁵.

¹²² Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 191; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 170; Энсон В. Английская корона. С. 40, 249.

¹²³ Грибовский В.М. Указ. соч. С. 177.

¹²⁴ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 203.

¹²⁵ Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 145; Нольде Б.Э. Указ. соч. С. 43–44; Гессен В.М. Указ. соч. С. 47; Котляревский С.А. 1) Конституцион-

Статьи о чрезвычайном-указном праве содержали 28 конституций – Австрии, Аргентины, Болгарии, Бразилии, большинства государств Германской империи (в т.ч. числе – Пруссии), Дании, Испании, Португалии, Турецкой империи, Черногории, Японии. Чрезвычайно-указное право подразумевалось и реализовывалось даже в тех странах, где (как, например, в Англии и Италии) конституции о нем не упоминали. Право суверена на провизорное законодательство трактовалось исключительно широко в государствах Германской империи, в которых временные законы можно было издавать уже при наличии «настоятельных требований государственного блага» не только в отсутствие, но и в случае функционирования парламента и даже вообще не вносить в народное представительство. Более того, конституции двух германских монархий и Японии позволяли, в порядке провизорного законодательства, изменять их же конституционный акт Пруссии – избирательный закон. Наиболее частое и широкое применение чрезвычайного-указного права получило в Австрии, где, в случае сопротивления рейхсрата намерениям правительства, император специально отсрочивал либо вообще закрывал сессию парламента и в образовавшийся период издавал нужные кабинету временные законы¹²⁶.

Статья 87 Основных законов 1906 г. постановляла, что «во время прекращения занятий» Думы Совет министров мог «представить» царю о вызванной «чрезвычайными обстоятельствами» «мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном», однако эта мера (указ монарха) не могла вносить изменения в Основные законы, Учреждения Думы и Государственного совета (как в Японии) и в положения о выборах в них (как в Пруссии) и становилась законом, если «в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы» соответствующий данной мере законопроект вносился «подлежащим

ное государство. С. 188; 2) Юридические предпосылки. С. 245. См. также: *Друцкой С.А.* Статья 87 Основных законов и Правила 8 марта 1906 г. // *Право*. 1907. № 40; *Штильман Г.Н.* Внепарламентское законодательство в конституционной России (Ст. 87 Основных государственных законов). СПб., 1908; *Магазинер Я.М.* 1) Чрезвычайно-указное право в России. СПб., 1911; 2) Спорные вопросы чрезвычайного-указного права // *Право*. 1914. № 9; *Толстой П.М.* Один из пережитков старого порядка // *Право*. 1912. № 36; *Алексеев А.С.* Происхождение чрезвычайного-указного права и его политическое значение. М., 1913; *Дякин В.С.* Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.). // *Вспомогательные исторические дисциплины*. 1976. Т. 7.

¹²⁶ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 225; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 145, 146; *Звездич П.* Указ. соч. С. 31–32; *Мехелин Л.* Указ. соч. С. 248; *Энсон В.* Английский парламента. С. 307; *Нольде Б.Э.* Указ. соч. С. 4–7; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 279; *Лазаревский Н.И.* Русское конституционное право. С. 164, 176, 179, 180, 181; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 47; *Дякин В.С.* Указ. соч. С. 242; *Захаров Н.А.* Указ. соч. С. 276; *Котляревский С.А.* 1) Конституционное государство. С. 189; 2) Юридические предпосылки. С. 245, 246.

министром» в нижнюю палату и одобрялся как ею, так и верхней палатой. Таким образом, во-первых, статья 87 не давала ясного определения понятия «прекращение занятий», впрочем как и аналогичные статьи других конституций, хотя на практике это понятие подразумевало промежутки между двумя легислатурами и сессиями и перерывы в течение одной сессии. Во-вторых, в отличие от большинства конституций, статья 87 предоставляла инициативу издания провизорных законов правительству, а не главе государства, ограничивая его в управлении. В-третьих, опять-таки, в отличие от остальных конституций, упомянутая статья содержала гарантии неприкосновенности и неизменности хартии 1906 г., установленные в пользу народного представительства, а не монарха. Наконец, в-четвертых, реализация чрезвычайного-указного права в России была жестко обусловлена согласием законодательных учреждений, причем в случае принципиального одобрения Думой внесенного в нее провизорного закона к нему применялся общий порядок, иными словами – нижняя палата могла менять его содержание, между тем как в государствах Германской империи такой закон обычно принимался резолюциями обеих палат в той редакции, в которой его издало правительство. В случае неодобрения Думой временного закона она не была обязана рассматривать этот закон даже при внесении его правительством в нижнюю палату.

В государствах Германской империи и Японии правительство могло объявить о неодобрении парламентом провизорного закона по прошествии известного периода, когда данный закон продолжал действовать, в России же, как и в Австрии, отвергнутый палатами закон падал сразу, автоматически. Если статья 87 и ограничивала что-либо, то не права народного представительства, а власть императора, причем не только в законодательстве, но и в управлении, восполняя вместе с тем недостатки Думы – фактический отказ от законодательной деятельности, характерный для I–II Дум, и слишком медленную законодательную деятельность, отличавшую III–IV Думы¹²⁷. Это подтверждается прослеженной В.С. Дякиным частотой применения 87-й статьи. Так, в первое междудумье (8 июля 1906–19 февраля 1907 г.) Совет министров посредством указов царя провел 60 постановлений, из которых 53 были внесены во II Думу, от-

¹²⁷ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 112, 182, 183; Палиенко Н.Н. Указ. соч. С. 57; Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. 1911. № 18. Стб. 1060; Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. СПб., 1911. С. 23; Нольде Б.Э. Указ. соч. С. 39, 49, 65; Записка, составленная в кружке А.А. Римского-Корсакова и переданная Николаю II князем Голицыным // Правые партии. Док. и мат-лы: в 2-х т. М., 1998. Т. 2. С. 591; Кистяковский Б.А. Указ. соч. С. 524; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 217, 278, 281–282; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 245–246; Маклаков В.А. Первая Государственная дума. С. 166.

вергнувшую только 4. Во второе междудумье (3 июня – 31 октября 1907 г.) кабинет издал уже 18 постановлений – более чем в 3 раза меньше, из них III Дума отвергла лишь одно. В легислатуру III Думы правительство издало 6 временных законов, в легислатуру IV Думы (до июля 1914 г.) – 2. Частое и широкое применение статья 87 нашла только во время Первой мировой войны, которая, признавал В.С. Дякин, «действительно была обстоятельством чрезвычайным»: с 19 июля 1914 по 8 февраля 1917 г. правительство провело по ней 654 провизорных закона¹²⁸. Содержание и практика применения статьи 87 не ограничивали полномочий Думы и Государственного совета, особенно по сравнению с парламентами Австрии, монархиями Германской империи и Японии.

В начале XX в. собственно законодательный процесс унифицировался настолько, что в общих чертах был одним и тем же, по крайней мере во всех западноевропейских государствах. Право на его первую стадию, законодательную инициативу, согласно подавляющему большинству конституций, формально принадлежало в равной степени и правительству (главе государства, монарху или президенту), и действующим от его имени министрам, и народному представительству, однако фактически везде наблюдался примат правительственной инициативы над парламентской, так что последняя имела значение не столько сама по себе, сколько в качестве указания правительству на необходимость нормативного регулирования какого-либо вопроса.

Не имели права на законодательную инициативу, с одной стороны, германский император (только по букве закона) и президент США (в силу принципа разделения властей), с другой стороны – парламенты многих государств Германской империи и Турции¹²⁹. Первенствующее положение главы государства и правительства в области законодательной инициативы было характерно прежде всего для Англии, где в данном случае кабинет как собрание «советников короны» зависел не столько от Палаты общин, сколько от короля (сохранявшего право исключительной инициативы относительно своих личных полномочий, т.е. прерогативы), поскольку ни один сколь-

¹²⁸ Дякин В.С. Указ. соч. С. 248, 260, 262, 263, 270; Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. С. 176.

¹²⁹ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 436, 473, 477; Гессен В.М. Теория правового государства // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 185; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 237, 240; Мехелин Л. Указ. соч. С. 247; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 3; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. С. 138, 416, 417; Жилин А.А. Указ. соч. С. 273, 336; Котляревский С.А. 1) Конституционное государство. С. 133, 184, 185; 2) Юридические предпосылки. С. 243–244, 244, 337; Маклаков В.А. Первая Государственная дума. С. 86, 166.

ко-нибудь важный законопроект не вносился министрами в нижнюю палату без предварительного согласия монарха или, по крайней мере, без уведомления его об этом. Формально право на законодательную инициативу принадлежало каждому члену Палаты общин, независимо от того, являлся ли он министром или рядовым депутатом (private member), поэтому количество биллей, вносившихся «частными членами», чаще всего не единолично, а группами в 5, 10 или 15 человек, заметно превосходило число биллей, инициированных министрами.

Однако в действительности инициатива рядовых депутатов была чрезвычайно стеснена, так как любой сколько-нибудь значимый законопроект, исходивший не от «советников короны», а от «частного члена», тем более из рядов оппозиции, весьма редко превращался в закон, и 9/10 законодательства Палаты общин имело источником кабинет. Последний случай принятия по инициативе парламента, а не кабинета билля общегосударственной важности (об эмансипации католиков) относился к 1825 г., и впоследствии все билли такого рода вносились исключительно министрами¹³⁰.

В Германской империи Рейхстагу также принадлежало право законодательной инициативы, которое реализовывали группы депутатов количеством не менее 15 человек, однако фактически и здесь она была почти полностью монополизирована императором (формально – Бундесратом) и действовавшим от его имени канцлером, являвшимся истинными руководителями законодательного процесса, вследствие чего депутатская инициатива заявляла о себе весьма редко. Похожая ситуация наблюдалась и в государствах Германской империи, прежде всего – в Пруссии, где по конституции Ландтаг (точнее – каждый депутат) имел право на законодательную инициативу, но почти не пользовался ею, всецело предоставив королю и его министрам инициирование законов, так что не Ландтаг издавал законы при одобрении короля, а наоборот – король при одобрении Ландтага. В Италии законы, инициированные депутатами, по количеству и содержанию были крайне незначительны по сравнению с законами, предложенными правительством¹³¹.

¹³⁰ *Беджгот В.* Указ. соч. С. 61–93; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 13–14; *Лоу С.* Указ. соч. С. 47, 60, 57–64; *Энсон В.* Английский парламент. С. 236; *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 214–215, 215; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 417; *Илберт К.* Указ. соч. С. 61, 93; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 9; *Гессен В.М.* Основы конституционного права. С. 425, 426; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 295, 296; 2) Конституционное государство. С. 185; 3) Юридические предпосылки. С. 215.

¹³¹ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 103, 170, 197; *Гамбаров Ю.С.* Указ. соч. С. XIII; *Дюприе Л.* 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 117, 119, 118; 2) Госу-

Очевидный примат органов исполнительной власти над парламентами в области законодательной инициативы характеризовал не только монархические, но и республиканские режимы. Хотя во Франции парламентская инициатива продолжала играть большую роль, из-за чего депутаты часто злоупотребляли ею, поспешно внося недостаточно продуманные законопроекты (называвшиеся «предложениями законов»), тем не менее, инициирование законов даже во французском парламенте выпадало, главным образом, на президента и министров, т.е. на правительство, предложения которого (лишь их называли собственно «проектами законов») не подлежали ни предварительному рассмотрению в Комиссии парламентской инициативы, ни процедуре принятия во внимание, что было необходимо для депутатских законопроектов¹³².

Согласно статьям 8, 107 и 120 Основных законов 1906 г. и 32, 55, 56 и 43, 54, 55 Учреждений Думы и Государственного совета, право законодательной инициативы принадлежало нижней и верхней палате (точнее – группе членов каждой из палат, насчитывавшей не менее 30 человек), императору и, в отличие от остальных государств, еще и министрам, иными словами – в России существовала административно-парламентская инициатива. С 1910 г. по личному почину одного монарха в нижнюю палату могли вноситься только законопроекты, общие для Финляндии и Империи и содержащие новые перечни вопросов, которые регулировались этими законами. В.А. Маклаков утверждал: порядок осуществления законодательной инициативы, функционировавший в 1906–1917 гг., «оказался настолько удобен, что выдержал испытание жизни»¹³³. Насколько оправданным является это утверждение? В I Думу были внесены 16 правительственных и столько же депутатских законопроектов, из которых она успела одобрить только два (правительственный и депутатский), Государственный совет – один (правительственный),

дарство и роль министров в Пруссии. С. 35, 36, 37, 39; *Ковров А.* Указ. соч. С. 107; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 336.

¹³² *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 18; *Кудрин Н.Е.* Указ. соч. С. 503, 527; *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 95; *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 238, 242.

¹³³ *Шалланд Л.А.* Указ. соч. С. 240; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 139–140; *Муромцев С.А.* Порядок рассмотрения в Государственной думе вопроса о «желательности» издания нового закона // *Право.* 1907. № 18; *Нольде Б.Э.* Указ. соч. С. 75; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 8, 67; *Тихомиров Л.А.* Народное представительство в высших учреждениях // *Тихомиров Л.А.* Церковный собор, единоличная власть и рабочий вопрос. М., 2003. С. 469; *Маклаков В.А.* Первая Государственная дума. С. 168–169. См. также: *Нольде Б.Э.* Законодательный почин по русскому праву // *Право.* 1911. № 44–46; *Тагер А.С.* Право законодательного почина и министры // *Право.* 1912. № 23; *Шингарев А.И.* Законодательная инициатива членов Государственной думы и Государственного совета // *Русская мысль.* 1912. Кн. 10; *Люблинский П.И.* К вопросу об инициативе законов по русскому праву // *Право.* 1913. № 22.

утвержденный царем. Во II Думе примат правительственной инициативы над депутатской определился окончательно: министры внесли в нее 287 законопроектов, депутаты – 44, причем нижняя палата приняла 20 правительственных законопроектов (3 из них получили одобрение верхней палаты и утверждение венценосца и стали, таким образом, законами) и один – депутатский. В III Думу министры внесли 2566 законопроектов, из которых 2346 (95 %) были одобрены нижней палатой, а из них, в свою очередь, обрели силу закона 2197 (97 %). Депутаты внесли в III Думу 205 законопроектов, из которых 81 она признала желательными, однако, в конечном итоге, законами стали только 36 из них. А.И. Шингарев подсчитал, что в легислатуру III Думы 16 % депутатских законопроектов превратились в законы, полагая, что это – «величина, пожалуй, слишком крупная».

Действительно, в начале XX в. соответствующий показатель для парламентов Англии и Франции был гораздо меньшим. В IV Думу (к 9 декабря 1916 г.) министры и депутаты внесли 2655 законопроектов, из которых рассмотренными ею оказались 1239, однако, как и ранее, уже в 1-ю сессию IV Думы доминирующее значение приобрела правительственная инициатива – в эту сессию из 90 депутатских законопроектов ни один не получил одобрения нижней палаты, между тем как тогда же она одобрила 372 министерских законопроекта. Следовательно, как и в других государствах, в области законодательной инициативы далеко впереди шло правительство, за ним, с огромным отставанием, следовала Дума, а за нижней палатой, отставая еще более, – верхняя. В 1906 – 1917 гг. члены Государственного совета внесли 13 законопроектов, из которых только 4 были одобрены верхней палатой, из них же – лишь 3 получили силу закона¹³⁴. В указанный период император непосредственно не внес ни одного законопроекта ни в Думу, ни в Государственный совет, что дает основания для утверждения о фактическом ограничении его власти в области законодательной инициативы, чего нельзя утверждать относительно других суверенов.

