

Е. В. Староверова

Россия на пути к конституционной монархии: изменение нормотворческих полномочий Императора Российской империи в результате реформ 1905–1906 гг.

**Староверова
Екатерина
Вячеславовна,**
кандидат
юридических наук,
старший
преподаватель,
Всероссийская
академия внешней
торговли
Министерства
экономического
развития РФ
(Москва)

Конструкция государственной власти в Российской империи до реформ 1905–1906 гг. строилась на основе деления на две сферы — верховного и подчиненного управления. Обладателем всей власти в государстве считался Император. При этом предполагалось, что «в управлении верховном власть его действует непосредственно; в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него местам и лицам, действующим его именем и по его повелению» (ст. 80 Основных государственных законов [далее — ОГЗ] 1892 г.)¹. Законодательство целиком относилось к сфере верховного управления, так как единственным законодателем в государстве был Император (ст. 51 ОГЗ 1892 г.). Причем, поскольку строгого различия между актами, исходящими от Императора, не проводилось, все их можно было по существу считать законами².

Создание в результате первой русской революции государственных учреждений, призванных осуществлять законодательную власть «в единении»³ с Императором, означало формирование самостоятельной законодательной власти, не являющейся более проявлением власти верховного управления. Это привело к изменению понятия закона. Под законом стал пониматься акт, одобренный Государственной Думой и Государственным Советом и утвержденный Императором⁴. Прежде чем приступить к более сложным вопросам, рассмотрим права российского монарха, связанные с изданием законов в этом новом, формальном смысле.

Итак, если раньше российский монарх при издании законов не был связан мнением каких-либо государственных органов, то

теперь положение существенно изменялось. Было установлено, что «никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы» (ст. 86 ОГЗ 1906 г.). Это полномочие связано с правом редактирования законопроектов. Об этом, в частности, свидетельствуют ст. 51 Учреждения Государственной Думы (далее — УГД) и ст. 49 Учреждения Государственного Совета (далее — УГС) 1906 г.⁵ Следует согласиться с выводом, изложенным И. А. Кравцом: «Существенной новацией, ограничившей права русского императора в законодательном процессе, стало правило, согласно которому окончательная редакция законопроекта устанавливалась Государственной Думой и Государственным Советом»⁶.

ОГЗ 1906 г. предоставляли Императору только право законодательной инициативы (ст. 8) и право утверждения закона (ст. 9). Обратимся к первому из них.

Статья 8 ОГЗ 1906 г. устанавливала, что «Государю Императору принадлежит почин по всем предметам законодательства», то есть по кругу дел законодательная инициатива Императора являлась неограниченной. Однако, если прежде «право почина» принадлежало Императору нераздельно, то теперь оно было предоставлено также Государственному Совету и Государственной Думе (ст. 8 и 107 ОГЗ 1906 г.)⁷. При этом по предметам законодательства право инициативы Совета и Думы было более узким, чем у Императора. К исключительному ведению Императора относились инициатива пересмотра ОГЗ (ст. 8 и 107 ОГЗ 1906 г.), а также, с 1910 г., почин по предметам общего законодательства, касающегося дел Великого Княжества Финляндского⁸, а равно инициатива, касающаяся изменения перечня таких предметов законодательства⁹. Как следует из смысла п. «ж» ст. 31 УГД, к предметам законодательной инициативы Императора могли также относиться любые вопросы из сферы верховного управления¹⁰, о которой мы поговорим позже. И, напротив, законодательные учреждения не имели права инициировать законодательный процесс по вопросам, относящимся к этой сфере.

Что касается права утверждения законов (ст. 9 ОГЗ 1906 г.), то Император пользовался им без каких-либо ограничений¹¹. Сроки утверждения законов не устанавливались. Государь был вправе по своему усмотрению утвердить или не утвердить любой законопроект. Однако на практике Император отказывал в утверждении закона очень редко. Известно два таких случая. Один из них произошел в апреле 1909 г.: Императором не был утвержден проект штатов морского генерального штаба, рассмотренный в Государственной Думе и Государственном Совете. Как свидетельствует Н. И. Лазаревский, «в рескрипте на имя П. А. Столыпина от 27 апреля 1909 г. мотивом к этому неутверждению указывалось, что этот проект вторгается в область дел, подлежащих разрешению единоличной властью государя»¹². Этот случай послужил поводом к изданию разъяснений о применении ст. 96 ОГЗ 1906 г.¹³, о которых будет сказано ниже. Второй случай имел место 26 мая 1911 г., когда не был утвержден законопроект «Об изменении постановлений законов, ограничивающих права духовных лиц, добровольно

сложивших духовный сан или звание или лишенных их»¹⁴. В последнем случае законопроект был отклонен Императором без какой-либо официальной мотивировки¹⁵.

