

Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века

Кравец Игорь Александрович

доктор юридических наук

заведующий, кафедра теории и истории государства и права, конституционного права, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет

630090, Россия, Новосибирская область, г. Новосибирск, ул. Пирогова, 1

✉ kravigor@gmail.com



[Статья из рубрики "История государства и права"](#)

Аннотация.

В статье рассматриваются роль конституционного проектирования (конституционного дизайна) в создании нормативных правовых и теоретических основ российского монархического бикамерализма, научные подходы отечественных либеральных государствоведов и конституционалистов к пониманию бикамерализма как двухпалатной структуры парламента в начале XX столетия, соотношение парламентаризма и иных видов конституционной монархии в практике деятельности парламентских учреждений, консервативные убеждения и взгляды государственных реформаторов на возможности и границы монархического бикамерализма в Российской империи, правовые и политические условия функционирования Государственной Думы и Государственного Совета в условиях консервативного монархического конституционализма 1906-1917 годов. В статье используются методы конкретно-исторического, сравнительно-правового и комплексного анализа конституционных и правовых актов, условий деятельности Государственной Думы и Государственного Совета Российской империи, метод конституционного проектирования (конституционного дизайна) для понимания глубины конфликта между конституционно-либеральной и консервативно-охранительной моделями преобразования России в начале XX века. Новизна исследования заключается в выявлении российской специфики правовой и политической природы монархического бикамерализма с использованием методов конституционного проектирования, сравнительно-правового и конкретно-исторического анализа и проблем реализации принципов дисконтинуитета и континуитета, иных принципов взаимодействия Государственной Думы и Государственного Совета. Подводятся итоги конституционному проектированию и функционированию российского бикамерализма в начале XX столетия, которые показывают ограниченность распространения прогрессивных взглядов на двухпалатную структуру представительного правления в России среди преимущественно юристов-конституционалистов и конституционных демократов. Консервативные бюрократические круги реформаторов не разделяли ценности прогрессивного бикамерализма и парламентаризма, соединенные в единый конституционный проект парламентарного бикамерализма.

Ключевые слова: Бикамерализм, монархический конституционализм, монархическая конституция, Основные государственные законы, Государственная Дума, Государственный Совет, Совет Министров, конституционное проектирование, континуитет и дисконтинуитет, парламентские прецеденты

DOI:

10.7256/2454-0706.2018.4.25339

Дата направления в редакцию:

11-02-2018

Дата рецензирования:

12-02-2018

« Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта

№ 18-011-00761 А»

«The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-011-00761 А»

Теоретические основы конституционного дизайна и историко-правовой контекст государственных преобразований для решения конституционного вопроса в России: бикамерализм и перспективы либерального парламентаризма для российской монархии

Конституционный дизайн можно рассматривать как интегральную часть конституционной телеологии в части формирования научных представлений и обобщения конкретного опыта создания конституций и конституционно-правовых институтов, оценки эффективности их функционирования в контексте реализации в качестве конституционной программы государства и общества. Парламент и его структура (однопалатная, многопалатная –поликамеральная, в том числе бикамеральная) в период конституционных революций, создания новых конституций чаще всего являются предметом конституционного дизайна, реальной правовой инженерии, а не естественно-историческим процессом развития государства и общества. Вместе с тем на конституционное моделирование парламентских структур оказывают влияние как исторические государственно-правовые традиции, господствующая публичная мораль в сфере представительного правления и культивируемые или разделяемые ценности государственных деятелей и реформаторов. Конституционный дизайн не всегда может выйти за пределы преследуемых реформаторами целей государственных преобразований.

Объект исследования. В работе рассматриваются роль конституционного проектирования (конституционного дизайна) в создании нормативно-правовых и теоретических основ российского монархического бикамерализма, либеральный конституционный проект перехода России к парламентаризму, научные подходы отечественных либеральных государствоведов и конституционалистов к пониманию бикамерализма как двухпалатной структуры парламента в начале XX столетия, соотношение парламентаризма и иных видов конституционной монархии в практике деятельности парламентских учреждений, консервативные убеждения и взгляды государственных реформаторов на возможности и

границы монархического бикамерализма в Российской империи, правовые и политические условия функционирования Государственной Думы и Государственного Совета в условиях консервативного монархического конституционализма 1906-1917 годов.

В связи с тем, что создание и «работа» монархического бикамерализма рассматривается с позиций методологии конституционного дизайна (конституционного проектирования), важно отметить круг субъектов, участвовавших в конституционном дизайне. Данный круг включал, с одной стороны, представителей реформаторского крыла государственных преобразований во главе с С.Ю. Витте (участники секретных совещаний по выработке Учреждений Государственной Думы и Государственного Совета, а позже Основных государственных законов от 23 апреля 1906 года), с другой стороны, представителей либерального конституционно-демократического движения, разработавших проект основного закона и теоретические соображения о переходе России к парламентской монархии.

Предмет исследования. Исследование опирается на проекты государственных преобразований консервативно-охранительного и либерально-демократического направлений, их оценку в научной литературе начала XX века, научные взгляды государствоведов, конституционалистов на правовую природу бикамерализма и парламентаризма, нормативно-правовые основы и практику взаимодействия Государственной Думы и Государственного Совета в системе монархического бикамерализма. В статье анализируются протоколы секретного совещания в феврале 1906 года под председательством императора по выработке Учреждений Государственной Думы и Государственного Совета, проект основного закона Российской империи, подготовленный представителями Московского и Петербургского отделений «Союза Освобождения», научные публикации в юридической газете «Право» и иных периодических изданиях начала XX века, в которых освещались научные и практические проблемы взаимодействия палат первого российского парламента.

Методы исследования. В статье используются методы конкретно-исторического, сравнительно-правового и комплексного анализа конституционных и правовых актов, условий деятельности Государственной Думы и Государственного Совета Российской империи, метод конституционного проектирования (конституционного дизайна) для понимания глубины конфликта между конституционно-либеральной и консервативно-охранительной моделями преобразования России в начале XX века.

Бикамерализм как государственно-правовое явление возник значительно раньше парламентаризма, сначала препятствовал, а потом оказывал влияние на развитие парламентаризма и в некоторых случаях приводил к появлению (в отдельных государствах, например, Италии) двухпалатного парламентаризма с институтами политического доверия в обеих палатах парламента.

Представление о бикамеральной структуре парламента (представительного учреждения) рождалось в Англии скорее в ходе естественно-исторического развития государства и социальной структуры общества, чем было результатом рационального конструирования или в контексте современной терминологии не являлось продуктом конституционного дизайна.

Бикамерализм как конституционно-правовой институт стал распространённым явлением в XIX–XX веках в государствах с различной территориальной организацией в условиях как республиканской, так и монархической формы правления с разной степенью

демократического, экономического и социального развития.

Россия при переходе в XX век в европейском государственно-правовом пространстве (наряду с Турцией) не обладала конституцией и общенациональным представительным учреждением парламентского типа. Поэтому в начале XX века в ходе государственных преобразований предстояло решить важный для Российского государства и общества конституционный вопрос о типе конституции и парламентского учреждения как общенационального представительного органа. Широкое распространение в европейских конституционных государствах получила система бикамерализма: двухпалатного парламента с различным политическим представительством в палатах и предназначением "верхней" и "нижней" палат.

Научная разработка доктрины бикамерализма в начале XX века проводилась либеральными государствоведами (продолжателями традиций школы русского государственного права) и конституционалистами (преимущественно входившими или тесным образом связанными с партией конституционных демократов) с позиций выявления не только динамики и тенденций в европейском и мировом конституционном развитии на основе применения сравнительно-правового метода исследования, но и в контексте возможностей и перспектив совершенствования российской конституционной модели монархического бикамерализма, которая возникла в результате государственных преобразований в 1905–1906 годах.

Среди плеяды государствоведов и конституционалистов были В.М. Гессен, М.М. Ковалевский, Ф.Ф. Кокошкин, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский, Б.Э. Нольде, К.Н. Соколов (и другие) [\[1, с.1726-1738, с.2514-2525; 2, 3, 4, 5, 6, 7, с.3066-3077; 8, с.179-252; 9, 10, с.1673-1682, с.1715-1724; 11, 12, с.2073-2084; 13, с. 2129-2140\]](#), которые рассматривали различные взаимосвязанные с доктриной бикамерализма вопросы: 1) распространение двухпалатной системы в монархиях и республиках, особенности реализации принципа бикамерализма в условиях различных способов формирования верхних палат парламента; 2) соотношение бикамерализма и парламентаризма в конституционных системах с политической ответственностью правительства перед парламентам и без такового; 3) развитие кабинетной системы в парламентских монархиях и ее влияние на судьбу бикамеральной структуры парламента; 4) распространение и применение принципов дисконтинуитета или континуитета в организации законодательной работы верхних и нижних палат парламента; 5) значение закрытия сессии или окончания легислатуры для судьбы законопроектов, принятых палатами парламента; 6) влияние роспуска палаты парламента на правовое значение принятых ею законопроектов; 7) оценка эффективности практики бикамерализма в монархиях и республиках с позиций теории правового государства и распространения режима конституционной демократии.

В современной конституционной теории и политической практике демократических государств концепция парламентаризма противостоит различным формам автократии, диктатуры и вождизма, однако во многих случаях не исключает национального лидерства в политическом руководстве страны, сопрягая юридические и политические формы такого лидерства с ответственностью и опорой на парламентское представительство.

Парламентаризм всегда привлекал пристальное внимание исследователей в странах как с устойчивыми демократическими традициями, так в тех, которые осуществляли переход от авторитарных и диктаторских режимов к режимам конституционной демократии. Как способ правления парламентаризм в классическом виде обеспечивал довольно эффективный контроль за исполнительной властью на общенациональном уровне, хотя и

не был лишен недостатков в плане создания устойчивого парламентского большинства.

С историко-правовой точки зрения парламентаризм развивался в условиях различных государств, имевших чрезвычайно разную степень реализации демократических институтов правления. В одних государства возникновение парламентаризма предшествовало широкому развитию институтов демократического правления (Великобритания, Турция, Индия), в других государствах (скандинавского региона) возникновение парламентаризма и развитие демократии протекало более или менее параллельно [\[14, с.29\]](#).

По мнению современных исследователей, невозможно ограничивать парламентаризм исключительно демократическими ценностями, он «существовал и может существовать вне демократического политического режима» [\[15, с.5, 6\]](#). Парламентаризм – это особая система государственного руководства, базирующаяся на разделении властей, представительности, законодательной и контрольной компетенции парламента [\[16, с.9–13\]](#).

Высокая правовая культура граждан, как справедливо отмечается, есть необходимый атрибут современного парламентаризма, который предполагает стремление избирателей непосредственно или через своих представителей участвовать в управлении делами государства. В литературе отмечаются четыре конституционных принципа парламентаризма – народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия, а также федерализма [\[17, с.24–25\]](#). Данные принципы имеют определяющее значение для парламентаризма, гарантируют его развитие в современном государстве. Вопросы бикамерализма, как структурной особенности современных парламентов, их влияние на практику парламентаризма и отражение в конституционных системах правления оказываются не вовлеченными некоторыми исследователями принципов парламентаризма.

Современный парламентаризм вырос из системы представительного правления, которая складывалась сначала в Великобритании, а затем в странах континентальной Европы в течение нескольких столетий. Парламентаризм в Великобритании сформировался к 1830-м годам и стал распространяться на европейском континенте в результате сочетания рецепции, революционного движения и создания новых конституций парламентской монархии (как например, в Бельгии) или парламентской республики (как например, во Франции в период III Республики, середина 1870-х годов). В качестве демократической системы правления парламентаризм утвердился в современных государствах только в XX веке, причем устойчивая демократическая традиция сформировалась во второй половине XX века после Второй мировой войны. Дж. Стюарт Милль отмечал, что сущность представительного правления состоит в том, что весь народ, или значительная его доля посредством своих депутатов, избираемых периодически, держит в руках высшую власть контроля. Народные депутаты должны обладать этой властью, по мнению Милля, во всей полноте [\[18, с.77\]](#). Предназначение представительного правления Милль видел в том, чтобы представительное Собрание не управляло государством (к нему оно совершенно неспособно), а осуществляло наблюдение и контроль над правительством — отстраняло от должности людей, составляющих правительство, если они не заслуживают доверия, или действия их не совпадают с желаниями нации [\[18, с.95\]](#).

В начале XX века Россия накануне революционных потрясений оказалась в ситуации модернизационного раскола и государственных преобразований абсолютизма, введения представительного учреждения, действующего на конституционных началах. Вопросы государственных преобразований и социальной революции был раскрыт в

фундаментальном труде А. Токвиля как проблема перехода от старого порядка к революции и созданию нового политического и правового порядка на примере Великой французской революции [\[19\]](#). Книга «Старый порядок и революция» имела важное значение в историографии рубежа XIX-XX веков, была переведена на русский язык и могла служить источником научных знаний как в среде государственных реформаторов, так и в среде либеральных государствоведов и конституционалистов в России. Однако идеи А. Токвиля не оказали существенного влияния на понимание и оценку перспектив российского варианта государственных преобразований и создания конституционализма на новых принципах правления.

Алексис де Токвиль связывал абсолютизм с деспотическим правлением и при различиях в понимании правовой, политической и социальной природы абсолютной монархии, имеющейся в историографии, считал важнейшими признаками старого порядка (абсолютизма) отсутствие представительных собраний, сформированных на основе принципа выборности; политических институтов, содержащих механизм реализации принципа разделения властей и стоящих выше монархической власти по совокупности своих прерогатив; значимых институтов либеральной политической свободы, включая гласность и полную контролируемость действий исполнительной власти со стороны представительных собраний. Такие представительные политические институты отсутствовали в политической системе абсолютизма, следовательно, не было институциональных форм, которые были бы наделены нацией суверенитетом в противовес суверенитету монарха.

Исследуя сложившиеся к началу XX века монархические и республиканские системы правления, русские конституционалисты отмечали, что конституционный строй является искусственной и сложной формой правления, конституция «распределяет полномочия власти между органами законодательства и управления, различными по своему происхождению и составу, независимыми друг от друга, самостоятельными в пределах своей компетенции» [\[20, с.413\]](#). В современном государственном управлении и конституционном праве используется понятие координации деятельности в системе органов государства. В понимании русских конституционалистов ключевую роль играла солидарная и согласованная деятельность органов государства, которая признавалась необходимым условием нормального и правильного функционирования конституционного строя. Отмечалось, например, что зависимость правительственной власти от законодательной имеет не только юридический, но и политический характер; она существует во всех государствах (как монархических, так и республиканских), однако степень зависимости различается. В.М. Гессен различал два типа конституционного государства в зависимости от характера отношений между парламентом и главой государства: парламентарный и дуалистический [\[20, с.415\]](#).

В современных исследованиях, продолжая данную государственно-правовую традицию, отмечаются существенные различия между парламентским (или парламентарным) режимом государственного правления и дуалистической системой президентского режима, который не предполагает существование политической ответственности (как главы государства, так и правительства, кабинета министров) перед парламентом в целом или перед его нижней палатой общенационального политического представительства.