Как и в случае с законодательной инициативой, в подавляющем большинстве государств подготовка законопроектов почти всецело находилась в руках не законодателей, а представителей исполнительной власти, что государствоведы считали не только неизбежным, но и естественным, ибо только правительство обладало человеческими, техническими и финансовыми ресурсами, необходимыми для создания проектов новых законов, особенно – сложных. Действительно, в Англии изготовлением всех общегосударственных

¹³⁴ Шингарев А.И. Указ. соч. С. 121; Демин В.А. 1) Государственная дума России. С. 49–52; 2) Верхняя палата Российской империи. С. 108–110.

биллей занимался состоявший при Министерстве финансов Офис парламентских советов (Parliamentary Counsel's Office), комплектованный не из коммюнеров, а из опытных коронных чиновников. Именно правительство ведало подготовкой почти всех законопроектов в Германской империи, в Пруссии и, несмотря на притязания парламента, во Франции¹³⁵.

Статьи 34, 57 и 29, 56 Учреждений Думы и Государственного совета постановляли, что при заявлении той или другой палатой о необходимости издания нового закона «подлежащий министр» обязан был подготовить соответствующий законопроект и внести его в палату, выступившую с инициативой нового закона. В случае же несогласия министра с пожеланиями законодателей выработка законопроекта предоставлялась комиссии, которую образовывали члены палаты, явившейся инициатором закона, причем по прямому смыслу упомянутых статей Учреждений; формально параллельная подготовка законопроекта законодателями и министрами не допускалась.

Очевидно, что приведенные статьи лишь юридически закрепили фактически оформившуюся иностранную практику, основанную на примате правительства над народным представительством и в области подготовки законопроектов. Однако в легислатуры III и IV Думы (до апреля 1914 г.), несмотря на формальный запрет, нижняя палата готовила законопроекты, впрочем весьма немногочисленные, параллельно с кабинетом, который смотрел на это сквозь пальцы до такой степени, что в 1912 г. два подобных законопроекта получили одобрение Государственного совета и утверждение Николая II.

Особый журнал Совета министров, одобренный царем 11 апреля 1914 г., положил конец практике параллельной разработки законопроектов, поскольку это противоречило вышеуказанным статьям Учреждений Думы и Государственного совета и нарушало единство правительственной деятельности. При этом, во избежание опасений думцев, будто правительство стремится парализовать их законодательную инициативу, было установлено правило, чтобы в случае принятия на себя министром разработки инициированного нижней палатой законопроекта он одновременно сообщал бы и о сроке внесения в Думу данного законопроекта¹³⁶. Тем самым компетенция на-

¹³⁵ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 197; Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 117; 2) Государство и роль министров во Франции. С. 95; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 9–10; Лоу С. Указ. соч. С. 56, 59, 65; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 238; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 417; Илберт К. Указ. соч. С. 61; Котляревский С.А. 1) Конституционное государство. С. 185; 2) Юридические предпосылки. С. 245.

¹³⁶ Дякин В.С. Сфера компетенции указа и закона. С. 257; Особый журнал Совета министров 6 марта 1914 г. «По вопросу об отношении правительства к разра-

родного представительства в области подготовки законопроектов заметно расширялась.

Примат исполнительной власти над законодательной сохранялся даже на стадии обсуждения законопроектов палатами, когда, казалось бы, именно они должны были играть главную роль, активно изменяя правительственные предложения. Однако, хотя право народного представительства вносить поправки в законопроекты признавали все конституции, не упоминая о нем напрямую, фактически возможность использования данного права имела тенденцию к сильному уменьшению. Впрочем, монархи наряду с депутатами вообще не могли непосредственно участвовать в редакции закона, влияя на нее лишь косвенно, через министров, которые выступали в постоянных отраслевых комиссиях и общих собраниях парламентов¹³⁷.

В Англии правительственные билли не подлежали какому-либо изменению в Палате общин, тем более что в ней отсутствовали отраслевые комиссии и парламентский наказ гарантировал министрам тотальный контроль за ходом обсуждения законопроектов, отведя только один день в неделю на рассмотрение биллей рядовых депутатов, из-за чего, в частности, в 1901 г. на правительственные и депутатские законопроекты парламент потратил, соответственно, 0,9 и 0,1 своего рабочего времени и, в общем, к началу XX в. авторитет кабинета в законодательстве был почти не ограничен. С. Лоу подчеркивал, что Палату общин, передавшую собственные полномочия «слугам короны», «едва ли даже можно считать законодательным учреждением; она представляет собою механизм для обсуждения законопроектов и притом механизм не единственный»¹³⁸.

В Германской империи Рейхстаг изменял законопроекты довольно свободно, но вместе с тем эта деятельность имела не столько положительный, сколько отрицательный характер, давая основания для вывода о превращении германского парламента в законосовещательное учреждение. В государствах Германской империи право палат на обсуждение законопроектов сужалось еще более: в Пруссии Ландтаг не мог отказаться от немедленного рассмотрения внесенного в него правительством законопроекта, причем передача его в отраслевую комиссию почти не практиковалась, так что депутаты

батьваемым Государственной думой, в порядке параграфа 67 ее Наказа, законопроектам // Особые журналы Совета министров. / 1914 год. М., 2006. С. 113–115.

¹³⁷ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 140; Устинов В.М. Указ. соч. С. 65; Жилин А.А. Указ. соч. С. 274; Котляревский С.А. Правовое государство. С. 296.

¹³⁸ Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 13–14; Лоу С. Указ. соч. С. 47, 56, 59, 65; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 214–215, 245; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 417, 418; Илберт К. Указ. соч. С. 61, 62, 93; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 17, 296.

создавали подобные комиссии весьма редко. В некоторых германских монархиях король имел право потребовать от Ландтага, чтобы последний одобрил или отверг законопроект исключительно в той редакции, в которой его внесли от имени монарха министры.

Сравнительно большое влияние при обсуждении новых законов оказывали парламент и его комиссии в Италии, где члены комиссий не без успеха конкурировали с министрами¹³⁹. Вообще, по удельному весу постоянных или временных отраслевых комиссий (комитетов) можно было судить о степени независимости парламента от правительства, которому было легче манипулировать депутатами при прохождении законопроекта через общее собрание. Первую группу образовывали парламенты, низведшие комиссии до исполнителей решений общих собраний (Германская империя и все ее монархии, в том числе Пруссия, Испания), вторую – парламенты, общее собрание которых принимало окончательное решение с учетом заключения комиссии (Бельгия), третью – парламенты, где общее собрание формально одобряло заключение комиссии (Франция, США). Впрочем, хотя во Франции на стадии обсуждения законопроектов народное представительство и отраслевые комиссии Палаты депутатов и играли известную роль, однако 7/8 депутатских «предложений законов» даже после принятия их к обсуждению окончательно застреивали в недрах Комиссии парламентской инициативы, между тем как правительственные «проекты законов» подлежали немедленному рассмотрению нижней палатой¹⁴⁰. Следовательно, и на стадии обсуждения законопроектов исполнительная власть доминировала над законодательной не только в монархиях, но и в республиках.

Статьи 5, 6, 11, 25 и Учреждения Думы разрешали нижней палате образовывать из своей среды отделы и комиссии «для предварительной разработки подлежащих ее рассмотрению дел» и предоставляли самой Думе определять количество, состав и компетенцию этих подразделений, а последним – избирать своих председателей и секретарей. Комиссии нижней палаты, в отличие от отделов, занимавшихся только проверкой выборов в Думу, играли главную роль на стадии обсуждения законопроектов, поскольку, согласно Наказу, общее собрание нижней палаты могло приступить к их рассмотрению только после комиссий. Более того, по воспоминаниям С.И. Тимашева, «в комиссиях вопросы более или менее предreshались», и в общем собрании происходило «не столько обсуждение, а скорее

¹³⁹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 140, 170, 198, 199, 221, 225; Дюприе Л. Указ. соч. С. 35, 38; Ковров А. Указ. соч. С. 107; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 249.

¹⁴⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 78; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 95, 97, 99; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 418 и др.

штемпелевание заключений комиссий». Таким образом, формально думские комиссии относились ко второму типу парламентских комиссий, фактически же – к третьему.

Система думских комиссий получила довольно большое развитие: в 1906–1917 гг. функционировали 9 постоянных комиссий (распорядительная, бюджетная, финансовая, по исполнению государственной росписи доходов и расходов, редакционная, библиотечная, для разбора адресуемой в Думу корреспонденции, по запросам и личного состава) и 98 временных. Статья 32 Учреждения Государственного совета разрешала и верхней палате образовывать из своей среды комиссии «для предварительного соображения» законопроектов. В 1906–1917 гг. в Государственном совете заседали 8 постоянных комиссий (финансовая, законодательных предположений, внутреннего распорядка и личного состава, по военным сухопутным и морским делам, экономическая, по делам торговли и промышленности, по делам сельского хозяйства и по делам народного образования) и 62 временных. Статьи, образовывавшие главу Учреждения Думы «о порядке производства дел» в нижней палате, базировались на принципе внутриверхпалатной автономии и исключали саму возможность какого-либо влияния исполнительной власти на ход обсуждения законопроектов как в общих собраниях Думы, так и в ее постоянных и временных комиссиях. Более того, ни Основные законы, ни Учреждение не обязывали Думу приступать к немедленному обсуждению правительственного законопроекта не только в текущую, но и в следующую сессию, причем дальнейшую судьбу такого законопроекта действовавший закон вообще не предусматривал.

Если думцы могли влиять на редакцию правительственного законопроекта непосредственно и на всех этапах его обсуждения, то министры – не могли, хотя, согласно статьям 121 Основных законов и 39 Учреждения Думы, они имели право присутствовать на ее заседаниях, но голосовать – исключительно в случае их членства в нижней палате. Естественно, что на редакцию обсуждавшегося думцами нового закона не мог повлиять и царь, а это существенно суживало его законодательные полномочия, расширяя аналогичные полномочия народного представительства¹⁴¹. Впрочем, казалось бы, для косвенного, да и прямого, влияния на редакцию нового закона монарх и министры имели такие средства, как назначенная часть Государственного совета и членство многих министров в верхней па-

¹⁴¹ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 422; Устинов В.М. Указ. соч. С. 6, 9; Демин В.А. 1) Государственная дума России. С. 112, 114, 117, 127; 2) Верхняя палата Российской империи. С. 211; Записка, составленная в кружке А.А. Римского-Корсакова. С. 591–592; Тимашев С.И. Автобиографические записки // С.И. Тимашев: жизнь и деятельность. Избр. соч. Тюмень, 2006. С. 251, 253.

лате, однако мнение, будто назначенные члены Государственного совета слепо голосовали по указке назначившей их власти лишено основания. В 1906–1917 гг. состав назначенной части отличался политической неоднородностью: из входивших в нее за это время 202 сановников 79 (39 % или 2/5) являлись членами оппозиционных правительству групп левой и центра и Кружка внепартийного объединения¹⁴². С другой стороны, в группах правой и правого центра наряду с безусловными сторонниками правительства были и его оппоненты, что и стало причиной неодобрения в 1911 и 1914 гг. двух законов, лично поддерживавшихся Николаем II и Советом министров.

Эффективность обсуждения законопроектов обеими палатами, особенно при их формальном, а тем более – фактическом равенстве, во многом зависела от механизма разрешения междупалатских конфликтов, т.е. института согласительных комиссий, который был известен законодательству немногих государств (Дании, Испании, Португалии), но на практике существовал в большинстве других стран, за исключением Франции, в которой верхняя палата, Сенат, активно участвовала в исправлении законопроектов, пришедших из нижней палаты, и зачастую доминировала в законодательном процессе¹⁴³.

Статьи 51 и 49 Учреждений Думы и Государственного совета предусматривали в необходимых случаях создание по инициативе нижней или верхней палаты согласительных комиссий из равного числа членов обеих палат по выбору каждой из них и с председателями, выбранными самими комиссиями. Следовательно, Российская империя принадлежала к числу тех немногих государств, где институт согласительных комиссий функционировал на правовой основе. Согласительные комиссии увеличивали законодательные полномочия народного представительства за счет императорской власти, ибо в случае разногласий по отдельным статьям законопроекта комиссии могли выработать общие формулы. Монарх же не мог утвердить закон, хотя бы в одной статье которого его разногласие с палатами оставалось неустранимым. Об эффективности деятельности согласительных комиссий свидетельствует тот факт, что из 3550 законопроектов, одобренных I–IV Думами, Государственный совет отклонил только 46 (1,3 %) законопроектов, отказался рассматривать – 19 (0,5 %), не успел рассмотреть – 158 (4,5 %), одобрил, в том числе без поправок, – 3291 (93 %). Приведенные цифры опровергают миф о том, что Го-

¹⁴² Куликов С.В. Политическая дифференциация членов Государственного совета в годы Первой мировой войны (август 1915 – февраль 1917). // Из глубины времен. 1997. Вып. 9. С. 19–22; Бородин А.П. Указ. соч. С. 250–278.

¹⁴³ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 17; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 105; Гессен В.М. Указ. соч. С. 365, 372.

сударственный совет чуть ли не постоянно отвергал думские законопроекты, особенно по части реформ: из серьезных реформ, имевших общеимперский характер, он провалил только законопроекты о создании волостного земства и об условном осуждении¹⁴⁴.

Судьба законопроекта зависела как от итогов его обсуждения палатами, так и от лежавшего в основе деятельности народного представительства принципа дисконтинуитета (отсутствия преемственности) или континуитета (преемственности) между легислатурами и сессиями. Согласно принципу дисконтинуитета, закрытие легислатуры и сессии вело к тому, что все законопроекты, не превратившиеся до этого момента в законы, падали, что предполагало при открытии новой легислатуры или сессии их новое внесение в парламент. На Западе, кроме Бельгии, вопрос о дисконтинуитете и континуитете решался законодательной практикой, причем дисконтинуитет между легислатурами и сессиями наблюдался в Австрии, Англии, Германской империи и ее государствах, Дании, Италии и Швеции; континуитет – в Бельгии, Голландии, Испании, США и Франции. Кроме того, почти все конституции или указы содержали норму, согласно которой законопроект, инициированный какой-либо палатой и отвергнутый в данную сессию, не мог быть инициирован вторично в ту же сессию. Впрочем, это правило не распространялось на правительственные законопроекты, например во Франции, где после неодобрения Палатой депутатов «проекта закона», т.е. правительственного законопроекта, кабинет имел право внести его снова в ту же сессию через 3 месяца¹⁴⁵.

В Основных законах 1906 г. и примыкавших к ним актах вопрос о дисконтинуитете и континуитете легислатур не затрагивался непосредственно, однако принцип дисконтинуитета легислатур подразумевался хартией 1906 г. и проводился на практике, существенно ограничивая законодательную власть императора, который не мог

¹⁴⁴ Записка, составленная в кружке А.А. Римского-Корсакова. С. 592; *Демин В.А.* Верхняя палата Российской империи. С. 252–253.