Несомненно, Император продолжал обладать доминирующим положением в вопросах законодательства. Этот факт можно подтвердить еще одним ярким примером: согласно ст. 112 ОГЗ 1906 г., законопроекты, рассмотренные по инициативе законодательных учреждений и не утвержденные Императором, «не могут быть внесены на законодательное рассмотрение в течение той же сессии», а аналогичные законопроекты, отклоненные одним из законодательных учреждений, «могут быть вносимы на рассмотрение в течение той же сессии, если последует Высочайшее на то повеление». Таким образом, в течение одной законодательной сессии отклонение законопроекта Думой или Советом являлось условным, а не утверждение закона Императором — безусловным. Пример этой нормы показывает силу полномочий Императора, касающихся как утверждения закона, так и законодательной инициативы. Ведь высочайшее повеление на повторное внесение законопроекта на рассмотрение законодательных учреждений, если он отклонен одним из них, является ничем иным, как еще одним случаем исключительной законодательной инициативы монарха.

Итак, после государственных реформ 1905–1906 гг. Император обладал значительными преимуществами в области законодательства перед Государственной Думой и Государственным Советом. Он пользовался более широким правом законодательной инициативы, нежели законодательные учреждения, своим утверждением мог придать законопроекту силу закона, и имел ряд второстепенных полномочий, которые обеспечивали его преобладание в сфере законодательства. Однако исчерпывались ли этим нормотворческие возможности российского монарха? Безусловно, нет.

Вспомним, что до реформ законодательство включалось в сферу верховного управления. Теперь они были разделены, но последняя сфера сохранилась, и монарх, действуя в порядке верховного управления, мог издавать нормативно-правовые акты. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Ст. 11 ОГЗ 1906 г. устанавливала, что Император «в порядке верховного управления *издает, в соответствии с законами*, указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов (курсив наш. — Е. С.)». Можно подумать, что Император, действуя в порядке верховного управления, то есть самостоятельно, без участия законодательных учреждений, был вправе издавать только подзаконные акты. Но это не так. Например, к непосредственному ведению Императора, а значит, к сфере верховного управления¹⁶ были отнесены изменения и дополнения Учреждения об Императорской Фамилии (далее — УИФ), если они «не касаются законов общих и не вызывают нового из казны расхода» (ст. 125). Подзаконными актами их назвать нельзя, так как ОГЗ 1906 г. признают за УИФ «силу Законов Основных» (ст. 125).

Формальная проблема разграничения законов и актов, исходящих непосредственно от Императора, также возникает в связи с вопросом об отречении от права на наследование престола. До 1906 г. ОГЗ указывали, что отречение должно быть «обращено в закон» (ст. 16 ОГЗ 1892 г.). Это означало, что отречение должно быть утверждено Императором, поскольку именно он являлся единственным законодателем. Парадокс в том, что в 1906 г. порядок принятия законов изменился, а фраза об обращении отречения в закон была сохранена в прежнем виде (ст. 38 ОГЗ 1906 г.). Возникло мнение, что теперь отречение должно утверждаться совместно Императором и законодательными учреждениями¹⁷. Однако практического развития оно не получило. Отречения княжны Татианы Константиновны (24 августа 1911 г.)¹⁸ и княжны Ирины Александровны (11 февраля 1914 г.)¹⁹ были утверждены Именными Высочайшими указами. По-видимому, Император был вправе единолично утверждать отречения как «попечитель и покровитель» Императорской Фамилии (ст. 219 ОГЗ 1906 г.). Законодательные учреждения не могли принимать участия в управлении делами, касающимися Императорской Фамилии, и не оспаривали этот факт. Можно ли в таком случае назвать акты отречения подзаконными актами? Даже если не обращать внимания на техническое упущение создателей ОГЗ 1906 г., оставивших в тексте ОГЗ фразу о том, что акты отречения «обращаются в закон», ответ вряд ли должен быть положительным.

Не менее интересный вид актов Императора — «постановления по строевой, технической и хозяйственной частям, а равно положения и указы учреждениям и должностным лицам военного и военно-морского ведомств», которые утверждались Императором после рассмотрения Военным и Адмиралтейств-Советами (ст. 96 ОГЗ 1906 г.). До реформы никто не оспаривал тот факт, что соответствующие акты и по форме, и по существу являлись законами, хотя и касающимися специальной сферы. То, что акты, изданные в порядке ст. 96 ОГЗ 1906 г., содержат законодательные нормы, было подтверждено Высочайше утвержденным положением Совета Министров от 24 августа 1909 г. «О порядке применения статьи 96 Основных Государственных Законов»²⁰. Указывалось, что «на разрешение Государя Императора <...> по предварительном рассмотрении Военным и Адмиралтейств-Советами, по принадлежности, непосредственно представляются все вообще законодательные дела, относящиеся до устройства сухопутных и морских вооруженных сил и обороны Российского Государства, а равно всего управления армией и флотом, в том числе все положения, указы, штаты, табели и росписания по военному и морскому ведомствам»²¹, а также «законодательные дела, касающиеся устройства казачества (курсив наш. — Е. С.)»²². Через Государственную Думу и Государственный Совет данные законодательные дела не проходили, но и подзаконными эти акты не являлись, поскольку в сфере управления армией и флотом обладали высшей юридической силой²³.