Либеральные государствоведы в начале XX века формулировали основное различие между парламентарной и дуалистической формой правления следующим образом: «в дуалистических государствах министры остаются у власти до тех пор, пока они угодны

монарху; в парламентарных — до тех пор, пока они угодны не только монарху, но и парламенту». «Политическая ответственность министров перед парламентом, в техническом значении этого слова, — писал В.М. Гессен, — является существенным моментом (*essentiale*) в понятии парламентарного строя: в государстве парламентарном вотум недоверия (неодобрения), обращенный к министрам парламентом, влечет за собою коллективный выход в отставку» [\[20, с.415-416\]](#). Министерство негодное парламенту, не может оставаться у власти; вотум недоверия влечет за собою его выход в отставку, — в этом вся сущность парламентаризма. Все остальные его признаки являются признаками вторичными, или производными; они характерны для парламентаризма лишь постольку, поскольку вытекают из его основного начала.

Два эффекта политической ответственности: положительный и отрицательный учитывались и осмыслились в научных воззрениях представителей конституционно-демократического направления. По мнению В.М. Гессена, политическая ответственность министров имеет в практическом своем применении отрицательный характер: ответственность эта проявляется не в том, что угодное парламенту лицо становится министром, а в том, что лицо, негодное парламенту, министром не может быть [\[20, с.418\]](#). Положительный эффект политической ответственности заключался в том, что деятельность правительства и отдельных министров должна быть согласована с политической волей большинства парламентариев. Однако проблема осуществления парламентаризма заключалась в возможности его вырождения и сведения только к выполнению технических парламентских процедур.

Важным в понимании природы конституционной монархии было разграничение германской и романской монархий на европейском континенте в начале XX века. Различие между двумя категориями конституционных монархий: германской монархией, построенной на монархическом принципе, и романской монархией, построенной на принципе народного суверенитета, — заключалось не только в источнике власти, но в самом происхождении монархии и конституционного правления. В германских монархиях конституция была актом самоограничения абсолютного монарха. Она ограничивала прежде абсолютного монарха лишь постольку, поскольку такое ограничение устанавливалось ее текстом. Парламенты поэтому имели только предоставленные им конституцией функции. Следовательно, при разрешении вопросов об объеме полномочий монарха и, в особенности, при разрешении конфликтов между парламентом и главой государства, конституционная теория и практика исходила из того, что презумпция всегда и необходимо говорила в пользу неограниченности монарха и против ограничивающих ее факторов. Поскольку конституция не требовала участия народного представительства, полномочия власти осуществлялись монархом через верховное и подчиненное управление.

В романских монархиях, основанных на принципе народного суверенитета, согласно которому вся полнота власти первоначально принадлежит народу, складывалась иная ситуация. Наиболее ярким примером этой разновидности монархий была Бельгия. Так, Конституция Бельгии 1831 г. устанавливала, что все власти исходят от народа; король не имеет других полномочий, кроме тех, которые формально присваиваются ему конституцией, а также иными законами, изданными на ее основе. При этом в спорных вопросах презумпция всегда и необходимо склонялась в пользу народного представительства и против короны. Политический престиж монарха в этих двух случаях был совершенно различным. Однако, обращаясь к положениям конституций, которые определяли полномочия монарха, государствоведы констатировали, что эти две категории государств мало чем отличаются друг от друга. Конституции обоих типов

содержали приблизительно одинаковые нормы о пределах королевской власти, о ее связанности соучастием парламента [\[11, с.338-345\]](#).

Развитие европейского конституционализма в XIX веке, результаты которого были зафиксированы виднейшими представителями русской конституционной мысли, свидетельствует о том, что к началу XX века сглаживались, даже если признавать их глубокими, различия, которые существовали в первой половине XIX века, в устройстве конституционных монархий эволюционного и революционного происхождения. Факт сглаживания разнообразных форм конституционной монархии политической эволюцией отмечался Ф.Ф. Кокошкиным, В.М. Гессеном, Н.И. Лазаревским. Так, по мнению Ф.Ф. Кокошкина, общая тенденция политической эволюции заключалась в приближении всех отдельных видов конституционной монархии к тому среднему типу, основы которого были намечены во французской Хартии 1830 г. и развиты в Конституции Бельгии 1831 г. [\[4, с.294\]](#). Магистральной линией развития конституционных монархий на европейском континенте было их превращение в парламентскую монархию, при сохранении монарха как политического символа единства нации, постепенно отстранённого от принятия политических решений и управления государством. Три крупнейших европейских империи с сильными монархическими традициями не смогли пройти путь конституционной модернизации и превратиться в современные парламентские монархии. К ним относились Германская, Австро-Венгерская и Российская империи.

Несмотря на привлекательность системы парламентаризма для либеральных государствоведов и конституционно-демократического движения в России, она подвергалась разносторонней критике со стороны консервативных политических деятелей, ученых государствоведов и юристов охранительного монархического движения. В германской политико-правовой мысли квинтэссенцию критического анализа представил Карл Шмитт в работе о «духовно-историческом состоянии современного парламентаризма». Как отмечал К. Шмитт, «критическая литература о парламентаризме появляется вместе с парламентаризмом» [\[21, с.159\]](#). В своей работе он пытался показать, в какой мере современный парламентаризм «духовно-исторически лишился своей почвы и функционирует еще лишь как пустой аппарат, силой только механической инерции, *mole sua*» [\[21, с.163-164\]](#).

В условиях демократии «публичность обретает абсолютную ценность, хотя сначала она является только практическим средством против профессионально-бюрократически-техницистской тайной политики абсолютизма» [\[21, с.191\]](#). Понимая ценность публичности в деятельности вновь созданных представительных учреждений в России, русские конституционалисты стремились противодействовать традициям и практике профессиональной бюрократической политике имперского абсолютизма через организацию деятельности Государственной Думы, которой как органу общенационального политического представительства мешал надстроечный элемент – Государственный Совет, отражавший сохранение бюрократических традиций с выборным элементом конституционного характера.

В отечественной государственной школе юриспруденции конца XIX — начала XX веков парламентаризм рассматривался как наиболее совершенная с позиций того времени система правления. Государственные преобразования 1904—1906 годов активизировали изучение конституционного опыта европейских и некоторых азиатских государств (например, Конституции Японии 1889 года) среди русских государствоведов и конституционалистов [\[22, с. 1432-1458\]](#). Сравнительный анализ выявил наиболее

демократические институты конституционного права, функционировавшие в Великобритании, США, государствах континентальной Европы. В силу этого были предложены модели трансформации государственного права Российской империи старого режима в конституционное право, основанное на принципах парламентаризма, политической и государственно-правовой ответственности правительства и отдельных министров перед палатами парламента.

Активными сторонниками рецепции принципов английского парламентаризма с некоторыми особенностями для России были конституционные демократы (сокращенно кадеты), которые стремились средствами парламентской борьбы установить наиболее развитый вид конституционной монархии — парламентскую монархию. В начале XX века для наименования партии конституционных демократов использовались ее представителями два названия: партия кадетов (сокращенный вариант) и партия народной свободы. Последнее название предназначалось для крестьянских масс, правосознание которых не включало осмысленное понимание роли конституционных учреждений.

Монархический бикамерализм мог устроить представителей конституционного движения России в ходе первой русской революции 1905–1907 годов только при условии внедрения в систему русского государственного правления политических элементов парламентаризма [\[23, с.1082–1094\]](#). При этом английский тип парламентаризма последовательными конституционалистами (из партии конституционных демократов) критиковался, исходя из наличия в ней консервативных и в значительной степени еще феодальных элементов организации верхней палаты.

В парламентской монархии английского типа для конституционных демократов неприемлемой оказывалась консервативная верхняя палата (палата лордов). Кадеты, среди которых было много государствоведов (Н.И. Лазаревский, В.М. Гессен, С.А. Котляревский), выступали с требованием установить не только политическую ответственность Совета министров перед Государственной думой, но и конституционную ответственность отдельных министров за незаконные действия перед законодательными палатами. Так, в Проекте основного закона Российской империи предусматривались два вида ответственности министров [\[24, с.527–551\]](#). В подготовке этого проекта приняли участие представители Московского и Петербургского отделений «Союза Освобождения» – В. Гессен и И. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, С.А. Котляревский, П.И. Новгородцев, И.И. Петрункевич, Д.И. Шрейдер. Текст проекта сначала был напечатан в Париже журналом «Освобождение», а затем в России в названном выше издании.

Данный проект имел слишком мало шансов быть реализованным в стране, которая вступила в XX столетие без конституции и общенационального парламентского учреждения, сохраняя традиции сильной единоличной власти императора без каких-либо элементов кабинетного правления в организации и деятельности системы исполнительной власти. Тем не менее, данный проект интересен как план определенного конституционного дизайна для преобразований Российской империи в конституционную монархию европейского образца, сочетающую элементы парламентского правления с конституционно-правовой (государственно-правовой) ответственностью по основаниям юридического характера, закрепленным в Основном законе Российской империи. Согласно ст.61 проекта, в которой предусматривался институт политической ответственности, все министры в совокупности ответственны пред Государственной думой за общий ход государственного управления во время пребывания их в должности. В статьях 62–65 предусматривались основания, механизм реализации и юридические

последствия привлечения к государственно-правовой ответственности [\[24, с. 538–539\]](#).

Проект закреплял общий принцип юридической ответственности, согласно которому министры за совершенные ими при отпавлении должности нарушения законов или прав граждан подлежат гражданской и уголовной ответственности на общем основании, наравне с прочими должностными лицами. Однако сверх того они могут быть привлечены и к ответственности в особом порядке каждой их палат за умышленные нарушения основного закона, а также за нанесение тяжкого ущерба интересам государства превышением, бездействием или злоупотреблением властью (ст.62). В случае привлечения министра к ответственности одной или обеими палатами, он судится особым судом, состоящим под председательством президента Верховного суда, из членов этого суда и представителей Высшего кассационного суда империи. Порядок судопроизводства должен был определяться особым законом. Министры могли быть приговорены лишь к отрешению от должности с воспрещением занимать государственные и общественные должности в течение срока, не превышающего пяти лет (ст.64). Допускалась возможность помилования осужденного министра по ходатайству той палаты, постановлением которой он привлечен к суду (ст.65).

После созыва первой Государственной думы по инициативе кадетской фракции был подготовлен проект адреса монарху, который содержал основные положения их программы и был принят палатой. Среди демократических требований к российскому императору было требование установить ответственность перед народным представительством министров, пользующихся доверием большинства Думы. Однако Совет министров не считал вправе рассматривать эти требования, так как они касались коренного изменения Основных государственных законов, изменения предусмотренной ими формы правления. Юридическая природа Основных государственных законов 23 апреля 1906 года и предусмотренная ими форма правления являются предметом дискуссии в юридических и исторических исследованиях. На наш взгляд, их можно рассматривать как октроированную и монархическую конституцию, первую в истории России, которая закрепила юридические основы дуалистической монархии [\[25, с.9, 119–126\]](#).

Поэтому все предложения кадетов об установлении конституционной (юридической) и политической ответственности министров в течение всего конституционного эксперимента в начале XX века оказались не востребованными в государственном строительстве, о чем отмечалось как в российских (советских), так и зарубежных исследованиях [\[26, с.96–103; 27, п.1–55\]](#).

Помимо этого, дореволюционный вариант «двухпалатности» [\[28, с.7\]](#) не пригодился для будущей России. В советский период проблема бикамерализма рассматривалась на общесоюзном уровне организации Верховного Совета СССР, который, впрочем, официальной доктриной и практикой советского строительства не признавался парламентским учреждением западноевропейской конституционной модели. При этом советский бикамерализм союзного уровня не предполагал каких-либо элементов политического парламентаризма, хотя и развивался в практике деятельности высшего органа государственной власти как двухпалатный орган народного многонационального и союзного представительства (различных наций и народностей при политической гегемонии одной партии). Вопрос об актуальности парламентаризма в России вновь был поставлен в теории и практике государственного строительства в начальный период возобновления работы Государственной Думы в 1994–1995 годах [\[29, с.8–25\]](#).

Конституционное проектирование российского бикамерализма в начале XX столетия показывает ограниченность распространения прогрессивных взглядов на двухпалатную структуру представительного правления в России среди преимущественно юристов-конституционалистов и конституционных демократов. Консервативные бюрократические круги реформаторов не разделяли ценности прогрессивного бикамерализма и парламентаризма, соединенные в единый конституционный проект парламентарного бикамерализма.

Идеалом кадетов была парламентарная монархия английского типа с той особенностью, что для них неприемлемой оказывалась консервативная верхняя палата (палата лордов), существовавшая в Великобритании. В рамках Основных законов кадеты не считали возможным сотрудничество с исторической властью. Неприятие ими октроированной конституции делало их, по мнению В.В. Леонтовича, политическими радикалами, которые «стремились к тому, чтобы сосредоточить всю государственную власть в руках народного представительства, в котором они сами надеялись располагать большинством голосов» [\[84, с.467\]](#). Подлинной конституцией кадеты считали ту, в основу которой положены принципы парламентаризма. Поэтому правительство, по их мнению, должно было формироваться из членов партии парламентского большинства и нести перед ним политическую ответственность. При этом кадеты игнорировали политические условия момента и не учитывали возможность Николая II и его окружения пойти на столь радикальное сокращения монархических прерогатив. Если Великобритании потребовалось несколько столетий, чтобы монархия эволюционировала от дуалистической к парламентарной, то в России с глубокими традициями автократии кадеты стремились осуществить парламентаризм сразу, одним рывком на волне революционного воодушевления. По своим убеждениям, приемам политической борьбы и содержанию партийной программы кадеты были подлинными конституционалистами и левыми либералами, которые отказывались от доктрины невмешательства государства в экономическую жизнь страны и требовали государственного регулирования процессов экономического и социального преобразования.

Государственно-правовая традиция против конституционного прогресса: границы понимания бикамерализма в ходе государственных преобразований и его возможности в России в начале XX века

В современный период времени происходит формирование новой парадигмы многополярного мира, а концепция европоцентристского мира находится в состоянии критического переосмысления. Однако в начале XX века реформируемая Россия и российские конституционалисты находились в сфере притяжения ценностей европоцентристского мира, и логика российского исторического процесса усматривалась в постепенной европеизации политико-правовой и социально-экономических систем. Применительно к периоду реформ начала XX в. можно говорить о специфически российском варианте защитной модернизации, который предполагал возможность прогрессивного развития российского общества и государства. Вместе с тем особенностью российского модернизационного процесса начала столетия было преимущественное стремление по возможности сохранить существующие государственно-правовые институты, модифицировав их с учетом конституционных требований либерально настроенных кругов общества. Последние осознавали политическую отсталость России по сравнению с более передовыми и культурными странами Западной Европы и стремились осуществить на российском политико-правовом пространстве представительное правление и правовое государство. [\[89, с. 3-17\]](#).

В годы первой российской революции монархия получила еще одну возможность завершить политико-правовые и социально-экономические реформы, которые должны были обеспечить ее собственное выживание. Под давлением революции монархия вынуждена была модифицироваться. В начале XX века эволюция самодержавия заключалась в изменении объема прав монарха *de jure* и *de facto*; в образовании новых высших государственных учреждений; утверждении новых приемов и методов государственной деятельности, повлиявших на характер политического режима; в преобразовании порядка законодательства; в дальнейшем продвижении феодального права по пути превращения в буржуазное. Как оказалось, в процессе реформ не в природе Романовых было бесповоротно и сразу отказаться от автократической власти, пока сохранялась возможность избежать этого. Переступив порог XX века, российское общество в лице либералов не теряло надежды на реформы. Вместе с тем осознавалась тяжесть наследия незавершенных реформ XIX в. и дальнейший прогресс связывался с введением конституции и парламента и развитием представительных начал российской государственности [\[25, с.60–61\]](#).