¹⁴⁵ *Сатуринов Д.* Указ. соч. С. 154; *Шейнис Л.* Указ. соч. С. 78, 79; *Лазаревский Н.И.* 1) Значение закрытия сессии или окончания легислатуры для судьбы законопроектов, принятых палатами // *Право*. 1907. № 48. Стб. 3067; 2) Лекции по русскому государственному праву. С. 349, 421; *Корф С.А.* Влияние роспуска палаты на правовое значение принятых ею законопроектов // *Право*. 1909. № 14. Стб. 862–863; *Ковалевский М.М.* Преемственность или прерывность законодательных работ // *Юридический вестник*. 1913. Кн. 1. С. 77; *Илберт К.* Указ. соч. С. 59; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 342, 342–343. См. также: *Гримм Д.Д.* К вопросу о преемственности законодательных работ // *Право*. 1912. № 49, 50; *Болдырь А.В.* Преемственность законодательных работ разных легислатур как вопрос политический // *Там же*. 1913. № 16; *Покровский П.А.* О преемственности работ законодательных учреждений и об ее логическом пределе // *Там же*. № 38.

утвердить законопроекты, принятые распущенными палатами. Впрочем, 28 ноября 1912 г. Государственный совет признал принцип континуитета между легислатурами, однако 21 января 1913 IV Дума не согласилась с верхней палатой. Что касается дисконтинуитета между сессиями, то российская практика его отвергала, что подразумевало и статья 112 Основных законов, которая исключала возможность повторного внесения в ту же сессию законопроекта, инициированного одной из палат и отвергнутого царем, и, наоборот, разрешала повторное внесение подобного законопроекта в случае высочайшего повеления, чем подчеркивалось, как и в остальных конституциях, доминирование в законодательном процессе монарха, точнее – правительства¹⁴⁶.

Превращение законопроекта в закон происходило после того, как законопроект получал одобрение каждой из палат и, затем, санкцию (утверждение) главы государства, который, в случае, если он являлся монархом, везде имел право абсолютного (безусловного) вето. Исключения из этой догмы конституционной доктрины составляли конституции Германской империи, где, формально, абсолютное вето принадлежало Бундесрату, а не императору, и Норвегии, чей король, как и президенты многих республик (в том числе США), пользовался правом суспенсивного (отлагательного) вето, хотя – примеры принятия законов Стртингом вопреки королевской воле были чрезвычайно редки. Кроме того, в Германии императору, который, как прусский король, пользовался в Бундесрате стабильным большинством голосов, абсолютное вето принадлежало фактически.

Германские государственоведы обосновывали мнение о том, что только санкция монарха превращала законопроекты в законы, поскольку народное представительство – лишь участник создания законопроекта. С другой стороны, оппоненты этого мнения справедливо полагали, что отсутствие у суверена права на изменение редакции закона, который он мог утвердить или отвергнуть исключительно целиком, составляло существеннейшее ограничение власти конституционных монархов¹⁴⁷. Абсолютным вето главы государств пользо-

¹⁴⁶ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. С. 354, 358; Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. 1911. № 17. Стб. 1009; Болдырь А.В. Указ. соч. С. 994; Корф С.А. Указ. соч. С. 80, 219; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 228.

¹⁴⁷ Лабанд П. Государственный строй Германской империи. Одесса, 1894; Мехелин Л. Указ. соч. С. 247, 248; Гамбаров Ю.С. Указ. соч. С. XIII; Резон, фон А.К. Об особенных правах выборных членов Государственного совета и членов Государственной думы // Журнал Министерства юстиции. 1909. № 8. С. 67–68; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 61, 140; Устинов В.М. Указ. соч. С. 10; Жилин А.А. Указ. соч. С. 273; Давидович А.М. Указ. соч. С. 296; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 177, 196–197, 209–210, 222, 286; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 186, 187.

вались относительно редко. Так, австрийский император и бельгийский король не утвердили законопроекты, принятые обеими палатами, только по одному разу, соответственно – в 1876 и 1884 гг.

В Англии абсолютное вето королева применила в последний раз еще в 1707 г., однако здесь эквивалентом безусловного вето было обязательное получение кабинетом предварительного согласия монарха на внесение правительственного законопроекта в Палату общин, поскольку в случае несогласия суверена кабинет отказывался от осуществления запланированной меры (например – в 1844, 1866 и 1868 гг.). В Пруссии и других германских государствах за все время существования в них конституций их монархи вообще никогда не прибегали к абсолютному вето, однако это объяснялось не силой, а слабостью местных парламентов, которые, как, например, прусский Ландтаг, зависели через министров от короны, а потому негодные ей законопроекты, как правило, не получали депутатского большинства, а если и получали, то гарантированно проваливались верхними палатами с их наследственно-назначенным составом, еще более зависевшим от суверена. За весь конституционный период истории Италии ее король также ни разу не пользовался абсолютным вето по тем же самым причинам: если монарху было необходимо не довести законопроект до санкции, то он отсрочивал или закрывал сессию либо просто распускал парламент, делая недействительной в силу дисконтинuitета, начатую, но не доведенную до конца работу депутатов¹⁴⁸.

Статьи 9 и 24 Основных законов 1906 г., согласно конституционной традиции, предоставляли царю право абсолютного вето, причем статья 113 постановляла, что принятые обеими палатами законопроекты монарху должен был представлять председатель Государственного совета. Если народное представительство могло тянуть с одобрением любого законопроекта сколь угодно долго, то император обязывался немедленно либо в ближайшем будущем утвердить или отвергнуть каждый законопроект, одобренный Думой и Государственным советом. В 1906–1917 гг. Николай II воспользовался аб-

¹⁴⁸ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 102, 225, 295–296; Виноградов П.Г. Указ. соч. С. 247; Гессен В.М. 1) Теория правового государства // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 185; 2) Основы конституционного права. С. 358, 426, 426–427; Ковалевский М.М. 1) Северо-Американские Соединенные Штаты // Политический строй. СПб., 1905. Т. 1. С. 289; 2) История монархии и монархических доктрин. Вып. 3. С. 130; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 139; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 23, 38; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 19–20; Шейнис Л. Указ. соч. С. 78, 79; Энсон В. Английский парламент. С. 9, 243, 247, 266, 275, 277; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 142; Илберт К. Указ. соч. С. 60; Жилин А.А. Указ. соч. С. 274; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 280; 2) Конституционное государство. С. 133, 185, 186, 186–187, 187.

солютным вето только два раза – в 1909 и 1912 г.¹⁴⁹ Следовательно, к 1917 г. право вето превращалось в «уснувшее».

Во всех монархиях право обнародования закона принадлежало исключительно суверенам. Так, в Англии новый закон издавался по повелению короля (enacted by the King“s most excellent Majesty)¹⁵⁰. Уникальным исключением из этого правила стала статья 91 Основных законов: она предоставляла право на обнародование законов не царю, а Сенату, который, по статье 92, мог отказать в опубликовании закону, появившемуся в нарушение законодательного порядка. В результате в мае 1913 г. сенаторы отказали в публикации уже утвержденного Николаем II в порядке верховного управления нового Устава Военно-медицинской академии, подлежавшего, по их мнению, прохождению через палаты¹⁵¹. Таким образом, по крайней мере формально, в данном случае власть российского императора была ограничченнее, чем у всех остальных монархов.

Наряду с учредительным и общим законодательством народное представительство участвовало в осуществлении финансового законодательства, в области которого к началу XX в. права парламентов, независимо от их удельного веса в том или ином государстве, отличала крайняя ограниченность. Это наблюдалось и в Англии, и в Германской империи, и в Японии. Финансовое законодательство базировалось на бюджетном праве, главными принципами которого государственные юристы признавали годичность бюджета, специализацию его кредитов и утверждение бюджета в законодательном порядке¹⁵².

Бюджетное право Российской империи составляли статьи 13, 20, 21, 23, 96 и 114–119 Основных законов, 31 Учреждения Думы и 29, 53 и 69 Учреждения Государственного совета, а также правила 8 марта 1906 г. о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не

¹⁴⁹ Демин В.А. Государственная дума России. С. 49; Записка, составленная в кружке А.А. Римского-Корсакова. С. 591–592.

¹⁵⁰ Энсон В. Указ. соч. С. 9, 266; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 143; Илберт К. Указ. соч. С. 53; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 228.

¹⁵¹ Захаров Н.А. Указ. соч. С. 228–229; Куликов С.В. Институт монархической власти в России и странах Европы и Азии. С. 217.

¹⁵² Бэджгот В. Указ. соч. С. 197; Гамбаров Ю.С. Указ. соч. С. XIII; Орландо В.Э. Указ. соч. С. 139–148; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 271, 275; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 439; Жилин А.А. Указ. соч. С. 333; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 295; 2) Юридические предпосылки. С. 253. См. также: Еллинек Г. Бюджетное право. Ростов-на-Дону, 1906; Стурм (Штурм) Р. Бюджет. СПб., 1907; Яснопольский Л.Н. Соотношение между нижней и верхней палатами в области бюджета // Право. 1909. № 37; Шингарев А.И. Бюджетные права законодательных установлений и их работа в области бюджета. СПб., 1910; Алексеев А.А. 1) Финансовые полномочия английского парламента // Журнал Министерства юстиции. 1914. Январь-февраль; 2) Бюджетное право французского парламента // Там же. 1915. Сентябрь-октябрь.

предусмотренных. Согласно этим актам, ограничение финансовой компетенции касалось не только палат, но и монарха, который в силу статей 114–119 Основных законов и правил 8 марта 1906 г. не мог единолично распоряжаться государственными расходами, поскольку это специально не предоставлялось ему в определенных случаях Основными законами (статьи 115 и 117–119). Финансовая компетенция Думы полностью соответствовала конституционному праву и была столь широка, что позволяла нижней палате влиять не только на собственно законодательную, но и, косвенно, на административную деятельность кабинета, заставляя министров соотноситься с точкой зрения народного представительства. В легислатуру III Думы правительство, официально протестовавшее против изменения правил 8 марта, фактически отказалось от их буквального исполнения, идя навстречу нижней палате¹⁵³.

Принцип голичности бюджета, подразумевавший ежегодное вотирование росписи доходов и расходов народным представительством, декларировали конституции почти всех стран, за исключением Франции, чьи конституционные законы 1875 г. вообще умалчивали о вотировании бюджета парламентом, и тех государств Германской империи, в которых бюджет вотировался палатами на два (3 государства), три (8) и даже четыре (одно государство) года. Далее, многие конституции декларировали принцип годичности лишь формально, поскольку фактически ежегодному вотированию парламентами в странах с такими конституциями подлежала только часть бюджета – временные (подвижные) доходы и расходы. Основанные на принятых ранее законах постоянные (неподвижные) доходы (налоги, поступления от государственных имуществ) и расходы (платежи по государственному долгу и контрактам, содержание армии, флота и гражданской администрации) под ежегодное вотирование не попадали, пока не изменялся или не отменялся соответствующий закон. Лишь во Франции, в отличие от большинства европейских государств, прямые налоги вотировались ежегодно.

Во всех монархиях, кроме Норвегии, к числу постоянных расхо-

¹⁵³ Яснопольский Л.Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. 1909. № 1. Стб. 17; Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. Харьков, 1910. С. 286; Палиенко Н.Н. Указ. соч. С. 56; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 333; Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. С. 219. См. также: Струве П.Б. К вопросу о нашем бюджетном праве // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. Вып. 1; Фридман М.И. Наше законодательство о бюджете // Там же: Яшунский И.В. Права Думы и Государственного совета по отношению к бюджету // Право. 1908. № 28; Шингарев А.И. 1) Вопросы государственного хозяйства и бюджет в Третьей думе // Русская мысль. 1908. Кн. X; 2) Бюджетные права Государственной думы // Труды Императорского Вольного экономического общества. 1910. № 4–5.

дов, зачастую не подлежавших контролю административных и законодательных органов (как в Англии), относились ассигнования по цивиль-листу, т.е. государственное обеспечение монарха и его Двора. Цивиль-лист определялся: в начале правления суверена на все его царствование (большинство монархий, прежде всего – Англия и Бельгия), особым постоянно действующим законом (государства Германской империи, в том числе Пруссия, и Япония), на определенный период (10 лет) (Греция) и только в Норвегии – ежегодно. В Англии, в этом смысле – послужившей образцом для прочих государств, постоянные доходы и расходы образовывали еще с XVIII в. «консолидированный фонд» (Consolidated Fund) и к началу XX столетия составляли 3/4 и 1/4 бюджета (по другим данным – 50 и 16 %), в результате чего его подвижная часть, ежегодно вотировавшаяся парламентом, равнялась лишь 1/5–1/7, а финансовая компетенция народного представительства была чисто номинальной.

Практика разделения бюджета на постоянный и временный нашла применение в Бельгии, Голландии, Германской империи, Пруссии, Швеции, Японии. Вне ежегодного вотирования палатами находились расходы на содержание воинского контингента в Англии (относительно Индии), Португалии, Пруссии, Норвегии, Японии. Сокращению финансовой компетенции народного представительства способствовало и фиксирование подобных расходов в Австрии (с 1868 г.) на 10 лет и в Германской империи (с 1874 г., для личного состава флота – с 1898) – на 7 («септеннат»), дополнявшееся в Австрии проведением военного бюджета в порядке чрезвычайно-указного права. Кроме того, в Пруссии расходы на сооружения, эксплуатация которых вызывала увеличение доходов казны (железные дороги, каналы и т.д.), в бюджет не вносились, поскольку испрашивались министром финансов у парламента в течение последующего года и покрывались разрешавшимися палатами займами, чьи условия и время, однако, определялись упомянутым министром¹⁵⁴. Оче-

¹⁵⁴ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 158, 169, 170, 223, 230, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 266; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 50; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 84–85; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 201, 143; Дюприе Л. Государство и роль канцлера в Германии. С. 120; Иоллос Г.Б. Указ. соч. С. 19, 28; Мехелин Л. Указ. соч. С. 239; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 85, 87, 89; Шрейдер Д.И. Указ. соч. С. 281; Энсон В. 1) Английский парламент. С. 254, 255, 268; 2) Английская корона. С. 363, 375, 381; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 275; Лазаревский Н.И. 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 195, 438, 440, 444; 2) Русское конституционное право. С. 209–210; Устинов В.М. Указ. соч. С. 68; Жилин А.А. Указ. соч. С. 272, 331–332, 332, 332–333, 333; Гессен В.М. Указ. соч. С. 417; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 150, 151, 152, 295, 335; 2) Конституционное государство. С. 138, 139; 3) Юридические предпосылки. С. 253, 261.

видно, что в крупных европейских государствах ежегодное вотиrowание парламентами бюджета на практике получало не абсолютное, а относительное воплощение.