Подобным образом дела обстояли и во многих других сферах, хотя это не было выражено так же ярко. Например, при пересмотре ОГЗ в 1906 г. в исключительной компетенции

монарха было оставлено управление церковью (ст. 64, 65), определение условий и порядка пожалования «титулов, орденов и другие государственных знаков отличия, а также прав состояния» (ст. 19 ОГЗ), устройство Министерства Императорского Двора и подведомственных ему учреждений (ст. 21 ОГЗ 1906 г.) и др. Поскольку законы как акты, одобренные Государственной Думой и Государственным Советом и утвержденные Императором, в данных областях приниматься не могли, высшей юридической силой в этих сферах обладали акты верховного управления, исходившие единолично от Императора и не являвшиеся подзаконными актами.

Нельзя назвать подзаконными также акты, издаваемые Императором в порядке ст. 87 ОГЗ 1906 г. Согласно данной статье, «во время прекращения занятий Государственной Думы» Императору предоставлено право применять «меры, которые требуют обсуждения в порядке законодательном», при условии, что «чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере»²⁴. Поскольку, как замечает Б. Э. Нольде, «продолжительность сессии зависит всецело от воли монарха»²⁵, а «оценка фактической обстановки остается всегда субъективной»²⁶, Император имел почти неограниченные возможности издавать временные акты законодательного характера²⁷. Он был не вправе вносить изменения только в законы, определяющие статус законодательных учреждений: ОГЗ, УГД и УГС, «постановления о выборах в Совет или в Думу» (ст. 87 ОГЗ 1906 г.)²⁸.

Не стоит также забывать, что факт создания законодательных учреждений ничуть не поколебал полноту прав монарха в международных отношениях. Особенно важным является тот факт, что заключаемые непосредственно Императором или с его соизволения международные договоры (ст. 13 ОГЗ 1906 г.) не требовали одобрения со стороны законодательных учреждений. Некоторыми учеными была высказана точка зрения, что одобрение международных договоров Государственной Думой и Государственным Советом все же необходимо в случаях, если они противоречат внутреннему законодательству²⁹. Однако в пользу этого мнения нельзя привести ни одного веского аргумента. Наоборот, в законодательстве имелись нормы, отказывающие Государственной Думе и Государственному Совету в праве пересмотра таких положений международных договоров, которые во внутреннем праве рассматривались бы в законодательных учреждениях. Это, например, положения, касающиеся государственных расходов³⁰, то есть полнота прав Императора в сфере международных отношений не отрицалась даже в вопросах финансовых.

Итак, после создания законодательных учреждений Император имел право издавать в порядке управления акты, изменяющие и дополняющие УИФ, имеющие силу основных законов (ст. 125 ОГЗ 1906 г.), акты, равные по юридической силе обычным законам (например, акты, издаваемые в порядке ст. 96 ОГЗ 1906 г.), акты чрезвычайного характера в порядке ст. 87 ОГЗ 1906 г. (по образному выражению Б. Э. Нольде, «суррогаты законов») и подзаконные акты (ст. 11 ОГЗ 1906 г.). Кроме того, Император был вправе заключать договоры с иностранными

государствами (ст. 13 ОГЗ 1906 г.), которые не требовали ратификации со стороны законодательных учреждений и имели приоритет над национальным законодательством даже в финансовых вопросах, в которых внутри государства монарх был значительно ограничен. То есть, действуя в порядке верховного управления, Император был вправе издавать акты, которые не подлежали рассмотрению в Государственной Думе и Государственном Совете, при этом не только не уступали законам по юридической силе, но иногда (как, например, УИФ) даже признавались таковыми формально.

Существовал ли четкий принцип, который бы позволял отнести тот или иной вопрос к сферам законодательства или верховного управления?

К исключительной компетенции законодательных учреждений относился ряд вопросов, прямо указанных в ОГЗ 1906 г., связанных, например, с правами и обязанностями российских подданных (ст. 69–83). Также ст. 109 ОГЗ 1906 г. устанавливала, что «ведению Государственного Совета и Государственной Думы и обсуждению их в порядке, учреждениями их определенном, подлежат те дела, кои указаны в учреждениях Совета и Думы». Перечень предметов ведения законодательных органов содержался в ст. 31 УГД. Некоторые из них были обозначены конкретно, в частности: «государственная роспись доходов и расходов», «дела об отчуждении части государственных доходов или имуществ, требующих Высочайшего соизволения», «дела об учреждении компаний на акциях, когда при сем испрашиваются изъятия из действующих законов» и др. Однако первый пункт статьи (п. «а») относит к ведению Государственной Думы вообще *«предметы, требующие издания законов»* (курсив наш. — Е. С.) и штатов, а также их изменения, дополнения, приостановления действия и отмены». Из этого следует, что перечень дел, относящихся к компетенции законодательных учреждений, был открытым.