Переход России от абсолютизма к конституционной форме правления в начале XX века был связан с появлением нового государственного учреждения – парламента – в качестве органа народного представительства. Российский парламент состоял из двух палат – Государственной думы, название которой было заимствовано из плана государственного преобразования М.М. Сперанского, и Государственного совета, в дореформенный период являвшегося законосовещательным органом, а в ходе государственной реформы преобразованного в верхнюю палату. При этом к российской двухпалатной структуре законодательного органа термин «парламент», как он понимался в западноевропейских странах при переходе в XX век, применим лишь условно. Законодательные палаты в России обладали легально ограниченным характером полномочий, не имели возможности привлекать к конституционной ответственности министров за незаконные действия. К тому же сам термин «парламент» не использовался для характеристики Государственной думы и Государственного совета ни в законодательных актах начала XX века, ни в наказах палат, ни в повседневной практике их деятельности.

Учреждение Государственной думы и реформирование Государственного совета было значительным шагом вперед в развитии начал представительного правления в России. Появление общенационального представительного органа стало символом конституции, хотя термин «конституция» не использовался в нормативно-правовых актах, учредивших Государственную Думу и преобразовавших Государственный Совет.

На рубеже столетий выборными органами в Российском государстве были органы земского и городского самоуправления. В период государственной реформы 1904–1906 гг. в бюрократических кругах рассматривались альтернативные проекты создания представительного учреждения. Сначала предлагалось создать законосовещательный орган народного представительства, но после Манифеста 17 октября 1905 года вектор государственных реформ шел по пути создания законодательного представительного учреждения для Российской империи.

Попытка возродить Земский Собор как сословно-представительное учреждение отвергалась не только правительством, но и политическими программами либеральных политических партий. Сословно-представительные учреждения существовали в доконституционный период в европейских государствах и не могли оставаться или возрождаться в эпоху буржуазно-демократических революций, носивших

конституционный характер. Земский Собор, сыгравший огромную роль в воцарении дома Романовых на российском престоле, в XX веке не мог выполнять выработанные в новое время функции представительного учреждения. Во-первых, в период своего существования он не являлся постоянно действующим учреждением, а именно это требование и являлось первым признаком парламента. Поэтому подобная форма государственного учреждения не могла обеспечить полноценного участия народного представительства в решении важнейших вопросов государственной жизни. Во-вторых, Земский Собор носил сословный характер. Между тем против сословного ценза, за введение всеобщего избирательного права выступали не только левые либералы – кадеты, но и правые – октябристы. В-третьих, голос Земского Собора был совещательным, этот орган не обладал ни законодательными, ни финансовыми, ни контрольными полномочиями. В литературе отсутствовала единая точка зрения на характер русских Земских Соборов. Различные авторы неоднозначно отвечали на вопросы, ограничивало ли это учреждение власть монарха или дополняло и содействовало созданию сильной государственной власти, было ли оно совещательным или фактически пользовалось учредительной властью. Тем не менее, следует учитывать, что существовало огромное различие между ним и его западноевропейскими аналогами, с одной стороны, и современным парламентом, с другой [\[30, с. 431–459\]](#).

Реформа государственного строя Российской империи в начале XX века охватывала изменение института монархии, создание двухпалатной структуры общенационального представительного органа, реформирование Совета министров с обособлением должности Председателя от фигуры монарха, который становился политическим руководителем правительства страны как коллегиального высшего органа исполнительной власти общей компетенции, подчиненного российскому императору.

Третий пункт Манифеста 17 октября 1905 года от имени царя обещал установить, «как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы». В соответствии с этим обещанием следовало изменить то правовое положение Думы, которое было предусмотрено булыгинским законом, и превратить ее из органа законосовещательного в орган законодательный. Манифест 17 октября ничего не говорил о преобразовании Государственного совета в качестве верхней по отношению к Государственной думе палаты. Однако доклад Витте, опубликованный вместе с манифестом, содержал следующее положение: «Весьма важно сделать реформу Государственного Совета на началах видного участия в нем выборного элемента, ибо только при этом условии можно ожидать нормальных отношений между этим учреждением и Государственной Думой» [\[106, с.155\]](#). Намеченный план преобразования Государственного совета был осуществлен как неотъемлемая часть реформы Государственной думы. 28 октября 1905 года Николай II поручил Особому совещанию под председательством Сольского пересмотреть положение об учреждении законосовещательной Думы соответственно пункту третьему Манифеста 17 октября и, помимо этого, выработать согласно докладу Витте проект преобразования Государственного совета. В своих воспоминаниях Н.С. Таганцев писал, что «комиссия графа Сольского явилась необходимым следствием манифеста 17 октября 1905 г., т.к. положение о булыгинской думе 6 августа совершенно не соответствовало сдвигу общественных сил и тем требованиям, которые стали предъявляться правительству» [\[109, с.107\]](#). Состав Особого совещания был многочисленный и состоял из председателя и 24 членов. В него вошли: председатель Государственного совета граф Сольский, члены Совета граф Пален, Фриш, Половцев, Рихтер, Тернер, Голубев; председатель Совета министров граф Витте, барон Будберг, граф Ламсдорф, барон Фредерикс, Коковцов,

Дурново, Редигер, Бирюлев, Танеев, граф Толстой, князь Алексей Оболенский, Философов, Манухин, замененный с 20 ноября Акимовым, Тимирязев, Шипов, Немешаев, Кутлер, государственный секретарь барон Икскуль. Состоялось десять заседаний: четыре в ноябре, три в декабре и три в январе, которые собирались в Государственном совете [\[109, с.107\]](#). Персональный состав участников свидетельствует о том, что реформированием Государственной думы и Государственного совета были заняты преимущественно «бюрократические элементы»: члены Совета министров, а также председатели департаментов и члены Государственного совета [\[25, с.93-100\]](#).

Конституционное проектирование российского монархического бикамерализма на Царскосельских совещаниях в феврале 1906 года преследовало цели как реформаторские, так и охранительные. Создать Государственную Думу как законодательный орган (по сравнению с Булыгинской законосовещательной) было необходимо для выполнения обещания, данного Манифестом 17 октября 1905 года. Реформирование Государственного Совета преследовало цель возвысить вторую палату как верхнюю над Государственной Думой и поставить её в качестве политического "средостения" между императором и органом народного представительства. В ходе создания законодательных палат необходимо было решить две проблемы: во-первых, определить, будет ли правовой статус Государственной думы и Государственного совета основываться на принципе равенства и в какой мере его распространять на взаимоотношения палат; во-вторых, закрепить принципы формирования Государственного совета и его права по отношению к Думе. Правовой статус палат и порядок формирования Государственного совета были взаимосвязанными явлениями, и это отчетливо понималось в процессе реформирования государственного строя.

На Царскосельских совещаниях в феврале 1906 г. по выработке Учреждений Государственной думы и Государственного совета возникли разногласия по поводу принципа равноправия палат. Проблема двухпалатной структуры обсуждалась дважды: на заседаниях 14 и 16 февраля. Еще до момента первого заседания взгляды участников разделились следующим образом. 25 членов совещаний стояли за равноправие палат, а именно за тот важнейший принцип двухпалатной системы, что только одобренные Государственным советом законопроекты, принятые до этого Думой, передаются монарху на утверждение. По мнению 2 членов совещаний соответствующую статью следовало редактировать по другому. Законопроекты, одобренные Государственной думой, но не принятые Государственным советом, возвращаются для нового рассмотрения в Думу. Те из них, которые будут вновь приняты Думой простым большинством голосов, могут быть затем отклонены Государственным советом. Если же в пользу законопроекта при вторичном обсуждении его Думой выскажется не менее 2/3 общего числа данного состава членов Думы, то законопроект, хотя бы он и не был принят Государственным советом, представляется монарху [\[31, с. 301-302\]](#).

По свидетельству А.Д. Оболенского 2 (обер-прокурора) (членами Царскосельских совещаний были два князя Оболенских, которые в протоколах значились под номерами 1 и 2: А.Д. Оболенский 1 – член Государственного совета, А.Д. Оболенский 2 – обер-прокурор) эта редакция, к которой он присоединился, была первоначально предложена Н.Н. Кутлером. В пользу этого предложения колебался и граф Д.М. Сольский.

Оболенский 2 считал необходимой именно эту редакцию (данную точку зрения он отстаивал 14 февраля) вследствие того, что "обсуждаемое преобразование государственного совета явится сюрпризом" для либеральной общественности. "Ждали только думу. Вдруг, кроме думы, – говорил он, – является с решительным голосом также

государственный совет, который может не допустить того, что уже принято думою” [\[31, с. 301\]](#). Следовательно, в ходе обсуждения отдельными членами совещания ясно осознавалось, что учреждение Государственного совета в качестве верхней палаты вызовет недовольство либеральных партий и может подорвать доверие между правительством и обществом. Поэтому отстаиваемое Оболенским 2 нововведение должно было смягчить возведенную в виде Государственного совета преграду на пути прохождения законопроектов, принятых Государственной думой.

В заседании 16 февраля вопрос о двухпалатной системе вновь был поднят теперь уже С.Ю. Витте. Он находил предложенный Оболенским 2 принцип очень важным. Предвидя, что все законодательные вопросы будут решаться в Думе, он считал вредным сохранение предусмотренного проектом принципа равноправия палат. Ведь, если Государственный совет не принимает одобренный Думой акт, то он до государя не доходит. Правило равноправия палат, которое, по мнению (ошибочному) Витте, “существует везде на Западе”, не следует заимствовать. Такая позиция определялась требованием политической целесообразности. Витте справедливо напомнил другим участникам совещания, что “государственный совет – учреждение аристократическое: крестьяне в его состав не войдут”. Им открыт доступ только в Думу. “Они и смотрят на думу так – найдем через нее доступ к царю, найдем расправу...” Без этого правила психология крестьян будет следующей. “Скажут, думали, что будет доступ, а между тем чиновники отдалили нас от государя. Таким образом, явится средостение, что крайне вредно” [\[31, с. 305-306\]](#).

Поставив под сомнение принцип равноправия палат, Витте тем не менее не находил возможным присоединиться к предложению Оболенского 2. Он предложил несколько видоизмененную редакцию: в тех случаях, когда Государственный совет отклоняет одобренный Думой проект, а Дума известным большинством голосов (простым или квалифицированным должно было решить совещание) пожелает, чтобы ее мнение было доведено до монарха, отказывать ей в этом не следует. Если, затем, государь император признает, что решение Думы в общих чертах правильно, то дает министрам повеление внести в Думу новый проект. Смысл предложения Витте заключался в том, чтобы доводить до сведения государя сам факт неодобрения проекта Государственным советом. Однако вряд ли этим предложением подразумевалось предоставление больших прав Думе в законодательной сфере. Только А.С. Стишинский и князя Оболенские присоединились на втором заседании к Витте. Стишинский не сомневался в том, что Государственный совет должен быть щитом верховной власти при увлечениях Думы. Вместе с тем, по его мнению, “нельзя допустить, чтобы государственный совет явился тормозом”. Чрезвычайно важно, чтобы принятые Думой положения доходили до государя [\[31, с. 308\]](#).

А.Д. Оболенский 1 отрицательно высказался о проектируемом законе. Он не оправдывает ожиданий России, т.к. “им создается средостение” между императором и народом. Князь А.Д. Оболенский 2 более решительно убеждал принять предложение Витте. Он признавал нужным обязательное одобрение Государственным советом каждого закона. “Однако, когда члены думы поймут, что вследствие этого они лишаются возможности доводить до сведения монарха свои предположения, и что сам государь не вправе их рассматривать, то это “заденет многих русских людей”. Он боялся наступления большого разочарования в обществе. Ссылаясь на то, что и в Западной Европе не все верхние палаты пользуются одинаковыми с нижними правами, он говорил о чрезвычайной важности того, чтобы император мог выслушать народных представителей [\[31, с. 308-309\]](#).

Однако принцип равноправия палат имел больше сторонников, он и восторжествовал. Особенно активно возражали в процессе обсуждения против нарушения принципа равноправия палат В.Н. Коковцов, М.Г. Акимов, П.Н. Дурново. Так, В.Н. Коковцов сказал: "Если будет принято мнение 2 членов, то значение государственного совета будет совершенно упразднено, или же пришлось бы допустить ту же меру и для государственной думы". Он небезосновательно считал, что предложение о преимущественном праве Думы в области законодательства, а именно в этом суть предложенной поправки, "должно в корне подорвать всю систему". В сущности, аналогичный аргумент в пользу принципа равноправия высказал П.Н. Дурново. По его мнению, если принять предложение князя Оболенского 2, который и выступил с предложением поправки, то "через два года верхняя палата перестанет существовать" [\[31, с. 302\]](#). Подразумевалось не юридическое прекращение полномочий, а фактическая нивелировка значения верхней палаты как буфера между царем и Думой. Эти аргументы склонили в пользу большинства и Д.М. Сольского.

На заседании 16 февраля ситуация повторилась. В.Н. Коковцов справедливо отметил: то, что предлагает Витте, в сущности – то же предложение князя Оболенского. Видоизменяется оно лишь в том, что проект не представляется, а только доводится до сведения монарха. "Намечаемый путь уничтожает государственный совет и сводит к управлению страной одною палатою!" К противникам графа Витте присоединился на этот раз и Ю.А. Икскуль, также ряд других участников. По его мнению, граф Витте проектирует отдать законодательство в руки толпы. Между тем для этого дела требуется устойчивость, которую может создать Государственный совет [\[31, с. 308\]](#).

К другим противникам предложения Витте относились А.А. Сабуров, В.В. Верховский. Первый высказался в целом за необходимость иметь две палаты. При одной палате получает преобладание демократия и радикализм. При двух палатах избегаются прямые коллизии между народом и монархом, в то время как при одной такие коллизии неизбежны. "Государю надо всегда соглашаться с палатою, иначе последствия будут очень нежелательны". Второй правильно указал, что спор идет о возможности издания законов, отвергнутых Государственным советом. Именно такую возможность он считал излишней. Если же в совете образуется стена, то он предлагал монарху простой способ: выборных членов распустить, а чиновников убрать [\[31, с. 309-310\]](#). Николая II скорее всего убедили эти аргументы, и он в итоге согласился с тем, как было в рассматриваемом проекте. По всей видимости, консервативность двухпалатной системы, основанной на равноправии палат, представлялась большинству участников совещания более предпочтительной для России, не имевшей в сущности к началу XX века традиции длительного существования сословно-представительных учреждений.

Порядок избрания Государственной Думы свидетельствовал о том, что она стала рассматриваться как орган общенародного представительства, в основу которого было положено не всеобщее избирательное право, а скорее представительство интересов [\[25\]](#). Проект избирательного закона, подготовленный в Совете Министров, обсуждался в декабре 1905 года в условиях нарастания революционной ситуации в стране.

2 декабря 1905 года российский император распорядился для рассмотрения проекта Совета министров образовать совещание под своим личным председательством. Совещание заседало в Царском селе 5, 7, и 9 декабря 1905 года, т.е. в дни революционной ситуации в Москве, накануне событий, вошедших в историю как Декабрьское вооруженное восстание (началось 9 декабря). На царскосельских совещаниях в декабре 1905 года обсуждались правительственный проект

избирательного закона и проекта Шипова – Гучкова [\[105, с.235-265\]](#). 11 декабря 1905 года российским монархом был подписан указ «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных к нему дополнений» [\[110\]](#). Он был принят в развитие положений манифеста 17 октября 1905 года. Новый избирательный закон сохранял куриальную систему, установленную булыгинским положением [\[107, с.235-265\]](#). Эта система основывалась одновременно на двух принципах: сословном представительстве и имущественном цензе. Новшеством явились четвертая рабочая курия и значительное расширение круга избирателей по городской курии. Следовательно, хотя избирательное право не было всеобщим, оно не лишало ни одну группу населения права голоса. В современной историографии с учетом критических и проблемных вопросов реализации первого закона о выборах в Государственную Думу отмечается положительное значение для формирования общероссийского избирательного права [\[108, с.4-30\]](#).