В России принцип годичности бюджета содержался в статье 1 правил 8 марта 1906 г., однако, как и в других странах, статьи 5, 6, 7 и 9 правил 8 марта учреждали аналог «консолидированного фонда», часть бюджета, бронированную от обсуждения Думы и Государственного совета и состоявшую из расходов 1) на Министерство Императорского двора (цивиль-лист), зафиксированных на уровне 1906 г. (16.400.000 руб. – 1 % бюджета 1907 г., 0,5 % бюджета 1915), 2) на Собственную его величества канцелярию и Канцелярию по принятию прошений (800.000 и 500.000 руб. – сотые доли % бюджета 1915 г.), 3) на «экстренные в течение года надобности», не предусмотренные бюджетом и также зафиксированные на уровне 1906 г. (10-миллионный фонд), 4) на платежи по государственным долгам и другим обязательствам и 5) сверх того из доходов и расходов, основанных на действовавших законах или высочайших повелениях, последовавших в порядке верховного управления («легальные титулы»). Впрочем, статьи 6 и 9, в отличие от статей 5 и 7, не попали в Основные законы 1906 г. и, следовательно, могли изменяться или отменяться по инициативе палат, но самое главное – в России бронированная часть бюджета была вполне сопоставима с зарубежными аналогами и, во всяком случае, меньше, чем в Англии, составляя (на 1908 г.) не более 40 %. Только в период Первой мировой войны (1914–1917 гг.) в бюджет не включались 80 % расходов, поскольку, по статье 117 Основных законов, чрезвычайные кредиты «на потребности военного времени» открывались в порядке верховного управления. Статья 10 правил 8 марта, предоставляла Думе, как и парламентам остальных стран, неограниченное право на уменьшение бронированной части в законодательном порядке, что существенно ослабляло позиции правительства. В мирное время расходы на русские армию и флот, не в пример Австрии или Германии, вотиrowались ежегодно, а не на определенный длительный период. Расширению финансовой компетенции Думы содействовало и то, что, согласно статье 119 Основных законов, расходы на содержание воинского контингента подлежали ежегодному вотиrowанию палат, и только в случае опоздания с утверждением ими численности контингента император имел ограниченное право призвать «необходимое число людей, не свыше, однако, назначенного в предшествующем году», однако практического значения эта статья не приобрела¹⁵⁵. Сле-

¹⁵⁵ Яснопольский Л. К характеристике нашего бюджетного права. Кредиты, изъятые от обсуждения палат // Право. 1909. № 8. Стб. 485; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. С. 447; Устинов В.М. Указ. соч. С. 68; Савич Н.В.

довательно, и здесь полномочия царя фактически были намного уже полномочий других монархов и, соответственно, права Думы – шире, чем права других парламентов.

Осуществление принципа специализации кредитов отличало крайнее разнообразие и образовывало довольно широкую амплитуду колебаний: от 1650 расходных глав (параграфов) в Пруссии до 250 – в Англии, однако во всех государствах допускалось отступление от этого принципа в виде перенесения ассигнования, но строго в рамках подразделения бюджета, из одной статьи в другую, что, например, делалось в той же Англии относительно расходов на армию и флот, во Франции же – всех остальных расходов. Более того, во французский бюджет ежегодно вводились несколько параграфов, цель которых определялась в течение бюджетного года декретами президента, изданными им по соглашению с Советом министров¹⁵⁶.

Статья 4 Правил 8 марта 1906 г., подразумевающая специализацию кредитов, делила доходную часть бюджета на параграфы, расходную – на номера (главные подразделения), причем доходная часть делилась на 41 параграф, расходная – на 431 номер. Хотя в России специализация кредитов получила реализацию в меньшей степени, чем во многих государствах Западной Европы (но в большей, чем в Англии), права народного представительства от этого не уменьшались, поскольку с молчаливого согласия правительства уже III Дума приобрела фактическое право на изменение классификации доходных и расходных статей бюджета в ходе его обсуждения палатами¹⁵⁷.

Переходя к принципу утверждения бюджета в законодательном порядке, необходимо прежде всего подчеркнуть, что в области бюджетной инициативы, как и в случае с законодательной инициативой вообще, почти во всех государствах правительство (монарх, или президент, и министры) безусловно доминировало над народным представительством, образцом чему послужила Англия, где еще в 1706 г. Палата общин полностью отказалась от инициирования бюджета (в том числе всех новых налогов) в пользу короны, которая в данном случае реализовывала прерогативу через кабинет. На континенте лишение палат бюджетной инициативы устанавливалось конституци-

Воспоминания. СПб.; Дюссельдорф, 1993. С. 34; *Демин В.А.* 1) Государственная дума России. С. 59; 2) Верхняя палата Российской империи. С. 111; *Котляревский С.А.* Юридические предпосылки. С. 252, 257, 258; *Сухомлинов В.А.* Воспоминания. Мемуары. Минск, 2005. С. 233–234; *Маклаков В.А.* Вторая Государственная дума. С. 219.

¹⁵⁶ *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 31; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 440–441, 441; *Илберт К.* Указ. соч. С. 80; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 333.

¹⁵⁷ *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 447; *Кравец И.А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX в. М., 2000. С. 220.

ями (Греция) или практикой (Пруссия, Франция)¹⁵⁸. В России доминирование правительства над палатами при инициировании бюджета существовало фактически.

В подавляющем большинстве государств обсуждение бюджета происходило на основе приоритета нижней палаты по отношению к верхней, иными словами – проект бюджета правительство вносило вначале в нижнюю палату, откуда он поступал в верхнюю. В Австрии и Швеции подобный приоритет отсутствовал, между тем как в Англии с 1911 г. бюджет обсуждался только Палатой общин. Последнее обстоятельство не означало, что полномочия английского парламента при обсуждении бюджета были больше, чем при его инициировании, наоборот – и на данной стадии Палата общин полностью зависела от короны и кабинета, точнее – канцлера казначейства, обладавшего властью, которая превосходила власть министра финансов не только в монархии, но и в республике. Действительно, парламентский Комитет по рассмотрению бюджета не имел права на увеличение запланированных ассигнований и на изменение их цели, довольствуясь только критикой системы расходования казенных средств, а потому проект бюджета обыкновенно утверждался Палатой общин именно в том виде, в каком он вносился правительством¹⁵⁹.

Народное представительство в Германской империи и во входивших в нее государствах на стадии обсуждения бюджета являлось еще более бесправным, чем в Англии, поскольку передача проекта бюджета в комиссию Рейхстага признавалась необязательной, вследствие чего проект одобрялся депутатами почти без изменений. В Пруссии Ландтаг должен был успеть рассмотреть бюджет за 39 дней и, в результате, как правило, он проходил вообще без изменений. В некоторых германских монархиях Ландтаг мог понижать расходы обсуждавшегося бюджета сравнительно с предыдущим, но только с разрешения правительства¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Беджгот В. Указ. соч. С. 197; Виноградов П.Г. Указ. соч. С. 247; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 78, 197, 225; Дюприе Л. 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 45; 2) Государство и роль министров во Франции. С. 106, 115; Энсон В. Английский парламент. С. 248, 250, 251; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 217; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 255, 438, 439; Илберт К. Указ. соч. С. 71–72, 93; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 295; 2) Конституционное государство. С. 139, 166; 3) Юридические предпосылки. С. 252.

¹⁵⁹ Беджгот В. Указ. соч. С. 197, 199; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 78; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 106; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 439; Илберт К. Указ. соч. С. 78, 79, 80, 87, 93; Устинов В.М. Указ. соч. С. 44, 45; Жилин А.А. Указ. соч. С. 329; Гессен В.М. Указ. соч. С. 369.

¹⁶⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 170, 197, 237; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 82–83; Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 120; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 44.

С другой стороны, в некоторых государствах Западной Европы народному представительству предоставлялось довольно широкое право на изменение проекта бюджета. В частности, в Италии правительство редко оспаривало решения соответствующей комиссии Палаты депутатов и часто шло на соглашение с нею. Во Франции законы и обычаи ни в чем не ограничивали право нижней палаты на изменение проекта бюджета, так что проект сильно изменялся вначале в парламентской Финансовой комиссии, а затем – в Палате депутатов, откуда поступал в Сенат (одобрявший все предыдущие изменения), являясь едва ли не полной противоположностью тому, что вносил кабинет, последствием чего, по наблюдениям Л. Дюприе, было «страшное расточительство государственных финансов».

Однако и в Италии, и во Франции министр финансов, внося законопроект об изменении или создании новых косвенных налогов, одновременно делал распоряжение о немедленном собирании этих налогов (*il catenaccio*), т.е. не имея одобрения нижних палат и ставя их перед совершившимся фактом¹⁶¹. Если верхняя палата (как в Австрии) имела большое влияние при обсуждении бюджета, то в случае ее разногласия с нижней палатой относительно статей доходов или расходов либо численности воинского контингента, принятой считалась меньшая из вотированных цифр¹⁶².

Статьи 110 Основных законов 1906 г. и 2 Правил 8 марта, соответствуя конституционной теории и практике, в области обсуждения бюджета устанавливали приоритет Думы по отношению к Государственному совету, хотя формально, по статье 1 Правил, проект бюджета вносился в обе палаты одновременно 1 октября, причем сметы отдельных министерств и их подразделений вносились начиная с 1 и заканчивая 25 сентября. Более того, статья 3 Правил 8 марта нормативно закрепляла за палатами право на образование особых комиссий, а за последними – право на «предварительное ознакомление» до открытия сессии с отдельными сметами и с проектом бюджета, причем рассмотрение Думой проекта, согласно статье 11 Правил, должно было заканчиваться к 1 декабря. Таким образом, Бюджетная комиссия и общее собрание нижней палаты имели для обсуждения сметных вопросов 3 месяца (90 дней), т.е. срок, замет-

¹⁶¹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 140; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 105, 106, 111, 113, 115, 161; Стурм Р. Указ. соч. С. 50; Шейнис Л. Указ. соч. С. 85; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 249; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 439; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 255.

¹⁶² Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 304; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 144; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 400; Гессен В.М. Указ. соч. С. 374; Котляревский С.А. Правовое государство. С. 335.

но превышавший средний срок, отпускаясь для этого другим парламентам.

Особый журнал Совета министров 9 июня 1909 г., утвержденный Николаем II 31 июля, еще более гарантировал установленный порядок, постановив, чтобы междуведомственные совещания по рассмотрению бюджета заканчивали свою работу в период от 1 до 25 августа. Кроме того, отныне в объяснительных записках к сметам, по которым законодательными учреждениями были выражены пожелания сметного характера, надлежало приводить «точные, без всяких пропусков» перечни этих пожеланий по смете прошлого года и тех пожеланий по сметам прежних лет, которые ко времени представления последней сметы в палаты оставались невыполненными, «с объяснениями, в каком положении находится разработка возбужденных в пожеланиях вопросов». Тем самым подчеркивался высокий статус Бюджетной комиссии, куда, вспоминал С.И. Тимашев, «являлись как бы на экзамен, или скорее на суд, в последовательном порядке все ведомства, одно за другим», и и где «по поводу смет представителям ведомства ставились самые разнообразные вопросы по всем частям управления». Для депутата III и IV Дум Н.В. Савича, вспоминавшего про «большой моральный и политический вес Бюджетной комиссии», представлялась несомненной «громкая роль, сыгранная ею в думский период русской истории как в деле укрепления конституционного строя, так особенно в деле упорядочения целого ряда сторон государственного управления».

Как правило, обсуждение проекта бюджета Думой приводило к повышению доходов и сокращению расходов на несколько десятков миллионов рублей при среднем бюджете в 2.500.000.000 – 3.000.000.000 руб. и, следовательно, Дума изменяла бюджет более активно, чем парламенты Англии и Германской империи, отставая в этом смысле от нижних палат Италии и Франции. Государственный совет, подобно многим другим верхним палатам, лишь в единичных случаях изменял бюджет, одобренный Думой, хотя статья 12 правил 8 марта устанавливала механизм достижения обеими палатами согласия по статьям бюджета в виде особой комиссии, которая образовывалась на паритетных началах. Если ее деятельность оказывалась безрезультатной, то, по статье 13 Правил, вызвавший разномыслие кредит вносился в новый бюджет в прежнем размере либо, в случае принципиального согласия палат относительно увеличения или уменьшения кредита, он назначался в размере, ближайшем к размеру аналогичного кредита прошлогоднего бюджета.

Наиболее заметное применение статьи 13 имело место в связи с наблюдавшимся в 1908–1911 гг. сокращением Думой расходов на увеличение судов военного флота, вследствие чего Государственный

совет восстанавливал их в прошлогоднем размере¹⁶³. Очевидно, что все это существенно уменьшало объем императорской власти в бюджетном законодательстве и увеличивало полномочия Думы и Государственного совета.

Подавляющее большинство конституций предоставляли народному представительству право на принятие бюджета перед утверждением его главой государства, причем, согласно конституционной доктрине, палаты не могли отклонять бюджет целиком (*en bloc*). Однако в некоторых германских монархиях конституции все равно создавали специальные препоны в целях обеспечения невозможности подобного отклонения. Так, в одном из Ландтагов для провала бюджета требовалось квалифицированное большинство (2/3 голосов), а потому корона, вследствие состава Ландтага, проводила через него любые бюджеты¹⁶⁴. В истории европейского конституционализма случаи отклонения палатами бюджета целиком встречались неоднократно, что приводило к торжеству исполнительной власти и временному упразднению финансовой компетенции парламента. В 1862–1866 гг. правительство Пруссии собирало налоги и производило расходы без одобрения оппозиционной Палатой депутатов бюджета, ежегодно принимавшегося только Палатой господ, полностью послушной короне. В конфликте между монархом и народным представительством большинство немецких юристов поддержали короля, обосновав теорию, согласно которой он мог не считаться с волеизъявлением нижней палаты, подвергавшим опасности государственные интересы и посягавшим на полномочия исполнительной власти. В начале XX в. общепризнанное мнение о том, что в случае возникновения аналогичной ситуации прусское правительство не преминет опять управлять без утвержденного Палатой депутатов бюджета, вися над ней дамокловым мечом, фактически весьма суживало фи-

¹⁶³ Яшунский И.В. Права Думы и Государственного совета по отношению к бюджету // *Право*. 1908. № 28. Стб. 1554; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 445; Савич Н.В. Указ. соч. С. 34; Демин В.А. 1) Государственная дума России. С. 60; 2) Верхняя палата Российской империи. С. 112; Особый журнал Совета министров 9 июня 1909 г. «О мерах к упорядочению составления смет на 1910 г.» // Особые журналы Совета министров. / 1909 год. М., 2000. С. 227–228, 229; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 259; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 255; Тимашев С.И. Указ. соч. С. 252. См. также: Яснопольский Л.Н. К характеристике нашего бюджетного права. Соотношение между нижней и верхней палатами в области бюджета // *Право*. 1909. № 41.

¹⁶⁴ Гессен В.М. 1) Теория правового государства // *Политический строй*. СПб., 1905. Т. 1. С. 181, 182; 2) Основы конституционного права. С. 417; 3) О правовом государстве. СПб., б.г. С. 37; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 240; Энсон В. Английская корона. С. 40; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 295; 2) Юридические предпосылки. С. 261.

нансовую компетенцию Ландтага, и без того крайне ограниченную: согласно конституции Пруссии, вотированием депутатами бюджет предопределялись только расходы, но не все — расходы на административный аппарат, как и взимание основанных на законах налогов, допускались и в случае непринятия бюджета¹⁶⁵.