Перечень дел, относящихся к верховному управлению, также был не до конца определен. Большинство вопросов, отнесенных к области верховного управления, было прямо поименовано в ОГЗ, как это показано выше. Однако нигде нет указаний на то, что этот перечень являлся закрытым.

Таким образом, четкого разграничения дел, которые должны рассматриваться в законодательном порядке и в порядке верховного управления, ОГЗ 1906 г. не устанавливали. Не было указано, какой из органов обладает исключительной, а какой — остаточной компетенцией. При этом элементы исключительной компетенции имелись как у законодательных учреждений, так и у Императора. В области, выходящей за пределы предметов ведения органов власти, конкретно указанных в законах, компетенция Императора и законодательных учреждений являлась конкурирующей.

При этом некоторые преимущества в деле определения нормотворческой компетенции государственных органов принадлежали Императору. Выше упоминалось, что к ведению Государственной Думы и Государственного Совета относились дела, вносимые на рассмотре-

ние этих органов «по особым высочайшим повелениям» (п. «ж» ст. 31 УГД), то есть Император мог направить на разрешение в законодательном порядке любое конкретное дело по своему усмотрению, хотя и не пользовался этим правом на практике³¹. Кроме того, перечень дел, относящихся исключительно к сфере законодательства, изменить было технически проще, чем перечень дел, относящихся исключительно к сфере верховного управления. Дело в том, что инициатива изменения УГД, определяющего компетенцию законодательных учреждений, принадлежала в равной степени Государственной Думе, Государственному Совету и Императору, а инициатива изменения ОГЗ, содержащих положения о предметах власти верховного управления, принадлежала только Императору (ст. 8 и 107 ОГЗ 1906 г.).

Следует заметить, что отнесение какого-либо вопроса к компетенции законодательных учреждений далеко не всегда означало, что законодательные учреждения обладали полнотой прав в его рассмотрении. Ярким примером может служить вопрос о составлении государственной росписи доходов и расходов, то есть бюджета.

«Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, Росписью не предусмотренных» (далее — Правила) были утверждены Императором 8 марта 1906 г.³², то есть до издания новой редакции ОГЗ. Права, предоставленные Государственной Думе и реформированному Государственному Совету, не были широки. Ограничения относительно законодательного обсуждения, сокращения или увеличения расходов, установленные Правилами, придавали определенную самостоятельность решениям Императора в отношении производства некоторых государственных расходов. Чуть позже, при составлении ОГЗ 1906 г., было решено, что «положения, касающиеся бюджета, займов, нужно признать основными, *чтобы Дума не могла их касаться без инициативы Государя* (курсив в оригинале. — Е. С.)»³³. Таким образом, часть положений из Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов была внесена в текст ОГЗ 1906 г., и их изменение в обычном законодательном порядке стало невозможным (см. ст. 8 и 107 ОГЗ 1906 г.).

Согласно ОГЗ 1906 г. (ст. 115) и Правилам (ст. 6), Государственная Дума и Государственный Совет были лишены права обсуждать «кредиты на расходы Министерства Императорского Двора, вместе с стоящими в его ведении учреждениями» в размере, не превышающем установленного в росписи на 1906 год³⁴. Аналогичное правило было установлено для Собственной Е. И. В. Канцелярии и Канцелярии по принятию прошений (ст. 5 Правил), но его можно было отменить в обычном законодательном порядке, так как в ОГЗ 1906 г. оно не было внесено.

Как указывалось выше, вследствие неограниченного права Императора заключать международные договоры (ст. 13 ОГЗ 1906 г.) при рассмотрении росписи не подлежали сокращению платежи по государственным долгам и другим обязательствам государства (ст. 114 ОГЗ 1906 г. и ст. 6 Правил).

Кроме того, Император был вправе определять некоторые расходы, не предусмотренные росписью. Вследствие признания за монархом военного верховенства в порядке верховного управления открываются «чрезвычайные сверхсметные кредиты на потребности военного времени и на особые приготовления, предшествующие войне» (ст. 117 ОГЗ 1906 г.). Кроме того, Советом Министров, подотчетным Императору, в исключительных случаях могли открываться кредиты на производство неотложных расходов, о чем в Государственную Думу в установленные сроки должны были вноситься особые представления. При этом если кредит требует тайны, «представления вносятся в Думу по миновании необходимости в сохранении тайны» (ст. 16 Правил). По постановлениям того же Совета Министров открывались кредиты «в размерах действительных потребностей»³⁵ в случаях, когда роспись не утверждена к началу сметного периода (ст. 116 ОГЗ 1906 г. и ст. 13 Правил).

В порядке верховного управления также разрешались государственные займы для покрытия чрезвычайных сверхсметных кредитов на потребности военного времени и государственные займы для покрытия расходов, возникающих до опубликования новой росписи, когда она не утверждена к началу сметного периода и действует старая роспись (ст. 118 ОГЗ 1906 г.).