Либеральный государствовед В.М. Гессен подверг анализу новый избирательный закон на страницах «Права» и, сохраняя критическую тональность, в целом признал, что по числу лиц, пользующихся избирательным правом, «русская избирательная система приближается к системе всеобщего избирательного права» как она понималась на рубеже столетий [\[111, с. 3963\]](#). Положение о выборах 11 декабря полностью отстраняло от выборов лиц женского пола, лиц моложе 25 лет, обучающихся в учебных заведениях, военнослужащих армии и флота, состоящих на действительной военной службе, бродячих инородцев и иностранных подданных (ст.6). Согласно данному закону, не принимали участие в выборах также губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и их помощники - в пределах подведомственных им местностей, и лица, занимающие полицейские должности - в губернии или городе, по которым производятся выборы (ст.8). Помимо указанных лиц к выборам не допускались некоторые категории ограниченных в дееспособности российских подданных (ст.7) [\[25, с.93-100\]](#). Избиратели делились на четыре съезда: съезд уполномоченных от сельских волостей, съезд уездных землевладельцев, съезд городских избирателей, съезд уполномоченных от рабочих. Каждый из съездов избирал определенное число выборщиков в губернское избирательное собрание. Число выборщиков от каждого съезда определялось в соответствии с размером уплачиваемых лицами, составляющими съезд, налогов и сборов. При этом численность избирателей по каждому из съездов не оказывало никакого влияния на число выборщиков от него.

Таким образом, всего предусматривалось четыре курии. Правительство Витте, как отмечал А.Е. Лосицкий, ввело избирательную систему, согласно которой один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2 000, в городской - на 4 000, в крестьянской - на 30 000, в рабочей - на 90 000 человек населения [\[114, с.34-36\]](#). Выборы в Государственную думу основывались на непрямом и неравном избирательном праве. По сравнению с положением от 6 августа возросло неравенство избирательного права. «Чем более избирательное право приближается к всеобщему, - писал В.М. Гессен, - тем более оно становится неравным» [\[112, с. 4101\]](#). Новый закон увеличил число городских избирателей в десять раз, тем не менее, съезд городских избирателей посылал то же число выборщиков в губернское избирательное собрание, какое посылалось им по акту 6 августа. Депутаты избирались от губерний и областей, а также от крупнейших 26 городов. По избирательному закону 11 декабря 1905 г. было создано 135 избирательных округов, среди которых были 26 городских, 33 территориально-сословных, конфессиональных и этнических. От губерний избиралось от 2 до 15 депутатов, от городов от 1 до 6 депутатов. В количестве представителей отдавалось предпочтение

Европейской России, которая избирала 412 депутатов (79%). Польша избирала 37 депутатов (7%), Кавказ - 29 (6%), Сибирь и Дальний Восток - 25 (4%), Средняя Азия и Казахстан - 21 (4%).

Пассивным избирательным правом пользовались все лица, имевшие активное избирательное право в соответствующей коллегии, кроме тех, кто не знает русского языка, или рабочих, проработавших на своем предприятии менее 6 месяцев.

Российское правительство, озабоченное результатами выборов в I и II Государственные Думы, считало необходимым пересмотреть избирательное законодательство, в том числе опираясь на требования правых монархистов [\[115, с.38\]](#). Такие изменения были проведены 3 июня 1907 года с одновременным роспуском II Государственной Думы, когда Председателем Совета Министров стал П.А. Столыпин.

Формирование Государственного совета было подчинено целям создания консервативной верхней палаты. Он формировался на основе смешанного принципа, сочетающего назначение и выборы. Монарх назначал половину членов верхней палаты. Вторая половина избиралась от пяти курий: 1) от православного духовенства, 2) от губернских земских собраний или от заменяющих их специальных съездов, 3) от дворянских обществ, 4) от Академии Наук и от университетов, 5) от торговли и промышленности [\[32\]](#).

Число выборных членов Государственного совета равнялось 98. От православного духовенства избиралось шесть членов: трое из черного духовенства, трое из белого. Члены от земства избирались по одному каждым губернским земским собранием (ст.14 Учреждения Государственного совета), всего 56. Дворянские общества в губерниях и областях избирали каждое из своей среды по два выборщика; эти выборщики, съехавшись в Петербург, избирали из своей среды 18 членов Государственного совета (ст.15 Учреждения). Академия Наук в полном академическом собрании избирала из числа ординарных академиков, а совет каждого из университетов из числа ординарных профессоров – по три выборщика. Съезд этих выборщиков в Петербурге избирал из своей среды 6 членов Государственного совета (ст.16 Учреждения). В первоначальном проекте академия наук и университеты избирали по 2 выборщика. Однако на Царскосельских совещаниях в феврале 1906 г. по предложению Н.С. Таганцева число выборщиков было увеличено до трех. Мотив, приведенный Н.С. Таганцевым, был вполне резонным: «иначе съезд выборщиков окажется слишком малочисленным» для избрания 6 членов Государственного совета [\[31, с. 297-298\]](#). Представители торговли и промышленности избирались советом торговли и мануфактур, московским его отделением, комитетами торговли и мануфактур, биржевыми комитетами и купеческими управами в числе от одного до четырех. Эти представители образовывали в Петербурге съезд, который избирал шесть членов Государственного совета от торговли и шесть от промышленности (ст.17 Учреждения). Когда обсуждался состав будущего Государственного совета министр финансов И.П. Шипов высказался об имеющихся ходатайствах об избрании членов совета от банков, кредитных и ипотечных. Он поддерживал эти ходатайства и полагал, что следовало бы назначить хотя бы скромное от них представительство. Но против этого выступили Стишинский, Коковцов и Верховский, с которыми согласился император [\[31, с. 298\]](#). Члены Государственного совета избирались на 9 лет. Каждые три года треть выборных членов выбывала в очередном порядке. В отношении членов Государственного совета по выбору от земств следует заметить, что они избирались не на 9, а на 3 года. На февральских совещаниях девятилетний срок избрания членов совета оспаривался Н.С. Таганцевым. Он спросил:

«Не достаточен ли шестилетний срок для выборных членов?» Однако Витте возразил, что уменьшать девятилетний срок не надо, т.к. «чем продолжительнее срок, тем консервативнее состав избранных» [\[31, с. 298\]](#).

В ходе обсуждения проектов новых Учреждений Государственной думы и Государственного совета оживленные споры вызвали принципы формирования верхней палаты. В проекте, представленном для обсуждения, одна половина членов Государственного совета избиралась, другая половина – назначалась императором. Однако ход обсуждения выявил две различные точки зрения. Первую точку зрения открыто высказал сначала А.С. Стишинский, член Государственного совета, который отрицал необходимость применения принципа равенства членов по выборам и по назначению, ссылаясь на страны Западной Европы, где «иногда такого равенства и не бывает». Во всяком случае он не считал это правило обязательным для России. Предлагая исключить слова «в равном числе», он сказал: «Правильнее, если то или другое соотношение между выбираемыми и назначаемыми членами совета будет зависеть непосредственно от вашего и.в.» [\[31, с. 293\]](#).

П.Н. Дурново поддержал Стишинского. По его мнению, неизвестно, «как будет складываться общественное мнение». Поэтому он полагал, «что верховная власть не должна лишать себя права уравнивать мнения» и считал необходимым сохранение права у монарха назначать нужное и неограниченное число членов Государственного совета [\[31, с. 294\]](#). А.П. Игнатьев присоединился к этому мнению. Граф К.И. Пален его поддержал. Князь А.Д. Оболенский 2 согласился с Игнатьевым.

Вторую точку зрения активно отстаивал С.Ю. Витте, позиция которого на совещаниях в феврале 1906 года была двойственной. Граф Витте отмечал, что «только верхняя палата может спасти от необузданностей нижней. Она необходима, чтобы гарантировать консервативный строй государства, чтобы не было непосредственных коллизий с верховной властью. Назначение ее состоит в том, чтобы давать отпор всем крайним взглядам». По его мнению, «верхняя палата должна представлять из себя буфер». Для этого существенно важно, чтобы «она заключала в себе возможно более консервативные элементы». Витте признавал, что этим условиям «преобразуемый государственный совет удовлетворяет в полной мере», т.к. даже в выборном составе совета «консервативный элемент будет иметь преобладающее значение». Поэтому нет оснований к увеличению числа членов по назначению. Принцип равенства числа членов по выборам и по назначению представлялся Витте справедливым. Поэтому он его отстаивал и не хотел менять [\[31, с. 293\]](#). Отход же от принципа равноправия произведет на представителей общества «дурное впечатление».

За принцип равноправия членов по выбору и по назначению вступились члены Государственного совета Н.С. Таганцев, В.В. Верховский, В.Н. Коковцов, князь А.Д. Оболенский 1. Весьма умеренную аргументацию привел Таганцев, отмечая, что «не следует не доверять 98 членам по выбору. Нет никаких оснований предполагать, что все они образуют оппозицию» [\[31, с. 294\]](#).

Более дальновидную мысль в пользу равноправия высказал В.Н. Коковцов. Он справедливо относил вопрос о соотношении числа членов по назначению и по выборам к наиболее существенным. Однако этот вопрос, утилитарный по своему характеру, по его мнению, надо обсуждать «исключительно с точки зрения пользы» и не заимствовать все из Западной Европы. Он не видел «опасности от того или другого разделения членов по назначению и по выборам», т.к. закон мог воспринять силу только после утверждения

монарха. На что он и указал монарху. Вместе с тем, он считал весьма важным, чтобы Государственный совет пользовался доверием, а «искусственный подбор» такое доверие несомненно подорвет [\[31, с. 295\]](#). Николай II, выслушав сторонников обеих точек зрения, согласился оставить так, как было в проекте, т.е. поддержал принцип равноправия.

Следует отметить, что в изложенных в процессе обсуждения взглядах Витте проявился парадокс его убеждений и двойственное отношение к конституционным институтам. Инициатор конституционного по характеру манифеста 17 октября и активный проводник дальнейших государственных преобразований, он занял двойственную позицию в отношении реформы Государственной думы и Государственного совета. На заседании 14 февраля 1906 г. Витте отмечал, что «рассматриваемое преобразование еще не составляет конституции». «Преобразование это, – говорил он, – лишь аппарат в высшей степени важный, которым государь император желает управлять. Это только новое государственное устройство». По его мнению, думу и совет нельзя даже сравнивать с нижнею и верхнею палатами, а подготовленный к изданию правовой акт, регулирующий их статус «отнюдь не конституционный: никаких обязательств он не налагает» [\[31, с. 295\]](#). Исходя из этих убеждений, он на заседании 16 февраля отказывался принять принцип равноправия палат. Следует отметить, что Витте понимал равноправие палат как необходимый элемент конституционного порядка управления, которого, как он считал, желает В.Н. Коковцов. Между тем, по его мнению, «манифест 17 октября не устанавливает конституции». Поэтому «незачем копировать положения конституций, по которым верхняя палата отдаляет нижнюю от монарха» [\[31, с. 307\]](#).

Таким образом, равное число членов по выборам и членов по назначению было важнейшим принципом формирования Государственного совета. Однако в отношении членов по назначению существовала норма, которая не гарантировала независимость этой категории лиц.

Учреждение предусматривало три вида членов по назначению: 1) члены, присутствующие в общем собрании Государственного совета; 2) члены присутствующие в департаментах или особых присутствиях Государственного совета; 3) члены, «не присутствующие в Совете». Верхнюю палату как законодательный орган составляли только члены по назначению первого вида. Их состав мог быть пополняем как за счет не присутствующих в Совете членов по назначению, так и за счет вновь назначаемых. При этом члены по назначению могли быть уволены только по их о том просьбе (ст.9 Учр. Гос. Совета). Это правило о несменяемости было призвано гарантировать независимость назначенных членов. Вместе с тем оно в значительной степени нейтрализовалось правительственным толкованием другой нормы. Согласно ст.11 Учреждения, «состав присутствующих в Совете членов по Высочайшему назначению, а также членов по выборам ежегодно публикуется во всеобщее сведение». Правительство истолковало это положение в том смысле, что публикация предполагала возможность ежегодного обновления состава членов Совета по назначению. Поэтому к 1 января каждого года стал публиковаться список членов по назначению, которым предстояло заседать в общем собрании Государственного совета в предстоящем году. Такая правительственная интерпретация ст.11 позволяла влиять на назначенный состав законодательной палаты и выводить из ее рядов неугодных членов Совета или тех, кто выступал против правительственной политики. Против подобного толкования не раз выступали либеральные государствоведы, однако, их голос не смог повлиять на продолжавшуюся в течение всего думского периода практику ротации.

Наряду с отмеченным толкованием существовал неписаный обычай, дополнявший ст.11.

В соответствии с негласным повелением Николая II списки кандидатов в члены Государственного совета по назначению составлялись и представлялись государю по соглашению между председателем Совета министров и председателем верхней палаты. Однако, как свидетельствует Коковцов, на практике это правило никогда не исполнялось [\[33, с. 6-7\]](#). Председателю Совета министров (когда им был и Столыпин, а затем и Коковцов) удавалось проводить угодных кандидатов только пока он пользовался влиянием на монарха. Большею частью «назначения шли под разными негласными влияниями» или со стороны Совета объединенного дворянства, или со стороны дворцового окружения царя. Особенно способствовал формированию консервативного состава Государственного совета его председатель Акимов. Он старался провести в верхнюю палату лиц крайне правых убеждений.

Следовательно, необходимо признать, что фактически применявшийся принцип ротации членов по назначению нарушал принцип несменяемости, закрепленный в Учреждении Государственного совета.

В ходе обсуждения принципа равноправия палат был попутно затронут и вопрос о том, что такое конституция. Весьма специфическим оказалось понимание конституции у Витте, архитектора государственных преобразований. Почему же он не считал, что возникнет конституция? Потому, что, во-первых, в России нет присяги на верность устанавливаемому строю. По-видимому, присягу Витте считал необходимым элементом конституции. При этом он ссылался на мнение представителей умеренной партии 17 октября Шипова и Гучкова, которые выражали желание, «чтобы государь присягнул». Во-вторых, государь вводит этот строй по собственной инициативе.

Взгляд Витте вызвал довольно резкую критику со стороны К.И. Палена, Ф.Г. Тернера и Н.С. Таганцева. Пален заявил: «Не подлежит никакому сомнению, что Россия будет управляться по конституционному образцу». Он считал мудрым решение сохранить три элемента конституции (монарха и две палаты). Ф.Г. Тернер отметил, ссылаясь на прусскую конституцию, что присяга не составляет обязательной принадлежности конституции. Н.С. Таганцев также высказался в том смысле, что в России конституция существует. От лица профессорской корпорации он удостоверял, что «никогда конституция не заключалась в присяге». Отличительные ее признаки – это участие в законодательстве трех отмеченных выше факторов, которые были налицо [\[31, с. 307-308\]](#).