В 1866–1894 гг. правительство Дании, по причине хронической оппозиционности Фолькетинга (нижней палаты), также вносило бюджет лишь на рассмотрение Ландстинга (верхней палаты)¹⁶⁶. В Италии в конце XIX в. король неоднократно вторгался в компетенцию Палаты депутатов, издавая декреты финансового свойства, а в январе-апреле 1895 г. с его согласия правительство, вообще распустив оппозиционную Палату депутатов, собирало налоги без парламентского вето, и если, в данном случае, конфликт между исполнительной и законодательной властью быстро закончился, то лишь потому, что новая Палата депутатов из-за правительственного давления на выборы полностью поддержала кабинет¹⁶⁷. Наконец, в 1902–1906 гг. император и правительство Австрии, вследствие перманентной обструкции, устраивавшейся оппозиционными фракциями Рейхсрата, проводили бюджет не в законодательном, а в чрезвычайно-указном порядке. Более того, если парламенты Австрии и Венгрии не приходили к согласию относительно своих долей в общеимперском бюджете, они устанавливались не их Делегациями (аналог верхней палаты), а единолично монархом, впрочем — на один год¹⁶⁸.

Чаще всего, однако, правительство управляло без бюджета, одобренного народным представительством, не в результате конфликта с ним, а по чисто технической причине — запаздывания парламента с окончанием рассмотрения проекта бюджета, который из-за этого принимался палатами не к началу финансового года (такого рода запаздывания в Пруссии, за 1897–1904 гг., возникали 5 раз, во Франции — постоянно), а по прошествии нескольких месяцев (в Англии — до 4). Во многих странах (государствах Германской империи, Дании, Испании, Румынии, Японии), если народное представительство не успевало или физически не могло, вследствие роспуска, обсудить новый

¹⁶⁵ Гессен В.М. Теория правового государства. С. 182; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 158, 197; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 86; Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. С. 21, 39, 40, 41, 43, 45; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 265; Жилин А.А. Указ. соч. С. 332; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 150; 2) Юридические предпосылки. С. 246.

¹⁶⁶ Линден Е. Указ. соч. С. 8, 21.

¹⁶⁷ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 136; Шейнис Л. Указ. соч. С. 80, 87.

¹⁶⁸ Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 88, 89, 90; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 145, 206; Звездич П. Австрия // Государственный строй. Т. 1. С. 31–32.

бюджет к положенному сроку, оставался в силе прошлогодний бюджет – в течение 4 месяцев (одна германская монархия), полугодом (большинство германских монархий), года (Испания, Румыния и 4 германских государства) и даже 3 лет (одно германское государство).

Почти везде непринятие палатами нового бюджета к положенному сроку влекло за собой применение института «предварительных 12-х долей», заключавшегося в отпуске правительству на каждый месяц безбюджетного управления по 1 / 12 части приблизительно вычисленного бюджета¹⁶⁹. Согласно конституционному праву, при наступлении чрезвычайной ситуации правительство с одобрения народного представительства имело право производить расходы, не предусмотренные бюджетом, а при перерыве в деятельности палат – открывать кредит на такие расходы посредством королевского указа (Пруссия) или президентского декрета (Франция) при условии последующего утверждения этого кредита парламентом. Конституции предоставляли народному представительству и разрешение государственных займов, однако установление их условий и времени заключения, в зависимости от целей займов (расходы на сооружения, эксплуатация которых увеличивала казенные доходы, в Пруссии) или обстоятельств их совершения (промежуток в деятельности законодательных учреждений во Франции) происходило, при отсутствии уполномочия министра финансов со стороны парламента, в порядке верховного управления, т.е. опять-таки королевскими указами или президентскими декретами¹⁷⁰.

Статьи 116 Основных законов и 14 правил 8 марта не предусматривали, согласно конституционной доктрине, отклонения Думой и Государственным советом всего бюджета, подразумевая, в случае их запаздывания с обсуждением росписи доходов и расходов, оставление в силе прошлогодней росписи с изменениями, обуславливавшимися исполнением законов, изданных после ее утверждения. До обнародования нового бюджета по решению Совета министров министерствам могли открываться, «постепенно» и «в размерах действительной потребности», по правилу «предварительных 12-х долей», ежемесячные кредиты, которые, однако, не должны были превышать 1 / 12 части общего итога расходов. Указанные статьи стали весьма актуальными,

¹⁶⁹ Гессен В.М. Указ. соч. С. 181; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 221, 227, 231, 237, 240; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 82–83, 86, 87; Стурм Р. Указ. соч. С. 266; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 444; Жилин А.А. Указ. соч. С. 334; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 262; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 137, 139.

¹⁷⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 31, 227; Очерк внутренней жизни представительных учреждений Западной Европы. С. 84–85; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 229; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 448; Захаров Н.А. Указ. соч. С. 263.

поскольку, хотя финансовый год и начинался 1 января, обсуждение проекта росписи доходов и расходов в бюджетной комиссии Думы, вспоминал С.И. Тимашев, затягивалось до февраля, а в общем собрании нижней палаты – до мая и даже июня. В соответствии со статьями 15, 16 и 17 правил одобрением Думы и Государственного совета было обусловлено производство 1) условных кредитов, 2) расходов, не предусматривавшихся росписью (если только они не покрывались особым кредитом на подобные расходы и сбережениями в пределах ассигнований по главным подразделениям росписи) и 3) расходов, вызывавшихся чрезвычайными обстоятельствами: необходимостью быстрого расходования кредита и перерывом в деятельности народного представительства. В двух последних случаях представления о кредитах, открывавшихся по постановлению Совета министров, подлежали последующему внесению в Думу, кроме кредитов, расходование которых основывалось на соблюдении государственной тайны (до минования этого условия). За счет сбережений по сметам перераспределялись до 500.000 руб. в год, шедшие прежде всего на пособия чиновникам, однако в 1914 г., по требованию Думы, Совет министров запретил подобную практику. Согласно статьям 117 Основных законов и 18 правил 8 марта, в порядке верховного управления открывались только чрезвычайные сверхсметные кредиты предвоенного и военного периода. В соответствии же с особым журналом Совета министров, утвержденным Николаем II 7 декабря 1912 г., реализация упомянутых статей подразумевала открытие чрезвычайных кредитов предвоенного времени положениями правительства, одобренными царем, принимаемыми на основании представлений, вносимых в кабинет военным и морским министрами без сношения с министром финансов и государственным контролером и рассматриваемых кабинетом в день их внесения или на следующий день.

По статье 118 Основных законов, государственные займы разрешались исключительно в законодательном порядке, за исключением займов, заключавшихся в случае неутверждения палатами бюджета и накануне и в течение войны, причем время и условия совершения всех займов определялись в порядке верховного управления. Следовательно, в данной сфере бюджетного права полномочия Думы и Государственного совета, как и их реализация, вполне соответствовали конституционной теории и практике, тем более что царское правительство никогда не управляло на основании бюджета, не одобренного палатами, кроме бюджета 1907 г., который II Дума не успела принять из-за своего досрочного роспуска¹⁷¹. В этом смыс-

¹⁷¹ Шингарев А.И. Вопросы государственного хозяйства и бюджет в Третьей Думе. // Русская мысль. 1908. Кн. X. С. 86; Ландау Б.А. Отклонение бюджета по русскому праву. // Право. 1914. № 24. Стб. 1881; Демин В.А. 1) Государственная дума России.

ле Дума фактически имела больше полномочий, чем австрийский Рейхсрат или прусский Ландтаг.

Конституции предоставляли народному представительству контроль за исполнением бюджета, осуществлявшийся путем рассмотрения депутатами отчета Счетной палаты или аналогичных ей административных органов. Как в монархиях (Англия, Пруссия), так и в республиках (Франция) контроль парламентов в этой сфере был поставлен явно неудовлетворительно либо фактически вообще отсутствовал, из-за чего, к примеру, если прусский или французский министры финансов превышали кредиты без одобрения народного представительства, у последнего не существовало возможности привлечь этого министра к юридической ответственности¹⁷².

В соответствии со статьями 109 Основных законов и 31 Учреждения Думы, она имела право рассматривать отчет Государственного контроля по исполнению росписи доходов и расходов. Это право давало нижней палате реальные возможности для общего руководства правительственной деятельностью и высшего надзора за казенным хозяйством. Однако в действительности Дума пренебрегала такими уникальными возможностями, и рассмотрение ею отчета Государственного контроля было простой формальностью, тем более что впервые к рассмотрению отчета, причем еще за 1908 г., III Дума приступила только в 1912 г.¹⁷³.

Во всех государствах компетенция народного представительства, по причине отмечавшейся государствоведами неопределенности границы между законодательной и исполнительной властями, распространялась не только на законодательную и финансовую сферы, но и, в известной степени, на область исполнительной власти, что предусматривало косвенное участие палат в управлении (административной деятельности)¹⁷⁴. В результате многие конституции устанавливали право парламента на принятие петиций, которые для их удовлетворения депутаты передавали министрам, однако в дей-

С. 79; 2) Верхняя палата Российской империи. С. 110; *Кравец И.А.* Указ. соч. С. 230; *Захаров Н.А.* Указ. соч. С. 262, 263; Особый журнал Совета министров 25 октября 1912 г. «О новом порядке ассигнования чрезвычайных кредитов в подготовительный к войне период» // Особые журналы Совета министров. / 1912 год. М., 2004. С. 307–310; *Тимашев С.И.* Указ. соч. С. 252.

¹⁷² *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 31, 191–192; *Лоу С.* Указ. соч. С. 77–79; *Илберт К.* Указ. соч. С. 85.

¹⁷³ *Яшунский И.В.* Государственный контроль и Государственная дума // Право. 1913. № 11. Стб. 660; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 71; *Витте С.Ю.* Зальцшлирф (Германия). 14 июля 1912 г. // Из архива С.Ю.Витте. Т. 2. Рукописные заметки. С. 460.

¹⁷⁴ *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 81; *Шалланд Л.А.* Указ. соч. С. 63; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 469–470; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 141.

ствительности использование этого права, признававшегося государствоведами второстепенным и даже несущественным, не оказывало (в частности – в Германской империи и Пруссии) заметного влияния на правительственную политику¹⁷⁵.

В Основных законах 1906 г. и Учреждениях Думы и Государственного совета не упоминалось о праве палат принимать петиции, однако фактически уже начиная с 1906 г. оно активно реализовывалось думами, получившими в I легислатуру до 14000 писем с разного рода просьбами, во II – 1.900.000, в I-ю сессию III – 747, в связи с чем в I–IV Думах функционировала комиссия для разбора адресуемой в нижнюю палату корреспонденции. Некоторые из писем председатели Думы, в частности М.В. Родзянко, предоставляли лично Николаю II исполнять содержащиеся в них просьбы даже если тем самым задевались интересы министров (например – внутренних дел)¹⁷⁶. На этих примерах хорошо видно, как думская практика восполняла пробелы в Основных законах.

Второстепенным и несущественным государствоведы признавали и право народного представительства на образование анкетных (следственных) комиссий, получивших особое развитие в парламентах Англии и Франции, хотя как в Англии, так и во Франции данное право не базировалось на законе, а потому, в зависимости от конкретной политической конъюнктуры, трактовалось не только широко, но и узко. Кроме того, в Англии с парламентскими комиссиями, не заседавшими при перерыве в деятельности Палаты общин, активно конкурировали королевские комиссии и комитеты департаментов (внутриведомственные комиссии), формировавшиеся, соответственно, монархом и министрами, причем если затрагивались политические вопросы, сами депутаты предпочитали парламентской комиссии королевскую или министерскую. В остальных государствах роль парламентских комиссий, в смысле контроля палат над министрами, была незначительной, поскольку комиссии могли обращаться исключительно к министрам и лишь от них получать необходимые документы. Более того, в некоторых государствах (Пруссия) образование депутатами следственных комиссий правительство всегда оспаривало и, насколько возможно, парализовало¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 122; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 31; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 266–267.

¹⁷⁶ Родзянко М.В. Крушение Империи // Архив русской революции. 1926. Т. 17. С. 59; Демин В.А. Государственная дума России. С. 73, 110; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 266–267.

¹⁷⁷ Дюприе Л. 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 31, 48; 2) Государство и роль министров во Франции. С. 123; Илберт К. Указ. соч. С. 90, 91; Жилин А.А. Указ. соч. С. 379, 380; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 266–267.

Основные законы и Учреждения Думы и Государственного совета не упоминали и о праве народного представительства на создание следственных комиссий, однако само право на расследование депутатами деятельности представителей исполнительной власти было приурочено к депутатским запросам, адресовавшимся министрам относительно незаконных действий их и подчиненных им лиц и учреждений. Кроме того, уже I Дума, вопреки Основным законам, образовала следственную комиссию. Что касается Дум последующих созывов (III и IV), то их стремление к образованию таких комиссий власть удовлетворяла посредством создания, как в Англии, правительственных комиссий, в состав которых царь назначал членов обеих палат.

После возбуждения III Думой в апреле 1908 г. вопроса об образовании парламентской комиссии для обследования казенных и частных железных дорог, 21 сентября того же года Николай II учредил Особую высшую комиссию для всестороннего исследования железнодорожного дела в России. Комиссия, председателем которой являлся назначенный член Государственного совета генерал Н.П. Петров, функционировала до 1913 г. и оказала большое влияние на железнодорожную политику правительства. Идя навстречу пожеланиям III Думы, 14 августа 1910 г. Николай II повелел назначенным членам верхней палаты генералам А.Ф. Редигеру и П.Ф. Рербергу и М.Д. Дмитриеву обследовать деятельность Главного управления кораблестроения и снабжений Морского министерства и представить свои заключения монарху. В декабре ревизорам дали показания 12 думцев, от крайне правых до кадетов, после чего 29 января 1911 г. доклад о результатах ревизии П.Ф. Рерберг представил монарху. На основании выводов доклада был составлен императорский рескрипт, данный 28 февраля морскому министру адмиралу С.А. Воеводскому и содержащий программу реформы Морского ведомства, осуществлявшейся впоследствии. Учитывая мнение большинства IV Думы, 1 августа 1915 г. царь учредил Верховную комиссию под председательством Н.П. Петрова для расследования несвоевременного и недостаточного пополнения запасов воинского снабжения армии, которая инициировала дело бывшего военного министра генерала В.А. Сухомлинова¹⁷⁸. Все эти комиссии оказались более эффектив-

¹⁷⁸ Ковалевский М.М. История монархии и монархических доктрин. Вып. 3. С. 101; Шацлло К.Ф. Русский империализм и развитие флота накануне Первой мировой войны (1906–1914 гг.). М., 1968. С. 165–166, 182–192; Особый журнал Совета министров 16 сентября «Об учреждении Особой высшей комиссии для всестороннего исследования железнодорожного дела в России» // Особые журналы Совета министров. 1908 г. М., 1988. С. 710–718; Редигер А.Ф. Указ. соч. Т. 2. С. 312–331; Котляревский С.А. Указ. соч. С. 266–267; Куликов С.В. 1) Бюрократическая элита Российской империи. С. 130; 2) Государственная дума Российской

ными, чем чисто думские, поскольку в них представители законодательной и исполнительной власти действовали в тесном контакте, чего часто не наблюдалось в парламентских комиссиях на Западе.