Всё это — только бесспорные права Императора в области составления росписи и расходования государственных средств. Одно из спорных прав закрепляла ст. 8 Правил, не вошедшая в ОГЗ 1906 г. Согласно данной статье, при рассмотрении росписи в законодательных учреждениях из нее не могли исключаться (и вообще не подлежали изменению законодательными учреждениями) доходы и расходы, внесенные на основании «законов, Положений, штатов, росписаний, а также Высочайших повелений, в порядке верховного управления последовавших». Как отмечает И. А. Кравец, «внутренний смысл» этой статьи указывал, что она была направлена главным образом на ограждение от посягательства органа народного представительства кредитов для государственных учреждений и денежных выдач, установленных в пользу отдельных лиц или частных учреждений особыми Высочайшими повелениями (точнее, актами, изданными в порядке верховного управления, независимо от формы. — *Е. С.*)³⁶. Выше уже упоминалось о том, что Правила о порядке рассмотрения государственной росписи были изданы 8 марта 1906 г., то есть за полтора месяца до издания ОГЗ 1906 г. Новое понимание закона было установлено только в ОГЗ 1906 г. Поэтому возникли основания полагать, что в Правилах имеются в виду Высочайшие повеления (и другие акты, издаваемые непосредственно Императором) в их старом, дореволюционном смысле, когда сферы законодательства и верховного управления не были разделены. Но ОГЗ 1906 г. не содержали нормы, отменяющей или поясняющей положение ст. 8 Правил. Итак, являлись ли акты верховного управления основанием для определения государственных расходов (легальным титулом)? «Положение, что Высочайшие повеления *вообще* не бронируют ассигнований, — свидетельствует Н. И. Лазаревский, — признано III Думой, которая в про-

явление этой своей точки зрения уменьшила на 1 рубль штаты Министерства Путей Сообщения, основанные не на законе, а на Высочайшем повелении (здесь и далее в абзаце курсив наш. — Е. С.)»³⁷. Однако автор тут же замечает: «Поскольку тем или иным законом Государю предоставлено право регулирования в порядке Верховного управления тех или иных финансовых вопросов, эти Высочайшие повеления <...> должны быть признаны законными титулами для данных расходов»³⁸. То есть устанавливался определенный компромисс: акты верховного управления признавались легальными титулами, но не всегда, а только в случаях, когда право самостоятельно решать вопросы финансирования было прямо предоставлено Императору законом³⁹.

Как мы видим, Император сохранил за собой часть важных рычагов влияния в финансовой сфере, хотя вопрос о составлении бюджета относился к ведению законодательных учреждений.

Итак, права Императора в области нормотворчества были весьма обширны. Они обеспечивали монарху значительную роль в законодательном процессе, позволяя существенно влиять на деятельность Государственной Думы и Государственного Совета. Кроме того, нормотворческие функции Императора связывались не только с законодательством в формальном смысле, но и со сферой верховного управления, в которой монарх не был стеснен мнением законодательных учреждений. Без понимания того, как были разграничены эти сферы и какой характер носили акты, издаваемые в порядке верховного управления, нельзя в полной мере уяснить положение в государственном механизме Российской империи начала XX века ни Императора, ни других органов власти.

¹ Здесь и далее ОГЗ 1892 г. приводятся по: Свод Законов (далее — С.З.). 1892. Т. 1. Ч. 1.

² Несмотря на многократные попытки установить различие между законами и административными распоряжениями, исходящими от Императора, успеха в этом достигнуто не было. От прочих актов Императора по юридической силе отличались только словесно объявляемые высочайшие указы, что было обусловлено меньшей их достоверностью по сравнению с писаными актами Императора (ст. 55 и 66 ОГЗ 1892 г.).

³ См. ст. 7 ОГЗ 1906 г. Здесь и далее ОГЗ 1906 г. приводятся по: С.З. 1906. Т. 1. Ч. 1.

⁴ Это положение подтверждено многократно: в п. 3 Манифеста 17 октября 1905 г. (Полное собрание законов [далее — ПСЗ]. Собр. 3-е. Т. 25 [1905 г.]. № 26803), в актах 20 февраля 1906 г. (ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26 [1906 г.]. № 27423; ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26 [1906 г.]. № 27426. Ст. 1); в акте 23 апреля 1906 г. (ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 25 [1906 г.]. № 27806. Ст. 44).

⁵ Здесь и далее УГД приводится по: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26 (1906 г.). № 27424. УГС приводится по: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26 (1906 г.). № 27808.

⁶ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2000. С. 147.