Отсутствие либеральных конституционных убеждений, несомненно, помешало выработать Витте правильное отношение к преобразованиям государственного строя и построить верную тактику по отношению к либеральным партиям и их лидерам, на поддержку которых он рассчитывал и мог опереться при формировании правительства. Реформирование государственного строя и создание консервативного монархического бикамерализма в исполнении консервативного государственного деятеля не основывалось на достижениях и ценностях демократического конституционного дизайна. Монархический бикамерализм в целом отвечал сильной имперской и автократической традиции российской государственности, однако входил в явный диссонанс с наиболее передовыми моделями конституционного дизайна как бикамеральных структур парламента, так и верхних палат демократических республиканских государств, которые оставались в подавляющем меньшинстве не только на политической карте Европы, но и во всём мире с преобладанием монархических форм государственности.

Двухпалатная система представительства, учрежденная и действовавшая в России, была в начале XX века наиболее распространенной формой организации законодательной власти. Она существовала в большинстве европейских конституционных монархий и

республик: Англии, Швеции, Австрии, Дании, Бельгии, Пруссии, Франции, Швейцарии и др. Ее переняли по примеру США государства Латинской Америки, а Япония последовала европейскому опыту. При этом верхняя палата в федеративных государствах играла роль не только сдерживающего начала в отношении нижней, как это было в унитарных государствах, но и являлась «федеральной палатой» – органом представительства интересов субъектов федерации.

Однако в России двухпалатная система с момента ее учреждения подверглась критике со стороны прессы и представителей таких политических партий, как партии «народной свободы» и РСДРП(б). В органах печати высказывалось мнение, что двухпалатная система представительства не пригодна для России, а преобразование Государственного совета не удовлетворяет демократичности общественного самосознания. В виду отсутствия в верхней палате прогрессивных элементов, она окажется после ее формирования не отвечающей идее «истинного народовластия». Критики Государственного совета утверждали, что он не представляет достаточно ярко областных интересов, не способен по своему составу явиться ни «солидарною корпорацией», ни собранием «граждан-старейшин» [\[34, с. 575\]](#). Кадеты прямо заявили, что с Государственным советом никогда не примирятся «не только последовательные, но и самые умеренные конституционалисты» [\[35, с. 287\]](#). Наибольшую критику вызывал порядок формирования Государственного совета. Известный государствовед и конституционалист В.М. Гессен, отмечая на половину бюрократический состав верхней палаты, считал невозможным нормальное и согласное сотрудничество между Думой и Советом, т.к. слишком глубока была пропасть, которая отделяла русское общество от русской бюрократии [\[36, с. 233-236\]](#). Вместе с тем Государственный совет в смысле организации и периодического обновления его состава являлся учреждением достаточно либеральным в свете существовавших в других государствах верхних палат.

Западноевропейская конституционная теория и практика свидетельствовала о том, что способ формирования верхней палаты неизбежно должен строиться на ином начале, чем выборы в нижнюю палату. Преобразованный Государственный совет, как показывает сравнительно-правовой анализ, по составу и порядку формирования отличался от палаты господ в Пруссии и Австрии, где формой правления была дуалистическая монархия.

В большинстве германских государств, в том числе в Пруссии и Вюртемберге, а также в Австрии состав верхних палат был частью наследственным, частью пожизненным. Например, в Австрии палата господ состояла из совершеннолетних принцев царствующего дома; из архиепископов и некоторых епископов; из совершеннолетних представителей дворянских родов, получивших от императора наследственное право заседать в этой палате и имевших значительную недвижимую собственность в стране; наконец, из членов, пожизненно назначенных императором из числа австрийских граждан, выдающихся своими заслугами перед государством, церковью, наукой или искусством. Число таких членов, назначаемых императором, было неограниченное [\[37, с. 141-142\]](#).

Смешанный характер формирования верхней палаты в России был более либеральным, чем в Австрии и Пруссии, т.к. предусматривал выборность половины ее членов. Он был ближе к конституционному опыту Японии. В верхней палате (палате пэров) японского парламента заседали: 1) члены императорской фамилии; 2) все князья и маркизы; 3) графы, виконты и бароны, назначенные членами соответствующих корпораций; 4) лица, специально назначенные императором за услуги, оказанные государству, или за их

знания и опытность; 5) лица, избранные по одному члену от каждого города и от каждой префектуры из среды граждан, платящих государству наибольшие суммы налогов: поземельных, промысловых или торговых. Избрание их утверждалось правительством [\[38, с. 276\]](#). Последнее положение отличало палату пэров от Государственного совета, избрание членов которого не требовало последующего утверждения.

К началу XX века конституционная практика формирования верхних палат была не только отличной от порядка выборов в нижнюю палату, но и весьма разнообразной. По своему характеру верхние палаты были: 1) палатами наследственными (палата лордов английского парламента); 2) палатами с членами частью наследственными, частью пожизненно назначенными монархом (Пруссия, Вюртемберг, Австрия); 3) палатами, все члены которых назначались монархом пожизненно (итальянский сенат); 4) палатами с членами частью наследственными, частью пожизненно назначенными монархом, частью избранными населением (палата пэров парламента Японии); 5) палатами с выборным составом (французский сенат) [\[39, с. 508-532; 40, с. 508-532; 41, с. 1-49\]](#).

Верхняя палата российского парламента имела характер, отличный от характера подобных учреждений других государств, т.к. формировалась, сочетая два принципа: принцип назначения и принцип выборности.

Возможно, эти примеры достаточно ясно показывают, насколько во многих конституционных государствах как монархических, так и республиканских допускалось существование верхних палат (как умеряющих, сдерживающих процесс демократического волеизъявления нижних палат), то есть «средостение» (в контексте политической терминологии русского конституционализма), на которое сетовали русские конституционалисты [\[34, с. 579\]](#).

С позиций политической целесообразности ЦК кадетов на заседании 5 марта принял решение, которым санкционировалось участие отдельных членов партии в выборах в Государственный совет и рекомендовалось им стать его членами. Это решение было направлено на формирование в верхней палате группы единомышленников, которая будет способствовать проведению либеральных законопроектов, принятых Думой [\[42, с. 531\]](#). Отрицательное отношение к Государственному совету было и у выборщиков от академии и университетов, которые приняли по этому поводу специальную декларацию. Выборщики заявили, что на Государственный совет никто не захочет смотреть, как на вторую палату; что отношение прогрессивных элементов к совету может быть только «оппозиционное» и что данная группа сознательно идет в это учреждение исключительно для борьбы против него, для поддержки в совете политики Думы и для парализации «всяких попыток правительства ограничить права думы или помимо ее управлять страной» [\[35, с. 291\]](#).

Отрицательное отношение либералов и прогрессивной общественности к порядку формирования Государственного совета было конкретным проявлением неприятия верхней палаты как таковой. Политические взгляды кадетов на верхнюю палату способствовали формированию негативного общественного мнения в стране о факте существования Государственного совета. Поэтому именно в Государственной думе представители либеральных и социалистических партий видели орган народного представительства и отказывались признать представительный характер за Государственным советом.

В современных исследованиях в сфере конституционной инженерии рассматриваются

принципы конституционного дизайна (проектирования), и отмечается, что они необходимы для лучшего понимания проекта в целом (проекта новой конституции или конституционно-правового института), а не для того, чтобы разрабатывать формулы для создания конституций. При этом отмечается, если «конституция должна соответствовать людям, которые будут жить при ней, нет ни одной идеальной или типовой конституции» [\[43, p. 221-222\]](#). Это означает важность учёта конкретно-исторических обстоятельств в конституционном проектировании, а также важность согласования между ценностями и разделяемыми взглядами представителей передовой конституционной мысли и убеждениями государственных реформаторов, реально осуществляющих определенную (как выяснилось значительно более консервативную) программу конституционных преобразований.

Практика современного конституционализма показывает, что конституционные системы обычно порождаются смелыми действиями по целенаправленному институциональному проектированию, воплощенному в учредительном документе государства [\[44, p. 1\]](#). Между тем важно понять, насколько творческие инновации и экспериментирование были отражены в российском бикамерализме, в какой степени процесс заимствования с учетом консервативного конституционного опыта монархических государств повлиял на кризис и последующее крушение дуалистического монархического конституционализма и бикамерализма.

Обоснованность использования термина «конституционный дизайн» («конституционное проектирование») в работах по конституционализму и сравнительному конституционному праву в ряде случаев ставится под сомнение из-за значительного числа архитектурных и конструктивистских коннотаций в этимологии слова «дизайн». Однако, по мнению Гюнтера Франкенберга, термин «дизайн» охватывает с изрядной долей точности то, как происходит разработка конституции и совсем не является стилистической фигурой или надуманной аналогией [\[45, p. 538; 46, c. 153\]](#). На наш взгляд, термин «конституционное проектирование» («конституционный дизайн») может быть использован в контексте разработки российского монархического бикамерализма в том числе для целей оценки успешности (неуспешности) проекта в ходе думского конституционного эксперимента, включая взаимодействие палат, правительства и монарха при реализации как различных полномочий, так и функционирования первой в России общенациональной двухпалатной парламентской системы.

Проект монархического бикамерализма, лишенный какой-либо стратегии возникновения политических элементов парламентаризма, в значительной степени повлиял на формирование парламентских (прежде всего думских) прецедентов, реализацию правовых и политических условий созыва и работы Государственной Думы и Государственного Совета, роспуска Государственной Думы, установления парламентских процедур в части прохождения законопроектов через палаты, применения принципов континуитета и дисконтинуитета во взаимодействии палат в период с 1906 по 1917 годы.

Консервативный монархический бикамерализм и парламентские процедуры и прецеденты

При характеристике Государственной думы и Государственного совета следует учитывать общее и особенное в их правовом статусе, осуществлении функций по сравнению с конституционным опытом государств, вступивших ранее России на путь конституционализма. При этом совершенно недостаточно для понимания всей государственно-правовой и политической специфики российских преобразований

остановиться только на сравнительно-правовом анализе статистики правовых норм. Переходный период реформирования государственного строя России на конституционных началах может быть объективно понят только при изучении его динамических качеств, немалое значение при котором имеет характер функционирования, действия конституционных норм и зарождавшихся конституционных обычаев и парламентских прецедентов.

Правовое положение Государственной думы и Государственного совета регламентировалось правовыми актами двоякого рода. Во-первых, Основными государственными законами 23 апреля 1906 г., которые могут быть отнесены к разряду монархических конституций. Во-вторых, специальными правовыми актами, носящими характер статутов – Учреждением Государственной думы от 20 февраля 1906 г. и Учреждением Государственного совета от 23 апреля 1906 г. [\[47, с. 599–617\]](#). Учитывая правовую природу Основных государственных законов 1906 г., их введение в действие монархической властью, схожесть по вопросам регулирования статуса монарха, законодательных палат и Совета Министров с конституционными актами германских государств XIX века, Конституцией Японии 1889 года, можно констатировать возможность их именовать первой российской (русской) монархической конституцией.

Парламентские процедуры охватывают различные государственно-правовые вопросы организации и деятельности палат парламента. С учетом российской специфики монархического бикамерализма к ним относились: 1) порядок конституирования палат, включая вопросы организации деятельности руководящих органов палат, созыва и прекращения деятельности палат; 2) порядок разработки, рассмотрения и принятия законов, их прохождения через палаты; 3) порядок разрешения разногласий между палатами при прохождении законопроектов; 4) порядок осуществления бюджетного процесса и принятия государственной росписи доходов и расходов; 5) порядок реализации контрольных полномочий палатами.

В данной работе рассматриваются некоторые вопросы регулирования и реализации парламентских процедур: 1) порядок созыва и начала деятельности палат как элемент их конституирования, соотношение срока полномочий и периодичности заседаний палат; 2) понятие «сессии» в деятельности Государственной Думы и Государственного Совета; 3) порядок применения принципов континуитета и дисконтинуитета в организации законодательной работы Государственной Думы и Государственного Совета; 4) правовые и политические условия применения права роспуска или приостановления деятельности парламента (в России роспуска Государственной Думы, выборных членов Государственного Совета); 5) порядок реализации публичности заседаний палат.

В анализе юридического и фактического статуса Государственной думы и Государственного совета должны быть отмечены характерные особенности русских Основных законов 1906 г., отличающие их среди других конституций, в сфере распределения компетенции между различными государственными органами. Такой подход позволяет выявить общие и характерные черты юридического и фактического статуса законодательных учреждений, учесть их политико-правовой генезис с позиций формирования и использования парламентских процедур и парламентских прецедентов.

Оценивая нормативные основы монархического бикамерализма, взгляды государственных реформаторов, выявившиеся в ходе обсуждения проектов учреждений Государственной Думы и Государственного Совета, и намерения либеральных государствоведов и конституционных демократов в сфере введения в России представительного правления следует подчеркнуть, что они (реформаторы и

конституционные демократы) исходили из различных моделей государственного (в том числе и конституционного) развития России. Конституционные демократы считали, что акты 20 февраля, а позднее и Основные законы от 23 апреля 1906 года лишают Россию возможности ввести парламентскую монархию одновременно с созывом Государственной Думы. Они не принимали такие положения нормативных актов, как учреждение Государственного Совета как второй (верхней) палаты; изъятие из полномочий Государственной Думы права инициировать внесение поправок в Основные законы (как конституцию страны); абсолютное (непреодолимое) вето государя и Государственного Совета на думские законопроекты; формирование Совета министров без согласия Думы; закрепление Думы как одного из участников законодательного процесса, а не единственной законодательной палаты [\[48, с. 28\]](#).

Было ли результатом государственных преобразований начала XX века появление лжеконституционализма (по мнению П. Милюкова, немецкого социолога М. Вебера) или монархического конституционализма с неразвитой формой дуалистической монархии до сих пор в научном осмыслении остаётся спорным вопросом. Исследователи могут раскрывать специфику российского конституционализма монархического периода вне контекста сравнительного и революционного конституционализма [\[49\]](#), могут анализировать этапы и исторические формы российского конституционализма, оценивая монархический конституционализм как политико-правовую форму защитной модернизации, основанный на октроированной консервативной конституции в условиях значительного подъема революционного движения и требований парламентской монархии со стороны наиболее прогрессивного конституционно-демократического движения [\[50, с. 662-677; 51, с. 8-15.\]](#).

Идеи конституционализма в России на рубеже двух столетий (XIX–XX) получили либеральную, консервативную и радикальную трактовку. Констатируя данный факт развития русской политико-правовой мысли [\[52, с.1423-1425.\]](#), следует учитывать, что в деятельности палат первого российского парламента (монархического бикамерализма) соперничали и боролись проекты либерального и консервативного конституционализма.

Политико-правовые условия, в которые поставлена деятельность законодательных учреждений, особенно важны в понимании места и роли Государственной думы и Государственного совета в общей системе монархического конституционализма в России. С ними, по всей видимости, была «неразрывно связана возможность более или менее полного осуществления предоставленных им функций» [\[6, с. 114\]](#).

Можно ли считать, что периодичность возобновления деятельности Государственной думы и Государственного совета была обеспечена в той степени, какая признавалась необходимой в типичном для начала XX века конституционном праве? Анализируя нормы первой российской конституции, С.А. Котляревский отвечал на этот вопрос отрицательно [\[6, с. 115\]](#).

Парламенты конституционных государств европейского образца заседали не постоянно, а периодически. При этом подавляющее большинство конституций давало именно главе государства право их созыва. Только отдельные преимущественно республиканские конституции – например, Конституция США 1787 г. и Конституция Бельгии 1831 г. – устанавливали начало деятельности парламента без особого созыва [\[53, с. 327; 54, с. 65-66\]](#).