Большее значение имело право народного представительства (точнее – отдельных депутатов или их групп) на запросы министрам, разделявшиеся государствоведами на вопросы и собственно запросы (интерпелляции), похожие по форме, но различные по содержанию. Простой вопрос задавался министру с его согласия и, преследуя цель информирования депутатского корпуса, не носил политического характера. Между тем интерпелляция инициировалась без учета мнения министра и кабинета в целом и предопределяла политические последствия, поскольку являлась основанием для парламентских дебатов, заканчивавшихся принятием резолюции по поводу объяснений правительства в форме мотивированного «перехода к порядку дня» или «к очередным делам», содержавшего одобрение или неодобрение политики кабинета. Право запросов конституции большинства государств оговаривали особо. В Германской империи, Японии и ряде других стран запросы, хотя и не упоминались конституциями, но культивировались на практике, между тем в США и копировавших их устройство американских республиках запросы вообще не практиковались.

Из европейских монархий только парламент Англии с 1882 г. почти не пользовался интерпелляциями и задавал одни простые вопросы, которые министр имел полное право удостоить любого ответа либо проигнорировать, сославшись на государственные интересы. Столь очевидное ограничение компетенции парламента проистекало из обоснованного англо-саксонскими государствоведами мнения о бесполезности и даже вредности интерпелляции для нормального функционирования народного представительства при любой форме правления. Долгое время английской традиции следовала Бельгия, где только с 1897 г. запросы стали разделяться на вопросы и интерпелляции¹⁷⁹. В Германской империи право на запросы (в виде как

империи: политическое измерение ораторских ристаний (1907–1917) // Ораторы России в Государственной думе (1906–1917 гг.): в 2-х т. СПб., 2004. Т. 2. С. 9; 3) Николай II и парламентаризм. С. 42.

¹⁷⁹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 79, 80, 83; Дюприе Л. Государство и роль канцлера в Германии. С. 122; Энсон В. Английский парламент. С. 231; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 219, 246; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 470, 470–471; Илберт К. Указ. соч. С. 89; Устинов В.М. Указ. соч. С. 73; Жилин А.А. Указ. соч. С. 378, 379; Котляревский С.А. 1) Конституционное государство. С. 143; 2) Юридические предпосылки. С. 267, 268. См. также: Набоков В.Д. Право интерпелляции // Труды Юридического общества при Императорском С.-Петербургском университете. 1910. Т. 3; Розеггер Г.Л. Право интерпелляций в парламентах. Сравнительно-юридическое и политическое исследование. СПб.:М., 1911.

вопросов, так и интерпелляций, нуждавшихся в поддержке не менее 30 депутатов) реализовывалось на основании не конституции, а Устава Рейхстага, интерпелляции которого хотя и распространялись не только на незаконмерные, но и на нецелесообразные действия правительства, оказывали на его политику незначительное влияние, поскольку не имели какой-либо существенной санкции. Еще более призрачным являлось право запросов в Пруссии, где ответ министра на вопрос обуславливался не законом, но лишь его желанием, выражение же вотумов доверия или недоверия при интерпелляциях не практиковалось из-за осознания депутатами бесполезности таких вотумов, а потому запросы Ландтага также почти не оказывали влияния на правительственную политику. Похожая ситуация наблюдалась и в других германских монархиях¹⁸⁰. Если иметь в виду крупные европейские государства, то сравнительно большое развитие как вопросы, так и интерпелляции получили только в Италии и Франции, причем и в той, и в другой вопросы, с точки зрения количества, явно уступали интерпелляциям, лидером по которым являлась Италия (1889 г. – 192 интерпелляции, в 1890 – 222 и т.д.). Но и французские депутаты интерпеллировали кабинет по любому, даже самому ничтожному поводу, постоянно угрожая министерскими кризисами и доводя Францию, по наблюдениям Л. Дюприе, до «парламентской анархии»¹⁸¹.

В России право запросов устанавливали статьи 108 Основных законов и 33, 40, 41, 58–60 и 36, 37, 44, 57–59 Учреждений Думы и Государственного совета, позволявшие как задавать вопросы министрам (статьи 40, 41 и 36, 37 Учреждений), так и инициировать интерпелляции (статьи 108 Основных законов, 33, 58–60 и 44, 57–59 Учреждений). На вопросы, которые должны были непосредственно касаться рассматривавшихся палатами дел, министры или уполномоченные ими чиновники (заместители министров, директора департаментов и т.д.) могли не отвечать, если вопросы затрагивали предметы, не подлежащие оглашению «по соображениям государственного порядка». В действительности право вопроса думцы трактовали расширительно, распространяя его не только на дела, рассматривавшиеся ими в данный момент, но и на все вообще дела, входившие в компетенцию народного представительства. Адресатами интерпеллирования являлись министры и прочие начальники ведомств, подот-

¹⁸⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 171, 198, 225; Дюприе Л. 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 111, 122, 123; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 31, 47; Котляревский С.А. Юридические предпосылки. С. 268.

¹⁸¹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 79; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 120, 121, 161; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 240; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 143.

четные по закону Сенату, тогда, когда действия их и подчиненных им лиц и учреждений представлялись незакономерными.

На практике Дума расширяла свою компетенцию с молчаливого согласия правительства и интерpellировала не только по поводу незакономерности, но и нецелесообразности действий как обыкновенных министров, так и, вопреки закону, председателя Совета министров, Сенату не подотчетного. Интерpellация получала ход, если ее инициировали не менее 30 депутатов, и подразумевала предоставление министру месячного срока для ответа либо сообщения о причинах невозможности ответа. В реальности, когда запрос вызывал общественный интерес, министры не выжидали окончания месяца и даже иногда отвечали до формального принятия запроса нижней палатой. В соответствии с особым журналом 30 мая 1913 г. Совет министров подтвердил уже сложившуюся думскую практику, что объяснения министров и заменявших их лиц по запросам должны производиться только в устной, а не письменной форме. В I Думу депутаты внесли 391 заявление о запросах, из которых были предъявлены 222, министры ответили на 58 запросов. Вопросы правительству перводумцы не задавали вообще. Во II Думу внесли 36 заявлений о запросах и одно заявление о вопросе, из них по 11 предъявили запросы, из которых министры ответили на 7. В III Думу были внесены 157 заявлений о запросах и 42 – о вопросах, из них предъявили запросы по 60, задали вопросы – по 16, министры ответили на 54 запроса и 14 вопросов.

Очевидно, по степени интенсивности предъявления запросов и задавания вопросов Дума опережала многие европейские парламенты, отставая от Италии и Франции. Насколько активно предъявляла запросы Дума, настолько пассивно относился к имевшемуся у него праву Государственный совет: 1906–1917 гг. в него внесли только 3 заявления о запросах, из них 2 предъявили министрам, которые ответили на оба. Чуть больше члены верхней палаты задали вопросов – 5, из них ответ получили 4. Санкцией интерpellации было право Думы при признании большинством 2/3 ее депутатов ответа министра неудовлетворительным доложить об этом императору через председателя Государственного совета, но за 1906–1917 гг. обе палаты указанным правом ни разу не воспользовались. Несмотря на это, реализация думцами права запросов имела огромное политическое значение, способствуя увеличению фактической компетенции народного представительства¹⁸². Развитие запросного права напрямую вело к большей зависимости исполнительной власти от законодательной.

¹⁸² Алексеев А.А. Указ. соч. С. 287; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 471; Корф С.А. Указ. соч. С. 311; Боголепов А.А. Дума, Земство и Сенат им- Записки русской

Следствием участия народного представительства в управлении был институт ответственности министров перед палатами, имевший, согласно конституционной доктрине, две разновидности: ответственность судебную (за незаконные действия) и политическую (за нецелесообразные действия)¹⁸³. Судебная ответственность министров отличалась от общей, присущей остальным должностным лицам, особой организацией: предание суду принадлежало нижней палате (Англия, Бельгия, Венгрия, Голландия, Дания, Испания, Италия, Мексика, Норвегия, Португалия, США, Франция, Швеция), обеим палатам вместе (3 германских монархии) и по отдельности (Австрия, 2 германских государства – в том числе Пруссия, Румыния), ведение процесса – верхней палате (Англия, Венгрия, Испания, Италия, Португалия, Сербия, США, Франция), высшей судебной инстанции (Бельгия, Голландия, Германская империя и другие входившие в нее государства, в т.ч. Пруссия, Румыния, Швейцария), коллегии, состоявшей из членов верхней палаты и высшей инстанции (Дания, Норвегия) и специальному верховному суду (Австрия, Греция, Сербия, Швеция и 3 германских монархии). Некоторые страны, например Япония, вообще не знали института судебной ответственности министров перед чем (или кем) бы то ни было. Но даже в тех государствах, в которых этот институт упоминался в конституциях, он фактически не функционировал по причине отсутствия закона о судебной ответственности (Австро-Венгрия, Бельгия, Германская империя, Пруссия, Франция и большинство других государств) либо в случае существования соот-

академической группы в США. 1980. Т. 13. С. 19, 20; *Демин В.А.* 1) Государственная дума Рос-сии. С. 71–73, 75–78; 2) Верхняя палата Российской империи. С. 113–114; *Котляревский С.А.* Юридические предпосылки. С. 266, 271; Особый журнал Совета министров 30 мая 1913 г. «По представлению военного министра от 2 мая 1913 г., за № 5826 (по Канцелярии Военного министерства), по вопросу о способе предъявления объяснений по принятым Государственной думою запросам» // Особые журналы Совета министров / 1913 год. М., 2005. С. 274–276; *Маклаков В.А.* 1) Первая Государственная дума. С. 204; 2) Вторая Государственная дума. С. 184; *Крыжановский С.Е.* Указ. соч. С. 64. См. также: *Ландау Г.А.* Запросы и вопросы в Государственной думе // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 6; *Неманов Л.М.* Право запросов в III Думе // Право. 1910. № 1; *Горановский М.А.* 1) Пределы власти Государственного совета и Государственной думы на предъявление запросов по Основным государственным законам. Гродно, 1912; 2) О праве Государственной думы предъявить запросы по делам Судебного ведомства. Гродно, 1913; *Соколов К.Н.* Манифест 17 октября и право запросов // Юридический вестник. 1915. Кн. 11 (3).

¹⁸³ *Эсмен А.* Общие основания конституционного права. СПб., 1909. С. 106; *Ивановский В.В.* Учебник государственного права. Казань, 1913. С. 245; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 372, 380. См. также: *Соколов К.Н.* Теория ответственности министров // Право. 1906. № 7; *Горенберг М.Б.* К вопросу о контрассигнатуре и ответственности министров // Право. 1907. № 44; *Жилин А.А.* 1) Ответственность министров. Очерки из теории, истории и практики этого института в конституционных странах. Киев, 1908; 2) Записка об ответственности министров. Пг., 1916.

ветствующего закона, просто из-за его игнорирования (Австрия, Голландия и 3 германских монархии).

Помимо того, что институт судебной ответственности повсеместно являлся не более, чем фикцией, его необходимость оспаривалась государствоведами и с принципиальной стороны: в судебной ответственности видели предпосылку неизбежного искажения правосудия политической борьбой, так как подобная ответственность ставила перед судом несудебные цели, и подрыва фундамента правового государства, принципа разделения властей, поскольку, с точки зрения этого принципа, законодательная власть не должна подменять собой власть судебную¹⁸⁴. Таким образом, при всей своей, на первый взгляд, бесспорности институт судебной ответственности министров перед народным представительством являлся самой спорной аксиомой конституционного права начала XX в.

По статье 124 Основных законов 1906 г. министры «за преступные по должности деяния» подлежали гражданской и уголовной ответственности «на основаниях, в законе определенных», иными словами – Дума формально не имела права предавать министров суду непосредственно, но статьи 87–95 Учреждения Государственного совета, определявшие порядок осуществления судебной ответственности высших должностных лиц, в том числе и министров, напрямую не запрещали Думе требовать суда над министрами, предание которых суду хотя и происходило с согласия царя, но ведение самого процесса принадлежало I Департаменту Государственного совета (состоявшему из членов по назначению) и Верховному уголовному суду, куда входили назначенные члены Государственного совета и сенаторы, т.е. фактически, как и в других странах, верхней палате и коллегии из членов верхней палаты и высшей судебной инстанции. Впрочем, в 1915–1916 гг. IV Дума право предания суду министров реализовала на практике, поскольку именно ее ходатайство принял во внимание Николай II, согласившись на судебное преследование бывшего военного министра генерала В.А. Сухомлинова. В конце 1916 г. царь одобрил доклад министра внутренних дел А.Д. Протопопова о

¹⁸⁴ Гессен В.М. 1) Теория правового государства. С. 144, 179–180; 2) Основы конституционного права. С. 411; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 191, 296; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 205; Дюприе Л. 1) Государство и роль министров в Пруссии. С. 11, 31, 35, 46, 48; 2) Государство и роль канцлера в Германии. С. 82, 86; 3) Государство и роль министров во Франции. С. 124; Иоллос Г.Б. Указ. соч. С. 20, 39; Ковалевский М.М. Бельгийская конституция. С. 68; Стеклов Ю. Указ. соч. С. 228; Орландо В.Э. Указ. соч. С. 220–225; Энсон В. Указ. соч. С. 329; Жилин А.А. Указ. соч. С. 374, 374–375, 375, 377; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 77; 2) Конституционное государство. С. 180, 182, 183, 183–184; 3) Юридические предпосылки. С. 269, 270, 270–271.

введении путем издания особого манифеста судебной ответственности министров, которая могла, по его мнению, «развить существовавшую русскую конституцию». Не исключено, что упомянутым манифестом являлся указ «об ответственном кабинете», подписанный Николаем II, хранившийся в письменном столе министра юстиции и предложенный к обнародованию «на Пасху», т.е. 2 апреля 1917 г., однако этому помешала Февральская революция¹⁸⁵. Следовательно, в дореволюционной России, в отличие от остальных государств, судебная ответственность министров перед нижней палатой формально отсутствовала, но фактически существовала, особенно учитывая то обстоятельство, что даже в тех странах, где эта ответственность не только провозглашалась в конституции, но и регулировалась особым законом, она имела исключительность на бумаге.

Другой, более актуальной, разновидностью ответственности министров перед народным представительством являлась политическая ответственность (парламентаризм в узком смысле слова), распространявшаяся как на незакономерные, так и на нецелесообразные действия правительства¹⁸⁶. При парламентаризме кабинет, будучи как бы комиссией парламента, комплектовался из депутатов, являвшихся членами партии, победившей на выборах, а потому пользовался доверием не только большинства депутатов, но и граждан. Отсюда вытекало, что, в нарушение принципа разделения властей, кабинет, исполнительная власть, находился в зависимости от общественного мнения и народного представительства (чаще всего — нижней палаты), власти законодательной, и проводил программу партии, главенствовавшей на данный момент в парламенте и стране.