⁷ Некоторыми авторами выдвигалась точка зрения, что теперь правом законодательной инициативы обладали также министры (Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 1. С. 140;

Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Т. 2. Вып. 2, 3, 4. М., 1995. С. 18). Такая позиция основывалась на ошибочном понимании смысла ст. 34 УГД: «Законопроекты или вносятся в Государственную Думу министрами, либо Главноуправляющими отдельными частями, либо комиссиями, образованными из членов Думы (ст. 57), или же поступают в Думу из Государственного Совета». В качестве косвенного аргумента в пользу такой точки зрения приводился тот факт, что в 1906 г. в Учреждении Министерств было исключено правило о предварительном разрешении Императора на внесение законопроектов в Государственный Совет, хотя было восстановлено уже в 1908 г. (Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 1. С. 139). Исключено оно было, видимо, потому, что до 1906 г. данная статья подразумевала отношения министров и старого Государственного Совета. Как бы то ни было, министр был правомочен вносить законопроект в Государственную Думу (ст. 57 УГД) или Государственный Совет (ст. 29 УГС) только постольку, поскольку он уполномочен на это решением Государственной Думы (ст. 57 УГД), Государственного Совета (ст. 56 УГС) или Императора (ст. 8 ОГЗ 1906 г. и ст. 162 Учреждения Министерств по Прод. 1908. С.3. Т. 1. Ч. 2). Иначе говоря, «министры вносят законопроекты, обязанные своим возникновением почину других органов» (Алексеев Г. А. Законодательный почин по русскому государственному праву. СПб., 1913. С. 13). Г. А. Алексеев верно отмечает, что «осуществление Государем Императором принадлежащего ему права почина заключается в даваемом им разрешении на внесение в Думу выработанного министром законопроекта, или же в повелении представить на законодательное рассмотрение то или иное дело» (Там же. С. 17). Таким образом, *почин*, или законодательная инициатива, отличается от *внесения* законопроекта в законодательное учреждение. Наиболее удачное определение права законодательной инициативы по русскому государственному праву таково: право почина — это «право совершать юридический акт, последствием которого является внесение в законодательные учреждения законопроекта, подлежащего обязательному со стороны последних обсуждению» (Там же. С. 18).

Любопытно, что в законопроектах обычно не содержалось указания на разрешение Императора, и министры не были обязаны доказывать наличие такового. Предоставленным Государственной Думе (ст. 40 УГД) и Государственному Совету (ст. 36 УГС) правом обращаться к министрам за разъяснениями законодательные учреждения в таких случаях, однако, не пользовались (см.: Там же. С. 17).

⁸ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 30 (1910 г.). № 33795. Ст. 4.

⁹ Там же. Ст. 3.

¹⁰ Поэтому Н. И. Палиенко не совсем прав, утверждая, что вопрос, отнесенный к области верховного управления, не может быть урегулирован в законодательном порядке, так как в этом случае нарушаются ОГЗ (Палиенко Н. И. Основные законы и форма правления в России. Харьков, 1910. С. 64). Высочайшее повеление по частному случаю не создает необходимости изменять ОГЗ, а является единичным решением передать на законодательное рассмотрение вопрос, относящийся к сфере верховного управления, и в остальных случаях подобные вопросы могут решаться в обычном порядке.

¹¹ С. А. Корф предположил, что «единственным косвенным ограничением служит принцип дисконтинуитета, согласно коему законопроекты, принятые распушенной думой, не могут быть представляемы к санкции монарха; с распушенной думой невозможно какое-либо „единение“ монарха (требуемой статьей 7 осн. зак.)» (Корф С. А. Русское государственное право. Ч. 1. М., 1915. С. 80). Однако то, что в описываемом случае «единения» нет, из ст. 7 вовсе не следует, и предположение Корфа является более чем спорным. На практике, в 1907 г., возник похожий вопрос: может ли Государственный Совет рассматривать законопроект, одобренный Думой, после ее роспуска? Государственный Совет решил, что это невозможно. Однако скептики замечают, что это было только решение частного случая (подробнее см.: Захаров Н. А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912. С. 201–202). По свидетельству Н. А. Захарова, на практике «законопроекты получают утверждение после закрытия сессии», а обнародование законов происходит «не только после закрытия сессии, но и легислатуры»

(Там же. С. 202). Таким образом, при отсутствии практического разрешения поставленного Корфом вопроса дать на него точный ответ нельзя, он так и остается неразрешенным.

¹² Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1913. С. 293.

¹³ Подробнее см., например: Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской Империи. Одесса, 1912. С. 62–63.

¹⁴ Захаров Н. А. Система русской государственной власти. С. 199.

¹⁵ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1913. С. 293. — Наиболее вероятно, что законопроект был отклонен по тем же причинам, что и проект штатов морского генерального штаба в 1909 г.: государь посчитал, что законодательные органы вторгаются в его исключительную компетенцию. Согласно ст. 64 и 65 ОГЗ 1906 г., Император являлся «блюстителем правоправия и всякого в церкви святой благочиния» и осуществлял церковное управление посредством Святейшего Синода.