К началу XX века право созыва, которое первоначально являлось одной из

существенных уступок эпохе старого режима, претерпело изменения. При его введении оно как бы предполагало право монарха созывать или не созывать народных представителей, согласно своему усмотрению. Конституции большинства государств, действовавшие в XIX – начале XX века, ограничивали свободу усмотрения монарха. Они ставили определенные правовые преграды в виде различных ограничительных условий пользования правом созыва. Вместе с тем сама привилегия формального созыва парламента оставалась за главой государства – монархом.

Ограничительными условиями, зафиксированными обычно в нормах права, были следующие. Во-первых, для начала функционирования парламента требовалось издание особого правового акта, в котором указывался срок созыва, а зачастую и сроки выборов. Во-вторых, наиболее типичным ограничением свободы созыва являлось требование конституцией обязательной ежегодной сессии парламента. В-третьих, конституцией устанавливался известный срок созыва палат после их роспуска. В-четвертых, конституции часто требовали обязательного созыва парламента при персональном изменении главы государства после замещения его должности (смерти монарха, избрании президента) или при наступлении каких-либо чрезвычайных обстоятельств (например, войны). В-пятых, при существовании двух палат, они почти всегда созывались одновременно. Как исключение, некоторые конституции допускали разновременный созыв палат [\[55, с. 207–208\]](#).

Российские Основные законы 1906 г. предоставляли право созыва Государственной думы и Государственного совета подобно большинству монархических конституций главе государства – монарху. Согласно ст.98 Основных законов созыв происходил указом государя. В той же статье устанавливалось, несомненно, одно из важнейших ограничений – требование, чтобы палаты созывались ежегодно. Однако русская конституция ничего не говорила об одновременном созыве обеих палат. Во время обсуждения в Царском Селе в феврале 1906 г. проектов Учреждений Государственной думы и Государственного совета этот вопрос был спорным. Председатель департамента промышленности, наук и торговли Государственного совета был в числе других 10 членов совещания, которые считали необходимым, чтобы «дума и совет созывались и закрывались указами монарха одновременно», т.к. одно из этих учреждений без другого – невозможно. Однако Николай II поддержал мнение большинства, которое очень обстоятельно выразил Витте. Для одновременного созыва и закрытия сессий Думы и Совета он не видел достаточных оснований. Приводились аргументы, что «Государственному совету на первых порах делать будет нечего» или «одновременный сбор уменьшит работоспособность думы и совета процентов на 30». Витте отстаивал правило, согласно которому время созыва как Думы, так и Совета должно зависеть от воли императора [\[31, с. 295–296\]](#).

Поэтому Государственная дума и Государственный совет могли созываться в различное время, либо установлением в одном и том же указе различных сроков для каждой из палат, либо даже различными указами. Конституционная практика знала немало примеров разновременного начала работы Думы и Совета. Государственный совет созывался позднее на том основании, что в продолжение первых недель работы Думы, пока последняя вырабатывала свои проекты, Совету нечего было делать [\[55, с. 208\]](#).

В конституционном праве периоды деятельности палат парламента принято называть сессиями. Конституционное понятие сессии было воспринято государственно-правовой мыслью России начала века. Оно служило инструментом для анализа специфики положения русских законодательных палат. По определению конституционалиста В.М.

Гессена, «занятия представительных учреждений в течение срока их созыва слагаются из ряда периодов, одинаковой или неодинаковой продолжительности, называемых сессиями» [\[56, с. 1007\]](#). Общим правилом для европейских конституций к началу XX века стала норма, требовавшая одновременных сессий обеих законодательных палат при двухпалатной системе. Оно определялось принципом, исторически сложившимся на почве английской двухпалатной системы, в силу которого существуют лишь сессии парламента, но не отдельных палат [\[57, с. 343\]](#). Исключением были случаи, когда верхние палаты исполняли особые функции не законодательного, а административного или судебного характера. При этом сессии парламента начинались и заканчивались либо в сроки, установленные самой конституцией, либо указом главы государства. Второй случай предоставлял возможность выделять два типа конституций: согласно первым, которых было большинство, право главы государства созывать сессии парламента ограничено совокупностью условий, которые выше отмечались; согласно вторым, такое право довольно свободно. Последние конституции были характерны для германских государств первой четверти XIX века.

Следует признать, что именно ко второму типу конституций относились российские Основные законы 1906 г., символизируя связь с германской консервативной государственно-правовой традицией. По ст.99 Основных законов «продолжительность ежегодных занятий Государственного Совета и Государственной Думы и сроки перерыва их занятий в течение года определяются указами Государя Императора». Таким образом, российская монархическая конституция 1906 г. не устанавливала какого-либо минимального срока для ежегодной сессии законодательных палат. Под «годом» по всей видимости подразумевался календарный год от 1 января до 1 января. Придерживаясь такого счета времени, можно было, не нарушая буквы закона, не созывать Думы в течение многих месяцев: потенциально, как указывал Н.И. Лазаревский, в течение 23 месяцев, «закрыв сессию с января одного года, не открывать ее до декабря следующего» года [\[57, с. 347\]](#).

В российской государственно-правовой теории начала XX в. понятие сессии применительно к деятельности Государственной думы и Государственного совета было крайне неопределенным в отличие от существовавшего в общем конституционном праве. Основные законы 1906 г. не давали и точного определения понятия сессии, вместе с тем признавая основной принцип периодичности работы парламента. Учреждение и наказ Государственной думы также, как и соответствующие статьи учреждения и наказа Государственного совета, поскольку в них говорилось о сессии, оставляли неразрешенным вопрос, что такое сессия [\[58, с. 1371\]](#). Поэтому большую роль в этом вопросе стали играть прецеденты. Выработалось понятие «думской сессии», которое не было тождественно понятию «парламентской сессии». Это объяснялось тем, что по установившимся в России после 1906 г. прецедентам сессии верхней и нижней палаты не совпадали в полной мере между собой во времени. Выработанные новой теорией понятия носили на себе отпечаток весьма непоследовательной, противоречивой и неукоренившейся практики. В юридической литературе возникли споры вокруг понятия сессии и прежде всего думской сессии. *Первый спор* касался вопроса, сколько сессий Думы может быть в течение года. Сущность разногласий сводилась к следующему. По мнению одних, в году могла быть только одна сессия, начинавшаяся с осени и продолжавшаяся до лета следующего календарного года. Другое мнение заключалось в том, что предусмотренное законом требование ежегодного созыва Думы означает только обязанность монарха созывать Думу не менее раза в году, но отнюдь не исключает возможности нескольких сессий в течение одного года, а также сессии длящейся более

года. Вторая дискуссия завязалась вокруг вопроса, существует ли понятие чрезвычайной сессии Думы и чем оно отличается от понятия очередной сессии. Наконец, спорным стал вопрос, какие моменты считать за начало и конец сессии, а какие за простую приостановку одной и той же длящейся сессии. Эти разногласия так и не были окончательно разрешены за весь период работы Думы четырех созывов. Уже в период работы четвертой Думы И. Яшунский спрашивал, почему ни одно из перечисленных мнений до сих пор не могло добиться всеобщего признания. И подводя итог, отмечал два рода обстоятельств, препятствовавших этому. С одной стороны, законодательные нормы были отредактированы так неопределенно, а в некоторых случаях противоречиво, что не допускали исчерпывающего логического толкования. С другой стороны, думская практика дала очень мало для заполнения пробелов закона [\[59, с. 3035\]](#). Периоды деятельности Думы первого и второго созыва были настолько краткими, что они не дали возможности сформулировать четкое понятие сессии. В дальнейшем большинство думских сессий укладывалось в житейское определение «время от осени до лета». Отмеченное обстоятельство прямо толкало на то, чтобы возвести данную житейскую формулу в ранг юридического определения, или как-нибудь приспособить его для такового.

Термин «сессия» был известен дореформенному государственному праву России, откуда он и был заимствован творцами конституции. Однако в прежний период он имел иное значение, обозначая периоды деятельности Государственного совета (ст. 30 Учреждения Государственного Совета – дореформенного) [\[60\]](#). Его значение заключалось в определении служебных прав и обязанностей членов Государственного совета. С принятием конституции следствия, вызываемые этим понятием, стали более сложными, т.к. охватывали вопросы парламентской деятельности обеих палат (Государственной Думы и Государственного Совета) [\[10, 61\]](#).

Российская конституция, проникнутая монархическим духом, стояла несколько особняком от других подобных конституций в связи с тем, что не устанавливала минимального срока для ежегодной сессии законодательных палат. Подобные сроки устанавливались как в Конституционном акте Прусского государства (1850 г.) – ст.76, так и в Конституции Японской Империи (1889 г.) – ст.42, т.е. конституциях с дуалистической монархической системой.

С другой стороны, согласно российской монархической конституции 1906 г. могли быть две или более сессии в год. Практика знала такие случаи, например, летом 1914 г. Государственная дума была созвана по случаю объявления войны. Чрезвычайных сессий русское государственное право не знало, т.к. созыв палат в июле 1914 г. ровно ничем не отличался по внешней форме и по тексту соответствующих указов от созыва ординарных сессий. Н.И. Лазаревский отмечал, что "понятие сессий очередных и чрезвычайных оказывается чуждым действующему" русскому праву [\[57, с. 347\]](#).

Неразрешенность вопроса о сессионном периоде позволила использовать понятие сессии в политических интересах. Так, политическое значение понятия сессии выдвинулось в России по случаю применения П.А. Столыпиным приостановки занятий палат для того, чтобы воспользоваться ст.87 Основных законов. Вследствие этого возникла цепь событий, обозначаемых в литературе как «министерский» и «парламентский» кризисы [\[62, с. 318-366\]](#). Трехдневная приостановка занятий палат указом монарха понадобилась для того, чтобы провести принятый Думой, но отвергнутый Государственным советом законопроект о введении земства в 6 западных губерниях в порядке ст.87 Основных законов. Этот указ являлся незаконным или в терминологии

того времени «незакономерным» потому, что при его издании не имелось на лицо двух условий, без которых издание чрезвычайных указов по смыслу ст.87, являлось недопустимым. В.М. Гессен дал исчерпывающий юридический анализ данного нарушения в газете «Право» [\[63, с. 1054–1056\]](#) и впоследствии советскими историками использовались аналогичные аргументы. Прежде всего, не было «чрезвычайных обстоятельств», с наступлением которых ст.87 обуславливала издание чрезвычайных указов. Второе, не менее категорическое требование, предусмотренное ст.87, – наступление чрезвычайных обстоятельств во время прекращения занятий Государственной думы. В рассматриваемом случае обстоятельства, вызвавшие издание чрезвычайного указа, если бы даже признать их чрезвычайными, во всяком случае наступили во время занятий Государственной думы. В силу этого назначение перерыва для того, чтобы воспользоваться ст.87, было явно незаконным. Такая оценка получила широкое признание в государственно-правовой литературе России начала века [\[55, с. 214–215\]](#).

Юридическое значение понятия сессии в реформированном государственном праве России заключалось в ряде вытекавших из него последствий. Одним из важнейших среди них было то, что сессия стала определять так называемый *дисконтинуитет*. Этим термином обозначается принцип, согласно которому прерывается преемственность работ законодательных учреждений. В государствоведческой литературе начала века чаще употреблялся термин «*преемственность*», обозначающий обратное начало – континуитет, на что были свои основания [\[64, 65, 66, с. 983–994; 67, с. 2158–2174\]](#).

В Основных законах 1906 г. также, как и в учреждениях Государственной думы и Государственного совета вопрос о *дисконтинуитете* или *преемственности* не упоминался, что вызвало споры в среде государствоведов о применении того или иного начала в деятельности законодательных палат [\[64, с. 2665–2666\]](#). Существо вопроса заключалось в следующем. Если признать принцип дисконтинуитета, то независимо от причины роспуска законодательных палат, неоконченная ими работа должна была быть сызнова начата новыми палатами. Законопроект, не получивший санкции при прежних палатах, должен был проходить в новых все обычные стадии законодательного процесса с самого начала. Принцип преемственности законодательных работ таких требований не выдвигал. Парламент в новой сессии мог начать рассмотрение законопроектов именно с той стадии, на которой их застало закрытие предыдущей сессии. Это и есть «теория континуитета сессий или их нераздельности» [\[7, с. 3067\]](#).

Практика конституционных государств начала XX века, входящих как в англосаксонскую систему общего права, так и в континентальную правовую систему, использовала оба принципа – и принцип дисконтинуитета, и принцип континуитета. Полностью признавали принцип дисконтинуитета Англия, Пруссия, Австрия, Швеция, Дания. Другие государства: Франция, Бельгия, Италия, Нидерланды, США – постепенно переходили или перешли к обратному принципу преемственности работ законодательных палат. Таким образом, во многих государствах принцип дисконтинуитета находился на пути постепенного, хотя и медленного вымирания [\[68, с. 862–863\]](#).

Вопрос о том, какое правило положить в основу деятельности законодательных палат, не мог быть разрешен на основании каких-либо абсолютных принципов. При его решении, как показывала конституционная практика западноевропейских государств, необходимо было принимать во внимание мотивы политической и технической целесообразности. Принципы деятельности законодательных палат, не отраженные в нормативных основах системы монархического бикамерализма, формировались в думской практике под

влиянием не конкретного опыта отдельных государств (хотя этот опыт изучался и отражался в научных публикациях), а исходя из мотивов политической и законодательной целесообразности.

В Основных государственных законах 1906 г. и Учреждениях Государственной Думы и Государственного Совета вопрос о дисконтинуитете или континуитете остался нерешенным, в чем проявилось, несомненно, влияние европейского опыта. В европейских конституционных государствах, за исключением Бельгии, этот вопрос решался законодательной практикой, которая выражалась или в парламентских прецедентах, или в наказе палаты [\[69, с. 77\]](#). В России правовой вакуум также мог быть заполнен делопроизводственными нормами, выработанными законодательными палатами в порядке наказа, исходя из соображений политической и технической целесообразности. Какому же принципу отвечала конституционная практика законодательных работ в России? На этот вопрос нельзя ответить однозначно. После роспуска первой и второй Дум полностью признавался принцип дисконтинуитета, что объяснялось мотивами политического характера. Проекты, принятые Государственной думой первого и второго созыва, были неприемлемы для бюрократических кругов и монарха. Поэтому Государственный совет не стал их рассматривать. Так, особая комиссия Государственного совета обсуждала вопрос о судьбе единственного, оставшегося в производстве верхней палаты после роспуска первой Думы законопроекта об отмене смертной казни, возникшего в порядке законодательной инициативы Думы. Этот вопрос был разрешен в отрицательном смысле. Гораздо труднее была задача комиссии законодательных предположений Государственного совета, когда ей пришлось решать вопрос об оставшихся после роспуска Думы второго созыва 18 законопроектах, из которых ни один не возник в порядке думской инициативы. Комиссия высказалась в принципе за начало дисконтинуитета, вместе с тем «затруднилась признать вышеприведенное начало как общее и неизменное основание для разрешения порученного ей вопроса в отношении всех вообще дел», которые могут оказаться неоконченными в Государственном совете после роспуска Думы [\[64, с. 2661\]](#). В итоге она высказалась в пользу того, чтобы оставить без рассмотрения все 18 дел. Создавался ли этим прецедент? Если и создавался, то следует признать, что практика и прецеденты были очень неустойчивы. Немаловажное значение имеет и то обстоятельство, что по отношению к отдельным сессиям принцип дисконтинуитета вовсе не применялся палатами. В период деятельности третьей Думы принцип преемственности признавался весьма широко. Фактически Дума третьего созыва не следовала принципу раздельности сессий. Законопроект, внесенный в одну сессию, часто обсуждался в течение другой, потом поступал в Государственный совет и оттуда возвращался для рассмотрения в согласительной комиссии, когда проходили третья, четвертая и даже пятая сессии Думы. В связи с этим В.М. Гессен, разбирая понятие сессии в конституционном праве России, констатировал: практика законодательных палат – Думы и Совета – «начало дисконтинуитета сессий категорически и безусловно отвергает» [\[56, с. 1009\]](#).