Существенной предпосылкой парламентарной системы считалось разделение общества и палат на две большие партии или хотя бы на две партийные коалиции в случае чрезмерного развития многопартийности. Санкцией политической ответственности правительства перед парламентом и представляемым им народом являлся вотум недоверия, выражавшийся большинством каждой из палат либо наиболее влиятельной из них (нижней палатой) как прямо, в резуль-

¹⁸⁵ *Протопопов А.Д.* Предсмертная записка // Голос минувшего на чужой стороне. 1926. № 2. С. 186, 187; *Глобачев К.И.* Правда о русской революции. Воспоминания быв. начальника Петроградского охранного отделения. // Вопросы истории. 2002. № 8. С. 60; *Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи. С. 281–282, 295.

¹⁸⁶ *Мижухев П.Г.* Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. СПб., 1906; *Алексеев А.А.* К учению о парламентаризме. СПб., 1908; *Соколов К.Н.* Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб., 1912; *Болдырь А.В.* Ответственность министров и ответственное министерство // Русская мысль. 1915. Кн. 9.

тате принятия после прений по поводу интерpellации мотивированной формулы перехода к очередным делам, так и косвенно, путем отвержения важного правительственного законопроекта. После этого кабинет мог подать в коллективную отставку или апеллировать к суду страны и, распустив народное представительство, постараться заручиться доверием общественного мнения и большинства нового парламента, однако в случае неудачи и в этом случае – выход в отставку проигравшего кабинета считался обязательным¹⁸⁷.

Парламентаризму противостоял дуализм (конституционализм в узком смысле слова), т.е. отсутствие политической ответственности правительства перед народным представительством, когда, вследствие строгого проведения принципа разделения властей, исполнительная и законодательная власти функционировали параллельно, независимо друг от друга. В конституционно-дуалистических государствах министры несли ответственность не перед парламентским большинством и общественным мнением, а перед главой государства (монархом или президентом), который, поэтому, формировал кабинет по собственному усмотрению, вручая министерские портфели преимущественно чиновникам, формально находившимся вне партий (в монархиях), либо своим однопартийцам (в республиках). Дуалистическое правительство проводило личные взгляды короля, президента или министра, главенствовавшего в кабинете, и было совершенно не обязано выходить в отставку в случае разногласий с парламентом и обществом, даже если они приобретали перманентный характер. Исход подобного конфликта (отставка одного или всех министров либо досрочный роспуск палат) зависел в монархиях только от воли суверена. Вместе с тем при дуализме народное представительство принимало решающее участие в законодательстве и в контроле над закономерностью действий министров, имея право задавать им вопросы, интерpellировать их и предавать судебной ответственности, а также обращаться, в связи с этим, непосредственно к главе государства. Необходимость отчета дуалистических министров перед палатами была предпосылкой косвенной ответ-

¹⁸⁷ *Виноградов П.Г.* Указ. соч. С. 249; *Кудрин Н.Е.* Указ. соч. С. 495, 542; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 49, 50; *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 129; *Ковалевский М.М.* 1) Общее конституционное право. С. 214; 2) История монархии и монархических доктрин. Вып. 1. С. 101; *Алексеев А.А.* Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. Харьков, 1910. С. 128; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 8, 33, 242, 474, 475, 476; *Жилин А.А.* Указ. соч. С. 377, 380; *Гессен В.М.* Основы конституционного права. С. 412, 415–416, 418, 430; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 287; 2) Конституционное государство. С. 141, 146, 156, 180; *Маклаков В.А.* 1) Первая Государственная дума. С. 85, 85–86; 2) Вторая Государственная дума. С. 98–99.

ственности правительства перед парламентом, так как подотчетная власть, по крайней мере фактически, всегда зависит от той власти, которой она обязана отчетом¹⁸⁸.

Парламентарная система управления даже к 1913 г., по самому авторитетному мнению К. Илберта, клерка (начальника Канцелярии) Палаты общин, существовала только в Англии, Бельгии, Голландии, Италии и Франции, т.е. в ничтожном меньшинстве монархий и одной республике, а также в британских «владениях» (Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Ньюфаундленде и Южной Африке). Некоторые государствоведы, в основном политически ангажированные сторонники парламентаризма, добавляли в приведенный список такие страны, как Австрия, Болгария, Венгрия, Греция, Дания, Испания, Норвегия, Португалия, Румыния, Сербия, оговариваясь, однако, что в них политическая ответственность министров существует лишь «в теории» и функционирует «фальсифицированный» или «мнимый парламентаризм». Очевидно, что сомнительность этого дополнительного списка объяснялась не только, да и не столько, тем, что при парламентаризме были возможны переходные формы, сколько тем, что в перечисленных государствах он отличался чисто внешним характером, из-за чего фактически безответственные правительства, оказывая активное давление на выборы, получали ручной парламент. Более того, даже в странах с бесспорным парламентаризмом (Англии, Бельгии, Голландии, Италии и Франции) лишь в Англии и Бельгии его принципы получили аутентичное воплощение, между тем как в Голландии, Италии и Франции они подвергались известному искажению, поскольку в Англии и Бельгии, по мнению англосаксонских государствоведов, наличествовала главная предпосылка истинного парламентаризма – двухпартийная система и отсутствовали институты, несовместимые с ним, – широкое избирательное право, постоянные парламентские комиссии и (только в Англии) право запросов в форме интерпелляций¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Ковалевский М.М. Общее конституционное право. С. 348; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 128, 474; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 475; Устинов В.М. Указ. соч. С. 85; Жилин А.А. Указ. соч. С. 380, 381; Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 430–431; Гессен В.М. Указ. соч. С. 416.

¹⁸⁹ Беджгот В. Указ. соч. С. 43; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 5, 50, 83, 295–296, 333; Винардель-Ройч А. Указ. соч. С. 49; Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 139, 141, 175; Григорьев Д. Указ. соч. С. 278; Линден Е. Указ. соч. С. 8; Шейнис Л. Указ. соч. С. 86; Ковалевский М.М. Указ. соч. С. 171, 248; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 244, 249, 250, 251; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 478; Илберт К. Указ. соч. С. 183, 188; Устинов В.М. Указ. соч. С. 85; Гессен В.М. Указ. соч. С. 436; Котляревский С.А. 1) Правовое государство. С. 158, 273, 283, 284, 285; 2) Конституционное государство. С. 141, 147, 167, 168, 170; Щербатов А.Г. Обновленная Россия // Щербатов А.Г. Обновленная Россия и другие работы. М., 2002. С. 31.

Магистральной дорогой мирового конституционализма начала XX в. был не парламентаризм, а дуализм, который, в более или менее чистой форме, существовал в Австрии, Австро-Венгрии, Болгарии, Германской империи и во всех ее государствах (в т.ч. Пруссии), в Греции, Дании, Испании, Норвегии, Португалии, Румынии, Сербии, США и американских республиках, копировавших их устройство, Черногории, Швейцарии, Швеции, Японии, а также в британских «колониях» (в отличие от «владений»)¹⁹⁰.

Сомнения по поводу существования в той или иной стране дуализма или парламентаризма объяснялись не только политической ангажированностью государствоведов, но и тем, что, по наблюдениям В.М. Гессена, «грань, которая отделяет дуалистическую форму от парламентарной далеко не так отчетлива и ясна, как это кажется с первого взгляда». В свою очередь, отмеченное обстоятельство предопределялось основной особенностью парламентарного режима, заключавшейся в том, что везде (кроме Австралии и Франции) ответственность правительства перед палатами возникала и функционировала на основании не писаной конституции, а обычного права, повторяющихся фактов, политической практики, государственной целесообразности, конвенциональных норм, конституционных этики и морали, наконец, истории конкретного парламента¹⁹¹. В остальном в каждой стране парламентаризм имел свою специфику. Так, в одном случае ответственность министров существовала не только перед нижней, но и перед верхней палатой – чисто номиналь-

¹⁹⁰ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 184, 191, 220, 255, 295–296, 353, 359, 372; *Водозовов В.В.* Государственное устройство Швейцарии // Политический строй. СПб., 1906. Т. 2. С. 121; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 139, 141; *Гамбаров Ю.С.* Указ. соч. С. X, XIII; *Гурвич И.* Указ. соч. С. 160; *Дюприе Л.* 1) Государство и роль канцлера в Германии. С. 115, 116; 2) Государство и роль министров в Пруссии. С. 46; *Шрейдер Д.И.* Указ. соч. С. 279; *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 128; *Лазаревский Н.И.* 1) Лекции по русскому государственному праву. С. 475, 478; 2) Русское конституционное право. С. 237–238; *Илберт К.* Указ. соч. С. 183, 188; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 436; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 77; 2) Конституционное государство. С. 147, 156, 170, 172; 3) Юридические предпосылки. С. 274; *Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 220; *Мозунова М.А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001. С. 83, 297.

¹⁹¹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 22; *Миллюков П.Н.* Указ. соч. С. 557; *Вышеславцев Б.П., Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 141; *Дюприе Л.* Государство и роль канцлера в Германии. С. 86; *Ковалевский М.М.* Бельгийская конституция. С. 67; *Дайси А.В.* Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. М., 1907. С. 28; *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 247, 252; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 477; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 83; *Гессен В.М.* Указ. соч. С. 434, 435, 436; *Котляревский С.А.* 1) Правовое государство. С. 263, 285; 2) Конституционное государство. С. 146, 147, 157, 161, 167; *Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 219, 250; *Маклаков В.А.* Первая Государственная дума. С. 94–95, 205.

ная (Англия) либо достаточно реальная (Франция и, отчасти, Италия)¹⁹².

Парламентаризм не всегда обеспечивал политическую солидарность кабинета, поскольку только в Англии, где он существовал нелегально в полном смысле слова, и в Бельгии министры рекрутировались исключительно из представителей победившей партии, заседавших как в нижней палате (большинство министров), так и в верхней (меньшинство). В остальных парламентных государствах правительства были не однопартийными, а, во-первых, коалиционными, включая в себя депутатов левых и правых фракций (трансформизм в Италии) или членов обеих палат разных партий и министров-специалистов (военный и морской министры во Франции, где также премьером зачастую назначался сенатор), или, во-вторых, чисто бюрократическими (в Бельгии в 1852–1855 гг., когда депутатом являлся только один министр, и в Голландии, где парламентарии после получения министерского портфеля сразу же слагали свои депутатские полномочия, превращаясь в коронных чиновников). Очевидно, парламентский характер личного состава кабинета отнюдь не являлся необходимым признаком парламентского режима¹⁹³.

В конце XIX – начале XX в. причины выхода в отставку правительства, ответственного перед народным представительством, также были разными для разных парламентских традиций, поскольку наряду с выражением вотума недоверия палатами, в форме ли мотивированной формулы перехода или неодобрения правительственного законопроекта, все большую роль начинали играть итоги досрочных выборов. Только во Франции отрицательный вотум законодателей, причем адресовавшийся, кроме кабинета, и отдельным министрам, продолжал являться главной причиной отставки всего Совета министров: за 1875–1896 гг. из двадцати французских кабинетов десять пали по причине отрицательных вотумов.

Но уже в Англии второй половины XIX в. правительство, как правило, свергали не коммонеры, а избиратели: за 1867–1900 гг. из восьми отставок кабинета шесть имели причиной неблагоприятные результаты выборов. Еще резче отмеченная тенденция проявлялась в

¹⁹² *Беджгот В.* Указ. соч. С. 31; *Кудрин Н.Е.* Указ. соч. С. 496; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 14–15, 105; *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 63, 127, 128; *Ковалевский М.М.* Общее конституционное право. С. 230; *Котляревский С.А.* Конституционное государство. С. 161, 166.

¹⁹³ *Гессен В.М.* 1) Теория правового государства. С. 168; 2) Основы конституционного права. С. 422, 425, 435; *Кудрин Н.Е.* Указ. соч. С. 497; *Лоуэлл А.Л.* Указ. соч. С. 47, 48, 67; *Дюприе Л.* Государство и роль министров во Франции. С. 56–57; *Ковалевский М.М.* 1) Бельгийская конституция. С. 67; 2) Общее конституционное право. С. 217, 230; *Шейнис Л.* Указ. соч. С. 86; *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 161, 166.

Бельгии, где только в 1894 г. министры ушли в отставку по причине враждебного вотума парламента, и в Голландии, где кабинет уходил в отставку почти исключительно после неудачных выборов¹⁹⁴.

Как это ни парадоксально, но в начале XX в. эволюция европейского парламентаризма, сопровождавшаяся заменой постоянного, но во многом фиктивного контроля депутатов над исполнительной властью более мощным, но спорадическим контролем над нею со стороны избирателей, привела к резкому расширению компетенции правительства за счет компетенции народного представительства и к едва ли не полной эмансипации кабинета от парламента. На смену «вестминстерской модели» парламентаризма шла «уайтхолловская». Причиной этого, в частности в Англии, было также усиление роли коронной администрации, все представители которой, будучи вне политической борьбы, при частых переменах министров оставались на своих постах и потому фактически оказывали громадное влияние на шефов-дилетантов, осуществляя преемственность между разными кабинетами и заменяя доктринерство партийной тактики прагматизмом общегосударственной стратегии. Парламентарное министерство, чей глава, премьер-министр, начал пользоваться почти диктаторскими полномочиями, стало реальным центром политической жизни, и теперь уже не министры зависели от коммунеров, а коммунеры — от министров, имевших такое сильное средство для укрощения строптивого парламента, как угроза его досрочного роспуска. Даже во Франции, в которой формально сохранялось подчинение правительства народному представительству, удельный вес кабинета в общей экономике государственной жизни тоже возрастал, тем более, что, в отличие от англо-саксонских стран, на европейском континенте исполнительная власть всегда обладала ббльшим авторитетом, чем законодательная¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 22; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 126, 130, 132; Ковалевский М.М. Общее конституционное право. С. 171, 230; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 219, 240, 247, 248; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 470; Соколов К.Н. Указ. соч. С. 135; Гессен В.М. Основы конституционного права. С. 430, 437; Котляревский С.А. 1) Котляревский С.А. Правовое государство. С. 301, 362; 2) Конституционное государство. С. 159.

¹⁹⁵ Виноградов П.Г. Указ. соч. С. 261; Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 23, 29; Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. С. 64, 69, 70; Лоу С. Указ. соч. С. 47, 70; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 221; Энсон В. Английская корона. С. 121; Илберт К. Указ. соч. С. 87, 94; Котляревский С.А. Правовое государство. С. 293, 295, 296, 297, 299, 336; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. С. 244, 244–245. См. также: Loewenstein K. The Balance between Legislative and Executive Power. A Study in Comparative Constitutional Law // Law Review. Chicago, 1938. № 5. P. 566–608; Laski H.J. Reflections on the Constitution. The House of Commons, the Cabinet, the Civil Service. Manchester, 1951. P. 35.

Наметившаяся в начале XX в. эволюция европейского парламентаризма способствовала усилению фактического влияния не только правительства, но и главы государства, чье право назначать и увольнять министров, равно как и их формальная ответственность перед ним, и ранее никогда и нигде не оспаривались. Однако отныне прерогативы короля в области формирования кабинета и направления его деятельности, особенно в Англии, где во второй половине XIX в. эти прерогативы казались эфемерными, стали наполняться реальным содержанием, ибо в начале XX в. монарх учитывал пожелания не столько парламентариев, сколько избирателей, более масштабно, но менее часто выражавших общественное мнение.