¹⁶ Вывод о тождестве сферы непосредственной деятельности Императора и сферы верховного управления следует из текста ст. 10 ОГЗ 1906 г., а именно: «Власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства. В управлении верховном власть его действует непосредственно <...>». Нередко отмечается, что употребление понятий «в порядке верховного управления» и «непосредственно» не отличалось единообразием. Например, И. А. Кравец пишет, что «в ст. 10 оба термина отождествлялись, сливаясь в формулировке „в управлении верховном власть его действует непосредственно“, а в ст. 24 эти два понятия противопоставлялись. О действиях государя „в порядке верховного управления“ говорилось в статьях 11 и 18, а о „непосредственных“ — в ст. 19 и 20. Существовала и третья группа статей Основных законов 1906 г., где для характеристики деятельности государя оба термина не применялись (ст. 12–17, 21, 23)» (Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 153). Выделить основания такого различия в словоупотреблении не представляется возможным. Поэтому следует согласиться с Н. И. Лазаревским: «Три способа наименования актов Государя не обозначают трех разных по своей юридической природе категорий правительственных актов. Это не три юридические категории, это три оборота бюрократического стиля, не имеющие никакого юридического содержания» (Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. С. 155).

¹⁷ Корф С. А. Русское государственное право. Ч. 1. С. 98.

¹⁸ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 31 (1911 г.). № 35765.

¹⁹ Собр. Узак. 1914 г. Февраля 11. Отд. 1. Ст. 441.

²⁰ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 29 (1909 г.). № 32510.

²¹ Там же, п. 1 ст. II.

²² Там же, п. 2 ст. II.

²³ Права Императора в области военного управления были ограничены только в двух вопросах: в определении величины контингента новобранцев (ст. 70 и 119 ОГЗ 1906 г.) и в финансировании военного и морского ведомств (ст. 96 ОГЗ 1906 г.). Эти вопросы требовали законодательного рассмотрения, хотя и не всегда. В отношении количества новобранцев были установлены жесткие сроки издания закона — 1 мая текущего года. Если к этому времени закон не издавался, Император был вправе призвать «на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначенного в предшествующем году» (ст. 119 ОГЗ 1906 г.). Что касается финансирования военного и военно-морского ведомств, то оно определялось в законодательном порядке только тогда, когда требовало новых государственных расходов, которые не покрываются «ожидаемыми сбережениями по финансовой смете Военного и Морского Министерства, по принадлежности» (ст. 96 ОГЗ 1906 г.). В остальном, в том числе в других вопросах финансирования в военной сфере, мнением законодательных учреждений Император ограничен не был. О военном законодательстве также см.: Юртаева Е. А. Государственный Совет в России (1906–1917 гг.). М., 2001. С. 138–141.

²⁴ Законодательство о Государственной Думе и государственном Совете не предусматривало положения о единстве сессий этих законодательных органов. Поэтому из буквального смысла рассматриваемой статьи следовало, что Император не вправе применять меры в порядке ст. 87 ОГЗ 1906 г. в случае, если прекращены занятия Государственного Совета, но Государственная Дума действует. При этом закон также нельзя было принять, так как невозможно было получить одобрение Государственного Совета. В такой ситуации, чтобы принять необходимые меры, Император вынужден был назначать перерыв в занятиях Государственной Думы.

²⁵ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 38. — Имеется в виду положение ст. 99 ОГЗ 1906 г.: «Продолжительность ежегодных занятий Государственного Совета и Государственной Думы и сроки перерыва их занятий в течение года определяются указами Государя Императора». В этом смысле Император ограничен только одной обязанностью — ежегодно созывать Государственный Совет и Государственную Думу Высочайшим указом (ст. 98 ОГЗ 1906 г.).

²⁶ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. С. 46.

²⁷ Ст. 87 ОГЗ 1906 г.: «<...> Действие такой меры прекращается, если подлежащим Министром или Главноуправляющим отдельной частью не будет внесен в Государственную Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы соответствующий законопроект, или его не примут Государственная Дума или Государственный Совет».

²⁸ Впрочем, даже это ограничение было однажды нарушено. Связано это с изменением порядка выборов в Государственную Думу, происшедшим 3 июня 1907 г. Некоторые государственные деятели даже назвали этот политический маневр «государственным переворотом» (См., например: Муромцев С. А. Роспуск II Государственной Думы // Российский конституционализм в период думской монархии: Сб. документов. М., 2003. С. 43; Витте С. Ю. Воспоминания, мемуары. Т. 2. Минск; М., 2001. С. 579). Вряд ли это название верно, поскольку акт 3 июня «не вносил сущностных перемен в государственный строй, не изменил саму систему власти» (Смирнов А. Ф. Государственная Дума Российской Империи 1906–1917 гг.: историко-правовой очерк. М., 1998. С. 339), тем не менее, он являлся серьезным нарушением ОГЗ 1906 г.

²⁹ Шалланд Л. А. Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 80; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. С. 192.

³⁰ Ст. 114 ОГЗ 1906 г.: «При обсуждении государственной росписи не подлежат исключению или сокращению назначения на платежи по государственным долгам и другим, принятым на себя Российском Государством, обязательствам». Эта статья ОГЗ 1906 г. почти дословно цитирует ст. 6 Правил о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, утвержденных 8 марта 1906 г. (ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26 [1906 г.]. № 27505).