После истечения срока полномочий третьей Думы на страницах газеты «Право» разгорелся спор об использовании в России начала преемственности. Одни авторы считали, что преемственность работ законодательных палат не является логически необходимой. Более того, исходя из политической конфронтации палат, они признавали систему преемственности непригодной для России [\[66, с. 991\]](#). Причин было несколько. *Первая* из них заключалась в социальном составе и порядке формирования Государственного совета. Он состоял на половину из назначенных членов. Ежегодное возобновление списков этих членов давала правительству заменять тех из

них, которые ему неуютны, новыми лицами. Благодаря этому, а также тому, что выборы другой половины членов происходили по сословно-цензовому принципу, составление большинства в пользу правительства было делом нетрудным. *Вторая причина* обнаруживалась в практике взаимоотношений Думы и Государственного совета. Деятельность Государственного совета не только в период созыва первой и второй, но и третьей Думы показала, что он ревниво оберегал прежний порядок от существенных реформ и улучшений. Все наиболее важные в политической и социальном отношении законопроекты или прямо отвергались им или искажались в своих основаниях. Среди депутатов Думы даже прозвучала мысль, что Государственный совет является «усыпальницей» всех важных законопроектов. Эти причины обуславливали возможность возникновения конфликтов между Думой и верхней палатой. Трения же между верхней и нижней палатами дезорганизовывали планомерную законодательную работу и вместе с тем вредили престижу спорящих сторон. Таким образом, в силу консервативной организации и охранительной деятельности Государственного совета принцип преемственности для конституционной практики России представлялся, по мнению этих авторов, вовсе нежелательным.

Иного мнения придерживался профессор и член Государственного совета Д.Д. Гримм. Он предлагал изменить сложившуюся в предшествующий период практику, т.к. она, с одной стороны, никакой формальной почвы под собой не имела, а с другой стороны, расходилась с более целесообразной практикой законодательных учреждений других государств – Германской империи, Пруссии, Франции [\[65, с. 2739–2741\]](#).

В конечном счете во многом от власти и желания именно Государственного совета зависело сохранить старую политику или провести в жизнь новое начало преемственности. В монархическом бикамерализме позиция Государственного Совета в значительной степени определяла судьбу законопроектов, прошедших через Государственную Думу. Поэтому особо острый характер вопрос о дисконтинуитете приобрел после созыва четвертой Думы. В заседании 28 ноября 1912 г. Государственный совет принял решение держаться принципа преемственности, в то время как Государственная дума в заседании 21 января 1913 г. высказалась против него.

В том виде, в каком преемственность оказалась установленной Государственным советом в 1912 г., она предполагала не только его право продолжать рассмотрение законопроектов распущенной Думы, но и допускала также возможность рассмотрения таких проектов и новой Думой. Однако последнее право было отвергнуто самой Думой, которая встала на противоположную точку зрения – признание начала дисконтинуитета. Таким образом, фактически оставалось действующим только установленное Государственным советом право рассмотрения верхней палатой законопроектов, принятых распущенной Думой.

Отрицательное решение Думы четвертого созыва вопроса о преемственности имело несколько важных следствий. *Во-первых*, тем самым была уничтожена возможность рассмотрения подобных законопроектов в согласительных комиссиях. Дума постановила, что все законопроекты третьей Думы, переданные ей для рассмотрения из Государственного совета (согласно ст.49 Учреждения Государственного совета), признавались как бы новыми проектами, возникшими по инициативе верхней палаты, и поэтому должны были вновь рассматриваться Думой. По мнению А. Болдыря, это была фикция, прибегать к которой не стоило: Дума должна была отклонить переданные ей из Государственного совета проекты третьей Думы и открыто встать на сторону принципа

раздельности легислатур [\[66, с. 994\]](#). Однако, как показала дальнейшая практика это решение сыграло позитивную роль. Во-вторых, законопроекты, почин которых принадлежал правительству, принимались вновь к рассмотрению на основании письма председателя Совета министров в виде вновь внесенных в Думу. Такое решение Думы было признано и теоретически, и политически правильным, например, государствоведом С.А. Корфом. Он считал, что преемственность законодательных работ «противоречит духу» российских Основных законов [\[55, с. 219\]](#).

Однако фактически принцип преемственности частично применялся в отношении права верхней палаты рассматривать законопроекты, принятые распушенной нижней палатой. Опыт законодательной работы палат российского парламента показывал, что законопроекты, возникшие по инициативе членов Думы и Совета, были немногочисленны и встречали большие трудности при своем прохождении. К тому же, законодательная инициатива для членов Думы и Совета была затруднена и требованием 30 подписей под всяким вносимым в любую палату законодательным предложением, и требованием месячного срока для того, чтобы в случае отказа правительства представить соответствующий законопроект – перейти к обсуждению собственного. Если бы не было преемственности, то Государственный совет в начальные месяцы, следовавшие за созывом новой Думы, сидел бы без работы, а в последние месяцы перед истечением срока должен был бы проводить законопроекты почти без прений. Это были такие условия и перспективы, которые, по мнению М. Ковалевского, мирились с распространением установившегося после созыва четвертой Думы практикой начала преемственности между сессиями и двумя следующими друг за другом Думами [\[69, с. 81\]](#).

Вместе с тем в практике взаимоотношений палат проявилось стремление не лишить новую Думу – фактически четвертую – возможности проявить свое мнение насчет всего содержания законопроекта, принятого ее предшественницей. Было принято предложение, сделанное членом Государственного совета Д. Гриммом, к которому вполне примыкал М. Ковалевский. Оно состояло в том, чтобы посылать законопроект с поправками, внесенными в него Государственным советом, не в согласительную комиссию, а в Думу. В то время как согласительная комиссия принуждена была бы ограничить свои прения только немногими пунктами разногласия, то Дума могла обсудить законопроект своей предшественницы во всем его объеме заодно с изменениями, предложенными Советом. При такой практике, как отмечал М. Ковалевский, отпадало то навязывание новой Думе мнения прежней, которое являлось главным возражением против принципа преемственности [\[69, с. 81\]](#).

С течением времени, по мере «вживания» Думы совместно с Государственным советом в новые конституционные условия деятельности, сроки думских занятий увеличивались, что определялось потребностями в той функции, которую они осуществляли. Россия в условиях третьеиюньской системы приняла новую конституционную форму законодательного процесса. Однако задержки законодательной деятельности палат, связанные с перерывом сессии Государственного совета и Государственной думы или роспуском последней, негативно сказывались на общем объеме законотворчества, удельный вес которого был невелик в массе нормативно-правовых актов.

Чтобы понять, в каких условиях функционировала Государственная дума, необходимо принять во внимание специфику права роспуска, согласно русской монархической конституции, методы его использования императором, а также тот смысл, который вложили в него русские реформаторы – творцы Основных законов 1906г.

Роспуск парламента, как он сложился в Англии и был заимствован странами континентальной Европы, или досрочное прекращение указом главы государства его деятельности, является одним из наиболее важных политических институтов конституционного права. «Роспуск предполагает *eo ipso* новые выборы» [\[55, с. 220\]](#). Следовательно, не могут быть распущены палаты, составленные из пожизненных, назначенных или наследственных членов. Подавляющее большинство конституций, действовавших в рассматриваемый период, предоставляли право роспуска на усмотрение главы государства. Редкими исключениями были Конституция США 1787 г. и Конституция Норвегии 1814 г., которые вообще не допускали роспуска парламента [\[70, 71\]](#).

Исторически данное право возникло как необходимый спутник права созыва парламента. С политической точки зрения оно всегда являлось могучим средством в руках королей, которое в значительной степени способствовало поддержанию политического значения монархического принципа. Это право всегда играло, по словам С.А. Корфа, «роль громоотвода при конфликтах между народными представителями и правительством» [\[55, с. 220\]](#). В политическом плане значение роспуска парламента стало меняться вместе с возникновением и распространением практики парламентаризма сначала в монархических, а потом и в республиканских государствах (парламентских монархиях и парламентских республиках). Представление о роспуске парламента как о способе разрешения конституционного кризиса или конфликта посредством обращения к демократическому волеизъявлению избирателей стало утверждаться в государствах Западной Европы во второй половине XIX века и к началу XX столетия стало неотъемлемым элементом процесса демократизации и демократического участия [\[72\]](#).

По мере укоренения народного представительства в системе конституционного государства право роспуска приобретало характер апелляции к народу, которому тем самым предоставлялась возможность высказаться посредством новых выборов. Консервативные юридические конструкции права роспуска как правило сохранялись в монархических государствах с сильными имперско-авторитарными традициями. В этом случае право роспуска рассматривалось как гарантия монархических прерогатив, а сам роспуск в качестве санкции в отношении органа народного представительства.

Понимание права роспуска, как апелляции к народу, было характерным для ведущих конституционалистов России начала XX века. В.М. Гессен считал это право «коррективом к представительному началу, сближающим его, до некоторой степени, с началом непосредственного народовластия» [\[73, с. 2567\]](#). К.Н. Соколов отмечал, что роспуск парламента есть в существе своем такое же обращение к суду народа, как референдум [\[13, с. 2130\]](#). При этом такая интерпретация права роспуска связывалась с развитым демократическим строем государства, который в России, только что перешедшей к конституции, отсутствовал.

Вследствие того, что право роспуска носило характер весьма эффективного и сильного средства, конституционные нормы стали обставлять его различными ограничительными условиями, которые, кроме того, служили гарантией против злоупотреблений этим правом.

Конституционная теория и практика европейских государств относилась к таким ограничительным условиям следующие требования. *Во-первых*, требование одновременного с роспуском назначения новых выборов, чтобы государство и общество

не оставалось в течение длительного времени без парламента. *Во-вторых*, установление как для выборов, так и для созыва нового парламента определенного максимального срока. Иногда в конституциях определялся и минимальный срок деятельности нового парламента, до истечения которого он не мог быть распущен. Почти во всех конституционных государствах право роспуска палаты народных представителей являлось прерогативой «главы правительственной власти», короля или президента республики, причем ни одна из конституций не указывала точно те обстоятельства, при наступлении которых роспуск палаты может и должен иметь место [\[73, с. 2565\]](#).

Юридическими последствиями роспуска были прекращение функционирования парламента или палаты данного состава и срока действия депутатского мандата, прекращение иммунитета, наступление дисконтинуитета, где этот принцип признавался, и ряд других. В России в течение конституционного десятилетия отмеченные последствия наступали всякий раз, когда распускалась Государственная дума (I и II Думы). Однако таких юридических последствий не наступало, когда сессия Государственной думы прерывалась, как это было, например, 2 сентября 1915 г. Тем не менее в исторической литературе данный перерыв обозначается термином «ропуск», что явно не соответствует его содержанию [\[74, с. 120 и сл.\]](#).

Вообще следует признать, что конституционно-правовая терминология была не в почете у историков, разрабатывавших тематику думского периода. Так, например, Е.Д. Черменский не различал термины «перерыв сессии» и «ропуск» применительно к Государственной думе. Такое безразличие к разграничению этих терминов питалось конституционной практикой начала XX века. Обращаясь к ней, следует отметить, что начало и конец думских сессий определялось «чисто формальным моментом, наличностью соответствующих высочайших указов» [\[58, с. 1373\]](#). Следовательно, в течение одной длящейся сессии были возможны перерывы как в силу постановлений Государственной думы, так и в силу высочайших указов, которые не влекли за собой тех последствий, которые связывались с закрытием сессии. Возникла проблема ясной и недвусмысленной редакции соответствующих высочайших указов, которая отсутствовала, как показывает опыт деятельности третьей Думы (указы 20 декабря 1908 г., 20 января 1909 г.). Пока указы о закрытии и о приостановке сессий составлялись в тождественных выражениях, оставалось «свободное поприще» для юридических недоразумений и произвольных толкований. Так, например, «в промежутке между 20 декабря 1908 г. и 20 января 1909 г. правительство могло не только издавать временные законы, но и посягнуть на депутатскую неприкосновенность, оправдываясь впоследствии, тем, что это был промежуток между двумя сессиями» [\[58, с. 1374\]](#). Такое положение вещей вызывало обоснованный протест в среде государствоведов [\[58, с. 1374\]](#). Однако оно впоследствии не было учтено в среде историков, как например, Е.Д. Черменским.

Российская монархическая конституция 1906 г. содержала следующие постановления относительно права роспуска. Согласно ст.104, выборная половина Государственного совета могла быть распущена указом монарха, назначающим одновременно новые выборы. «Замена новым составом», по терминологии статьи, представляла собой довольно своеобразную форму роспуска одной половины верхней палаты. Согласно ст.105, Государственная дума могла быть распущена до истечения пятилетнего срока ее полномочий указом монарха, которым обязательно должны были быть назначены новые выборы и время созыва новой Думы. Статьи 104 и 105 Основных законов 1906 г. повторяли соответственно ст.10 Учреждения Государственного совета [\[75\]](#), и ст.3 Учреждения Государственной думы [\[75\]](#). Последняя статья имела уже в Учреждении

Государственной думы 6 августа 1905 г., с тем только отличием, что последнее в ст.3 говорило только о назначении новых выборов, а слова «и время ее созыва» отсутствовали [\[76\]](#).

С точки зрения развитого конституционного строя ограничительные условия, в которых находилось право роспуска в России, не были достаточными. Такой позиции придерживался С.А. Корф [\[55, с. 223; 68, с. 861-872\]](#). Н.И. Лазаревский считал правила, ограничивающие право роспуска «менее удовлетворительными», чем предусмотренные западноевропейскими конституциями [\[57, с. 361\]](#). По отношению к обеим палатам российская конституция требовала одновременного с роспуском назначения новых выборов, а по отношению к Государственной думе необходимо было еще установление срока ее созыва. Слова «назначение новых выборов» ст.105 Основных законов могли означать ничто иное, как назначение срока таковых. Вопреки этому срок новых выборов не был определен при роспуске первой Думы (указ 8 июля 1906 г.), в то время как при последующих роспусках срок новых выборов устанавливался (указы 3 июня 1907 г. и 8 июня 1912 г.).

Специфической особенностью права роспуска по российской конституции являлось то обстоятельство, что оно не сопровождалось обязанностью созывать Думу в определенный срок. В ней не содержалось категорического требования относительно какого-либо минимального или максимального срока для новых выборов или созыва новой Думы. В этом отношении в правовых нормах имелись только косвенные указания. С одной стороны, необходимость ежегодного созыва палат (ст.98 Основных законов 1906 г.). С другой стороны, необходимость «заблаговременного» внесения в Думу государственной росписи, которая должна была быть рассмотрена к 31 декабря. В виду этого новая Дума должна была быть созвана осенью с таким расчетом, чтобы дать ей возможность рассмотреть бюджет. Вместе с тем нарушением этого начала был созыв второй Думы без предоставления ей возможности рассмотреть бюджет к 1 января. Надо признать, что последняя правовая норма постоянно обходилась практикой, которая ее не соблюдала, т.к. бюджеты рассматривались весной.