Все акты, исходившие от высшей исполнительной власти, «короны в Совете» (*Crown in Council*), рассматривались исключительно как королевские повеления, многие из которых действительно обуславливались непосредственным участием суверена в отправлении властных полномочий, поскольку парламентарный монарх имел неоспоримое право быть осведомленным о решениях министерства, управлявшего от его имени, до их исполнения и давать советы каждому министру. При коллективной отставке кабинета премьер-министр указывал королю на своего желательного преемника из лагеря оппозиции, причем суверен мог учесть эту рекомендацию или, в случае сомнения либо отказа кандидата, посоветоваться с любым другим государственным деятелем. Выбирая остальных министров, монарх, как и прежде, считался с мнением премьера, но и ему приходилось считаться с королевскими симпатиями, по причине чего министры должны были пользоваться доверием не только парламента, но и суверена, и занимали свои посты, пока они «угодны королю» (*during pleasure*), т. е. до проявления недоверия к ним со стороны как общественного мнения, так и главы государства.

В Бельгии при формировании кабинета монарх тоже пользовался известной свободой, но по другой причине: здесь, из-за отсутствия института общепризнанного партийного лидера, внутри одной партии конкурировали несколько лидеров, между которыми суверен и выбирал премьера. Кроме того, бельгийский король неоднократно увольнял министров по собственной инициативе, невзирая на мнения премьера и парламента. В Италии влияние главы государства на образование кабинета и направление его деятельности было еще более значительным, чем в Англии, Бельгии или Франции, поскольку итальянский король имел дело не с двухпартийной, а многопартийной системой, зачастую играя решающую роль при составлении коалиционного министерства. В 1881–1887 гг. именно в Италии монарх назначал премьером одного и того же деятеля, постоянно терпевшего поражения в Палате депутатов и выходившего в отстав-

ку, но зато пользовавшегося безусловным доверием короля, причем эта практика прекратилась только вследствие кончины его фаворита. Таким образом, уже в конце XIX в., не говоря о начале XX в., представление о полной безвластности парламентарного монарха противоречило действительности, хотя степень его участия в государственной жизни была величиной непостоянной и зависела настолько же от конкретных условий места и времени, насколько и от личности самого суверена¹⁹⁶.

Основные законы 1906 г. ввели дуализм, ибо их 123 статья постановляла, что председатель Совета министров и министры «ответствуют пред государем императором за общий ход государственного управления». Таким образом, формально царские министры не были политически ответственны перед Думой и Государственным советом, которым надлежало только законодательствовать, а не управлять, и в России парламентаризм отсутствовал. Однако статьи 11 и 122, подчинявшие сферу управления закону, и 108, предоставлявшая Думе право запросов по поводу незакономерной деятельности министров, а также обязательное одобрение депутатами бюджета, создали предпосылки для косвенной ответственности правительства перед нижней палатой, поскольку контроль Думы за закономерностью неминусом выходил за пределы буквального толкования Основных законов. Законодательные и финансовые полномочия народного представительства вынуждали министров учитывать его пожелания в своей деятельности, хотя бы для того, чтобы думские ораторы на всю страну не обвиняли бюрократов в нарушении закона, а Бюджетная комиссия не урезала смету соответствующего ведомства. Более того, реализация нижней палатой права запросов содействовала постепенному фактическому введению парламентаризма, причем необходимые для этого изменения статей, регулировавших данное право в Учреждениях Думы и Государственного совета, нижняя палата при желании могла сделать по собственной инициативе – пересмотр Учреждений, в отличие от Основных законов, не зависел от почина одного царя.

Впрочем, фактическое введение парламентаризма было возможно и без всяких текстуальных изменений конституции 1906 г. Статья 120, возлагавшая на Совет министров «направление и объеди-

¹⁹⁶ Ковалевский М.М. 1) Общее конституционное право. С. 230; 2) История монархии и монархических доктрин. Вып. 3. С. 130; Энсон В. 1) Английский парламент. С. 17, 30, 31, 36; 2) Английская корона. С. 2, 40, 48; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 249; Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 477; Соколов К.Н. Указ. соч. С. 273, 288, 290; Илберт К. Указ. соч. С. 114; Устинов В.М. Указ. соч. С. 83; Гессен В.М. Указ. соч. С. 406–407, 414, 418, 423, 424, 425, 427; Щербатов А.Г. Указ. соч. С. 30, 31; Котляревский С.А. Конституционное государство. С. 155, 156, 168; Макалов В.А. Первая Государственная дума. С. 94–95.

нение действия министров» и являвшаяся наряду с аналогичной статьей конституции Франции, уникальной в своем роде (остальные конституции подобные статьи не содержали), подразумевала коллективную ответственность министров, а статья 121 – вручение министерских портфелей не только бюрократам, но и членам обеих палат. Очевидно, что указанные статьи Основных законов давали возможность для образования объединенного правительства, которое состояло бы из думцев, иными словами – содержали юридические предпосылки для фактического введения парламентаризма, поскольку действующее по статье 123, парламентарный кабинет, будь он создан, отвечал бы перед императором.

Не случайно, что уже в июне-июле 1906 г. вопрос об образовании думско-бюрократического либо общественно-бюрократического кабинета был на волосок от разрешения и, если не разрешился, то в силу бескомпромиссности лидеров оппозиции. В 1909 г. данный вопрос возник опять – уже в январе и ноябре этого года министрами торговли и промышленности и путей сообщения стали выборный член группы центра Государственного совета В.И. Тимирязев и председатель Всероссийского национального союза, назначенный член подгруппы правого центра верхней палаты С.В. Рухлов, в сентябре же депутаты III Думы обсуждали новые списки думско-бюрократического кабинета.

В 1914 г. членами Комитета финансов были назначены депутат IV Думы, председатель ее бюджетной комиссии М.М. Алексеенко и назначенный член группы правого центра Государственного совета А.П. Никольский. В годы Первой мировой войны впервые за всю историю думской монархии портфель министра внутренних дел получили депутат IV Думы А.Н. Хвостов (сентябрь 1915 г.) и заместитель председателя нижней палаты А.Д. Протопопов (сентябрь 1916 г.). Кроме того, в 1915 г. на посты заместителей министров внутренних дел и земледелия назначались депутаты князь В.М. Волконский и граф В.В. Мусин-Пушкин. Всего из 56 министров, назначенных в период думской монархии, членами палат являлся 31 человек (55,4 %), т.е. более половины всех министров, из которых 26 (84 %) были назначенными, 3 (10 %) – выборными членами Государственного совета и 2 (6%) – депутатами Думы, причем 18 законодателей (58 %) входили в Правую группу (фракцию) Совета и Думы, 13 (42 %) – в более левые группы и фракции (правого центра, центра, кружка внепартийного объединения и левых октябристов).

Очевидно, что в России 1906 – 1917 гг. наметился процесс постепенной парламентаризации верховного управления, который особенно усилился в 1915–1917 гг., когда возникли и функционировали новые органы верховного управления – особые совещания по оборо-

не, перевозкам, продовольствию, топливу и беженцам и Финансово-экономическая комиссия. В них наряду с бюрократами заседали члены от обеих палат, в том числе и представители оппозиционного прогрессивного блока¹⁹⁷. Накануне Февральской революции 1917 г. в России фактически существовала форма правления, переходная от дуализма к парламентаризму.

Выше народное представительство Российской империи сопоставлялось с парламентами других стран по существенным параметрам, отразившимся в содержании конституции и ее применении на практике. Для завершения сопоставления необходимо хотя бы вкратце остановиться еще на двух параметрах: временном (полномочия народного представительства на момент его появления) и пространственном (степень территориальной распространенности компетенции народного представительства). Подробно анализировать первый из параметров в рамках данной статьи просто невозможно, поскольку пришлось бы писать историю каждого парламента, но это и не нужно, так как и без того хорошо известно, что в момент своего появления большинство парламента, которые функционировали к началу XX в., имели гораздо меньше полномочий, развив и упрочив их только впоследствии, в течение десятилетий (Франция) или столетий (Венгрия). «Большинство современных конституционных государств, — писал Б.А. Кистяковский в 1908 г., сравнивая Российскую империю и другие страны, — начинали свое конституционное развитие с учреждений еще менее демократических и обладавших еще более тесными и узкими правами»¹⁹⁸. Действительно, даже если бы созданная в 1905 г. Дума осталась законосовещательной, то и в этом случае Россия имела бы почти идеальное народное представительство, особенно по сравнению с английским парламентом XIII в. или германскими ландтагами первой половины XIX в. С открытием же в 1906 г. законодательной Думы Россия сразу получила народное пред-

¹⁹⁷ *Ивановский В.В.* Указ. соч. С. 444; *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 128, 230, 284; *Грибовский В.М.* Указ. соч. С. 100; *Ковалевский М.М.* История монархии и монархических доктрин. Вып. 3. С. 99; *Куликов С.В.* 1) Николай II и его министры в годы Первой мировой войны: механизмы назначения и увольнения // *Личность и власть в истории России XIX–XX вв.* Мат. науч. конф. СПб., 1997. С. 149–155; 2) Политическая дифференциация членов Государственного совета. С. 19–22; 3) Николай II и парламентаризм. С. 23–25, 27–28, 43, 57, 59–64; *Кистяковский Б.А.* Указ. соч. С. 525, 526; *Бородин А.П.* Указ. соч. С. 250–278; *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917. Библиографический справочник. СПб., 2001. С. 774–784; *Котляревский С.А.* 1) Конституционное государство. С. 171; 2) Юридические предпосылки. С. 271, 336; *Маклаков В.А.* 1) Первая Государственная дума. С. 85, 85–86, 95, 205; 2) Вторая Государственная дума. С. 98–99.

¹⁹⁸ *Кистяковский Б.А.* Указ. соч. С. 530.

ставительство, являвшееся одним из самых совершенных по сравнению с любым парламентом любой монархии на момент его создания.

Сравнивая Думу и остальные парламенты с точки зрения пространственного параметра, необходимо иметь в виду, что в большинстве государств, имевших колонии (Англии, Бельгии, Германской империи, Голландии, Дании, Испании, Италии, Португалии, Франции, Японии), компетенция народного представительства распространялась только на метрополию. Так, относительно Индии, «коронных колоний» и протекторатов Британской империи, в отличие от ее «владений» (3 федерации (Австралия, Канада и Южная Африка), Ньюфаундленд и Новая Зеландия), английский король законодательствовал абсолютно либо почти независимо от парламента. С 1885 по 1908 гг. бельгийский король являлся правителем «Независимого государства Конго», будучи по отношению к нему настоящим абсолютным монархом, но и после передачи в 1908 г. прав на Конго Бельгии в ее парламенте представители колонии, естественно, отсутствовали. С 1877 г. германский император издавал законы для Эльзаса и Лотарингии без участия Рейхстага¹⁹⁹.

Таким образом, в начале XX в. компетенция палат колониальных держав не распространялась на колонии, зачастую превосходившие метрополию по территории в десятки, а то и в сотни раз. Этим европейские парламенты существенно отличались от Думы и Государственного совета, компетенция которых распространялась на всю территорию Российского государства, как на метрополию, так и на окраины, в том числе (с 1910 г.) и на Финляндию, если закон имел отношение не только к ней, но и к Империи в целом. Исключение составляло Туркестанское генерал-губернаторство, управлявшееся Военным министерством, но и данный регион подпал бы в скором будущем под юрисдикцию народного представительства, поскольку введение там гражданского управления было уже предreshено и его приостановила лишь Первая мировая война.

Сравнительный анализ Думы, Государственного совета и других представительных учреждений 1906–1917 гг., учитывающий существенные параметры, показывает, что формально или фактически (либо формально и фактически) в одних случаях народное представительство Российской империи было полноценнее среднестатистических парламентов, в других – вполне аналогично им и, во всяком случае, нисколько не ущербнее их. Учитывая же, в дополнение к существенным, еще и временной и пространственный параметры, Думу и Государ-

¹⁹⁹ Лоуэлл А.Л. Указ. соч. С. 246; Алексеев А.А. Указ. соч. С. 218; Энсон В. Английская корона. С. 286, 287–288, 300, 306; Илберт К. Указ. соч. С. 188; Лазаревский Н.И. Русское конституционное право. С. 186, 221; Намазова А.С. Бельгия. Эволюция государственности в XVIII–XX вв. М., 2008. С. 232–235.

ственный совет России можно признать наиболее полноценными по сравнению с современными им законодательными учреждениями европейских монархий начала XX в. и вполне соответствующими теории и практике мирового конституционализма того времени. Поэтому нельзя согласиться с мнением, согласно которому народное представительство Российской империи, как наименее полноценное, было типологически близко к европейским парламентам первой половины XIX в., к германским ландтагам или японскому парламенту.

Р.А. ЦИУНЧУК

Национальные фракции Государственной думы Российской империи: типология, состав

Созванная 27 апреля 1906 года Государственная дума и преобразованный Государственный совет явились новыми важными компонентами обновляющейся российской политической системы начала XX века, делающей первые шаги в направлении конституционного государства и представительной формы правления. Важную роль в развитии этих процессов сыграл факт образования в Думе (а затем и в Государственной совете) думских фракций и групп – объединений депутатов по политическим и иным признакам. Следует констатировать, что вплоть до недавнего времени в отечественной исторической науке основное внимание уделялось думским фракциям представителей общероссийских политических партий¹. С 1960–70-х гг. в зарубежной литературе начала разрабатывалась история польского коло в Думе²,

¹ *Слепков А.Н.* Классовые противоречия в I-й Государственной думе. М.;Пг., 1923; *Томсинский С.Г.* Борьба классов и партий во второй Государственной думе. М., 1924; *Зайчиков Г.И.* Думская тактика большевиков. М., 1975; *Рудь А.С.* Депутаты большевики в IV Государственной думе. М., 1980; *Колесниченко Д.А.* Трудовая группа в период первой русской революции. М., 1985; *Козбаненко В.А.* Партийные фракции в I и II Государственных думах России. 1906–1907 гг. М., 1996; *Кияшко О.Л.* Трудовая группа в Государственной думе России (1906–1917). Волгоград, 2002; *Дорошенко А.А.* Правые в Государственной думе Российской империи. Самара, 2004; *Иванов А.А.* Последние защитники монархии. Фракция правых IV Государственной думы в годы Первой мировой войны (1914 – февраль 1917). СПб., 2006 и др.

² *Werzchowski M.* Sprawy Polski w III i IV Dumie Państwowej. Warszawa. 1966; *Lukawski Z.* Koło Polskie w Rosyjskiej Dumie państwowej w latach 1906–1909. Wrocław, 1967; *Chmielewski E.* The Polish Question in the Russian State Duma. Knoxville, 1970; *Brzoza C., Stepan K.* Posłowie polscy w Parlamencie rosyjskim 1906–1917. Słownik biograficzny. Warszawa, 2001; *Jurkowski R.* Sukcesy i porażki. Ziemiaństwo polskie Ziem Zabraných w wyborach do Dumy Państwowej i Rady Państwa 1906–1913. Olsztyn, 2009.