³¹ Демин В. А. Государственная Дума России: механизм функционирования. М., 1996. С. 45.

³² ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 26 (1906 г.). № 27505.

³³ Таганцев Н. С. Пережитое. Пг., 1919. С. 185.

³⁴ Также не подлежали обсуждению изменения этих кредитов, обусловленные изменениями в УИФ (ст. 115 ОГЗ 1906 г. и ст. 6 Правил). Но ОГЗ 1906 г. устанавливают, что внесение изменений в УИФ, связанных с новыми расходами, невозможно без участия законодательных учреждений (ст. 125), поэтому самостоятельность Императора в увеличении расходов на Императорскую Фамилию выглядит сомнительно.

³⁵ Совокупный размер таких кредитов не должен превышать 1/12 части общей совокупности расходов, определяемых по росписи за предыдущий год (с изменениями, вызванными утверждением после ее издания актов, на основе которых определяются доходы и расходы), в месяц (ст. 116 ОГЗ 1906 г. и ст. 13 Правил).

³⁶ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 219.

³⁷ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1913. С. 644.

³⁸ Там же. С. 643.

³⁹ В качестве примера можно привести пресловутую ст. 96 ОГЗ 1906 г., согласно аутентичному толкованию которой Император утверждает «все положения, штаты, таблицы и росписания по военному и морскому ведомствам» (ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 29 [1909 г.]. № 32510. Ст. 1. п. 1).

Staroverova E. V. Russia on the Path to a Constitutional Monarchy: Modification of the Russian Emperors' Norm-Setting Authority as a Result of the Reforms of 1905–1906

ABSTRACT: The creation of the State Duma and the reform of the State Council in 1905–1906 led to the modification of the governing system in the Russian Empire. The norm-setting powers of the Emperor were limited. This article examines the effect of the change and describes the interaction between the State Duma, the State Council and the Emperor in the post-reform legislative process.

KEYWORDS: Emperor, Russian Empire, State Duma, State Council, Fundamental State Laws of 1906, Russian Revolution of 1905.

AUTHOR: Candidate of Law, Senior teacher, The Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of Russia (Moscow); 4staroverova@mail.ru

REFERENCES:

- ¹ Corpus juris. 1892. Vol. 1. Part 1.
- ² Corpus juris. 1906. Vol. 1. Part 1.
- ³ Code of laws. Coll. 3. Vol. 25 [1905], 26 [1906], 29 [1909], 31 [1911].
- ⁴ Kravets I. A. Konstitutsionalizm i rossiiskaia gosudarstvennost v nachale XX veka. Moscow, 2000.
- ⁵ Lazarevskii N. I. Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu. St. Petersburg, 1910. Vol. 1.
- ⁶ Shershenevich G. F. Obshchaia teoriia prava. Vol. 2. Iss. 2, 3, 4. Moscow, 1995.
- ⁷ Alekseev G. A. Zakonodatelnyi pochini po russkomu gosudarstvennomu pravu. St. Petersburg, 1913.
- ⁸ Palienko N. I. Osnovnye zakony i forma pravleniia v Rossii. Kharkov, 1910.
- ⁹ Korf S. A. Russkoe gosudarstvennoe pravo. P. 1. Moscow, 1915.
- ¹⁰ Zakharov N. A. Sistema russkoi gosudarstvennoi vlasti. Novochebassk, 1912.
- ¹¹ Lazarevskii N. I. Russkoe gosudarstvennoe pravo. St. Petersburg, 1913.
- ¹² Gribovskii V. M. Gosudarstvennoe ustroistvo i upravlenie Rossiiskoi Imperii. Odessa, 1912.
- ¹³ Collection of statutes. 1914.
- ¹⁴ Yurtaeva E. A. Gosudarstvennyi Sovet v Rossii (1906–1917 gg.). Moscow, 2001.
- ¹⁵ Nolde B. E. Ocherki russkogo gosudarstvennogo prava. St. Petersburg, 1911.
- ¹⁶ Muromtsev S. A. Rospusk II Gosudarstvennoi Dumi // Rossiiskii konstitutsionalizm v period dumskoii monarkhii: Sb. dokumentov. Moscow, 2003.
- ¹⁷ Vitte S. Yu. Vospominaniia, memuary. Vol. 2. Minsk; Moscow, 2001.
- ¹⁸ Smirnov A. F. Gosudarstvennaia Duma Rossiiskoi Imperii 1906–1917 gg.: istoriko-pravovoi ocherk. Moscow, 1998.
- ¹⁹ Shalland L. A. Russkoe gosudarstvennoe pravo. Yuriev, 1908.
- ²⁰ Demin V. A. Gosudarstvennaia Duma Rossii: mekhanizm funktsionirovaniia. Moscow, 1996.
- ²¹ Tagantsev N. S. Perezhitoe. Petrograd, 1919.