Сравнительно-правовой анализ норм, регулирующих право роспуска, оказывался не в пользу русских Основных законов 1906г. В республиках, например, в США, не был предусмотрен институт роспуска, следовательно, и не возникал вопрос о внеочередных выборах в парламент [\[78\]](#). В монархиях ситуация зависела от степени развитости элементов парламентского правления. Так, конституции Пруссии и Японии, монархические по своей природе, ушли гораздо дальше по пути конституционного развития. Прусская конституция устанавливала в ст.51 срок в 60 дней для назначения выборов после роспуска ландтага и 90 дней для созыва его вновь. Данные сроки были заимствованы Конституцией Германской Империи (16 апреля 1871г.) (ст.25). Конституция Японской Империи, не устанавливая срок новых выборов, требовала созыва нового парламента через 5 месяцев (ст.45) [\[77\]](#). Однако нельзя не отметить признание русской конституционной теорией и практикой правила ежегодных сессий, несмотря на широкое дискреционное поле права роспуска. Дело в том, что отступления от этого начала были типичными для конституций, принятых в первой четверти XIX века, с которыми было много общего и у российских Основных законов 1906 г. Однако к началу XX века они стали исключением и встречались, например, в Конституционном акте Баварского Королевства (26 мая 1818 г.), согласно которому ландтаг собирается не реже как раз в 3 года, а закон 1865 года сократил этот срок до 2 лет [\[79\]](#).

Определение политических мотивов права роспуска в России было поставлено в зависимость исключительно от усмотрения монарха, хотя указы о роспуске должны были скрепляться министром и председателем Совета министров. Поэтому Государственная дума находилась под постоянным страхом роспуска, который ни мог не сказываться на продуктивности ее работы, на самосознании депутатского корпуса и на общественном мнении, носители которого, за исключением кадетов и октябристов, по-видимому, не очень высоко оценивали заслуги первого в истории России народного представительства, созданного на конституционных началах.

Тем не менее, несмотря на специфические, отличные от типичного конституционного права, условия функционирования законодательных органов в России, Государственная дума и Государственный совет имели возможность проводить публичные заседания. Как известно, заседания Булыгинской Думы предусматривались не публичными, т.к. по мнению Совета министров, присутствие на заседании посторонних лиц могло бы отразиться на деловой успешности занятий Думы (Учреждение Государственной думы 6 августа 1905 г., ст.41) [\[80\]](#). Однако, по мнению Совета министров, заседания Думы должны были быть гласными; гласность обеспечивалась составлением стенографического отчета об открытых заседаниях Думы, который, по удостоверении его председателем, мог быть напечатан в газетах. Даже такая «укороченная» гласность представлялась чрезмерно опасной. Поэтому Учреждение 6 августа допускало устройство закрытых заседаний, во-первых, по постановлению общего собрания; во-вторых, по распоряжению председателя Думы; и, в-третьих, по требованию министра или главноуправляющего отдельною частью. Тяготение бюрократии, верной исконным традициям, к излюбленному принципу канцелярской тайны, от которой она не могла отрешиться, по мнению В.М. Гессена [\[81, с. 490\]](#), в Учреждении 6 августа, было все же преодолено в нормах права, посвященных законодательной Думе.

В ходе обсуждения в Царском Селе был поднят вопрос о публичности заседаний Государственного совета, вследствие которого был затронут и вопрос о публичности заседаний Думы. 21 член совещания поддерживали более либеральные правила публичности заседаний. Они считали возможным допустить в заседания Совета как представителей прессы («выходящих в свет изданий повременной печати»), так и публики. По их мнению, соответствующую статью Учреждения Государственного совета следовало редактировать таким образом. Правом разрешать присутствовать в заседаниях общего собрания Совета отмеченных лиц наделялся председатель палаты. При этом число представителей прессы и публики должно соответствовать отведенному для них количеству мест, но не более одного от отдельного издания в отношении представителей прессы. «В случае нарушения лицами, допущенными в заседание, правильности его хода, они удаляются из заседания по распоряжению председателя Совета». Меньшая часть (6 членов) совещания поддерживала более строгую редакцию, в соответствии с которой присутствовать в заседаниях общего собрания Совета разрешалось только представителям прессы. В остальном, редакции были идентичны. В обеих редакциях предусматривалось правило, согласно которому «председатель Совета обязан распорядиться удалением посторонних лиц из заседания, если о том последует заявление со стороны не менее тридцати членов Совета». Этого положения не было в Учреждении 6 августа. На что обратил внимание при обсуждении Н.С. Таганцев, отметивший, что тем самым вводится новое начало и притом очень опасное, т.к. «всегда может образоваться партия из 30 членов» [\[31, с. 302-303\]](#). Он считал, что данное правило не следует сохранять. В итоге его мнение было учтено, и в соответствующих статьях Учреждений Думы и Совета это правило отсутствует.

Такие члены совещания как М.Г. Акимов, Оболенский 2, А.А. Сабуров, В.В. Верховский отстаивали принцип публичности. По мнению Акимова, «заккрытие дверей для публики не соответствовало бы ни величию преобразования, ни достоинству учреждения». Оболенский 2 прямо заявил, что «закрытые двери нельзя будет выдержать. Дума будет требовать публичности». Сабуров считал возможным доверить Думе решать вопрос о публичности. «Сама Дума будет наблюдать за порядком, – говорил он. – Отказ в публичности – обида всему русскому населению». На желательность принципа публичности указывал и Верховский, предлагая вменить в обязанность председателю пресекать беспорядки в палате.

Как ни странно, наиболее активным противником публичности заседаний был Витте. Свою речь он начал словами: «Я опасюсь публичности вообще». Витте допускал возможность предоставления председателю Государственного совета права разрешать присутствовать в заседаниях посторонним лицам, однако считал, что такое право «едва ли можно дать председателю Государственной думы». Такое различие коренилось в порядке замещения должности председателя нижней и верхней палаты: председатель Совета утверждался монархом, а председатель Думы нет. Если в других государствах народ культурный, то в России «при нашей необузданности, при нашей дикости, – в первую же неделю возникнут самые основательные скандалы» [\[31, с. 303\]](#).

В результате было принято решение сохранить статьи проектов Учреждений обеих палат, допускающие присутствие публики. Вместе с тем было решено дополнить эти учреждения положениями о том, что правила о допуске в заседания посторонних лиц и об охране в помещениях должного порядка составляются по соглашению с председателем Совета министров председателя Совета или председателя Думы по принадлежности и утверждаются высочайшей властью. Николай II, соглашаясь с большинством, дал указание составить такие правила к началу заседаний Думы [\[31, с. 305\]](#).

Таким образом, публичность заседаний законодательных палат складывалась из двух частей: 1) доступа публики в зал заседаний и 2) опубликования отчетов о заседаниях [\[82, с. 903-910\]](#). Она играла огромную роль в деятельности палат и содействовала политическому просвещению широких слоев населения. Публичность заседаний в системе российского монархического бикамерализма наиболее открыто демонстрировала Государственная Дума, которая в ходе парламентских процедур и обсуждения законопроектов, реализации ограниченных контрольных полномочий (в том числе вопросов Председателю Совета Министров или отдельных министров) способствовала информированию населения, демократизации и радикализации общественного мнения.

Парламентская работа Государственной Думы оказывала значительное влияние на общественную и культурную жизнь различных социальных слоев и классов России между 1906 и 1917 гг., особенно в контексте обсуждения думских и правительственных законопроектов, реализации контрольных полномочий. Функционирование Думы приводило не только к изменению атмосферы общественной жизни, но и в значительной мере облегчало работу прессы. Свобода слова и свобода печати во многом поддерживалась свободным опубликованием отчетов думских заседаний. Поэтому право опубликования парламентских отчетов имело огромное значение. «Все вопросы, обсуждавшиеся в Думе, становились благодаря этому предметом общественного обсуждения в прессе. Если администрация пыталась тем или иным способом изъять какой-либо вопрос из обсуждения в печати, Дума сама поднимало этот вопрос, и он из протоколов думских заседаний переходил в газеты» [\[83, с. 21\]](#). Публичность заседаний парламентских учреждений – важная составная часть политической и гражданской

свободы. Вместе с тем использование публичности заседаний в целях политического популизма без развития культуры парламентских дебатов может приводить к радикализации общественного и политического мнения в стране, а в конечном итоге и к утрате гражданской свободы вследствие кардинальной трансформации государственного строя и революционных преобразований [\[84, с. 537-539\]](#).

3 июня 1907 г. был обнародован царский манифест о роспуске Думы (Манифест от 3 июня 1907 г. «О роспуске Государственной Думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу») [\[116\]](#). Соответствующий указ был издан и Правительствующему Сенату. Одновременно был опубликован и новый избирательный закон, который кадеты за его неконституционность называли положением (отказываясь именовать законом в подлинном смысле слова). Издание нового избирательного закона царем в одностороннем порядке без участия Государственной думы и Государственного совета было нарушением Основных государственных законов 1906 года. В исторической литературе установилась традиция наименования его актом государственного переворота. Однако фактически никакой смены власти не произошло. Изменение избирательного закона привело к перемене социального состава депутатского корпуса, объем же полномочий законодательных палат легально не был изменен, монарх и Совет министров по-прежнему доминировали в механизме государственной власти.

Подлинной причиной роспуска Думы второго созыва и изменение избирательного закона стала невозможность найти взаимоприемлемый путь сотрудничества между правительством и народным представительством для реализации положений манифеста 17 октября и в частности аграрной реформы. Вместе с тем акты 3 июня нельзя рассматривать как реставрацию самодержавия, т.к. введенные в результате государственной реформы 1905-1906 гг. конституционные учреждения не были упразднены, на чем настаивали правые монархисты, хотя изменились политические условия их функционирования и социальный состав депутатов Государственной думы.

Политические партии неодинаково отнеслись к роспуску II Думы. Октябристы в своей оценке исходили из общего взгляда на роль народного представительства в структуре власти. Они придерживались мнения о том, что революция несовместима с конституцией. Так как Дума всецело подпала под влияние левого крыла, радикальных партий, которые желали не мирной работы, а продолжение революции, то, по мнению октябристов, конструктивный законотворческий процесс был невозможен. Поэтому еще до роспуска Думы октябристы высказывали сомнение, что она сможет послужить успокоению страны. В день роспуска Думы состоялось объединенное заседание ЦК и парламентской фракции октябристов, где было выработано воззвание, в котором роспуск Думы был назван «прискорбной необходимостью» [\[117, с.132\]](#). Октябристы были вынуждены признать, что возвещенное манифестом 3 июня изменение избирательного закона осуществлено не тем путем, который предусмотрен Основными законами. При этом вину за происшедшее они возлагали на оппозиционно настроенные партии, которые не смогли найти формы сотрудничества с правительством. Для реализации своей программы Столыпин необходимо было найти поддержку в Думе. В попытках создать собственную партию он пошел на союз с октябристами. Поэтому III Дума созывалась с намерением провести октябристов в состав ее руководителей и сделать их партией правительственного большинства. Кадеты приняли резолюцию протеста против акта 3 июня на партийном съезде, состоявшемся в Финляндии, однако отказались от бойкота выборов по новому избирательному закону. Император спокойно воспринял роспуск II Думы. В июне сразу после роспуска состоялась встреча монарха с А.И. Гучковым и Н.Н. Львовым. Лидер

октябристов был поражен полным спокойствием и благодушием государя. Казалось, он не отдавал себе отчета во всей серьезности положения [\[103, с.193\]](#). Оправдались ожидания Столыпина, что роспуск Думы не вызовет беспорядков. Политическая обстановка не предвещала каких-либо социальных потрясений, революционная волна окончательно спала. Видный историк и кадет А.А. Кизеветтер, отмечая процесс политического успокоения в стране, говорил, что «рядовая масса населения встретила роспуск Думы и изменение избирательного закона совершенно спокойно» [\[100, с.319\]](#).

В отечественной историографии длительное время господствовало мнение, что акт 3 июня означал победу сил реакции и возврат к самодержавному правлению. В настоящий период времени все чаще с правлением Столыпина связывают не только наведение порядка, но и проведение необходимых для страны реформ. Историк В.В. Леонтович интерпретировал значение государственного переворота в либеральном духе. По его мнению, политическим последствием акта 3 июня было сохранение либерального курса России и народного представительства, с помощью которого Столыпин рассчитывал провести либеральную правительственную программу [\[84, с.533\]](#). Министр финансов В.Н. Коковцов видел цель издания нового избирательного закона в том, чтобы «спасти народное представительство, которое было искажено совершенно несоответствующим стране, слишком широким избирательным правом по декабрьскому закону 1905 года» [\[96, с.239\]](#). Следовательно, изменение избирательного закона позволило не ликвидировать Думу как орган народного представительства, а сохранить представительное начало в управлении государством, создать условия для конституционного эксперимента, в ходе которого впервые в политической истории России появился опыт сотрудничества и взаимодействия через представительные институты государства и общества, власти и оппозиционно настроенных либералов. Большая заслуга в этом партии октябристов, которая при жизни Столыпина осуществляла совместную работу с правительством. Октябристы поддерживали Столыпина еще во II Думе, однако только в период III Думы они стали опорой правительства. Как говорил лидер октябристов А.И. Гучков, со Столыпиным был заключен «торжественный договор о взаимной лояльности». Он предусматривал взаимное обязательство содействовать проведению через III Думу программы политических и социальных реформ, направленных на укрепление и дальнейшее развитие основ конституционного строя.

Избирательный закон 1907 г. был составлен товарищем министра внутренних дел С.Е. Крыжановским (было подготовлено три варианта проекта). После рассмотрения его в мае 1907 г. в Совете министров П.А. Столыпин предложил 29 мая Николаю II выбрать из трёх вариантов один. Выбор пал на вариант проекта, который С.Е. Крыжановский называл «бесстыжем». После составления полного текста проекта он был утвержден императором и 3 июня 1907 г. введен в действие (Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г.) [\[118\]](#). Согласно новому избирательному закону Дума по-прежнему избиралась на 5 лет. Ее состав был уменьшен. Если по актам 1905-1906 гг. она состояла из 524 депутатов, то по закону 1907 г. - из 442. Эта цифра была увеличена в 1910 г. до 446 депутатов. Фактически в составе всех четырех Дум имелись вакансии.

Третьеиюньская политическая система, или в терминологии конституционных взглядов правых либералов «думская монархия» [\[90\]](#), сложившаяся после роспуска второй Государственной Думы и нарушения Основных государственных законов 1906 года вследствие формирования нового избирательного законодательства в обход парламента опиралась в том числе на монархические и консервативные представления о том, что

император как источник создания конституции, парламента и начал (эмбриональных) конституционного строя в России вправе отступить от конституции, отказаться от установленного её правового строя. Об этом сожалели, констатируя нарушение монархической конституции, конституционалисты и либеральные государствоведы [\[85, с. 173\]](#).

Выводы.

Конституционный проект монархического бикамерализма с его консервативными, не отвечавшими процессу демократизации представительного правления, мог быть улучшен и развит в случае принятия кадетской (и в целом либеральной конституционно-демократической) программы развития Российского государства. Двухпалатная структура парламента могла развиваться в условиях и дуалистической монархии, формируя парламентские прецеденты, а также требования о политическом парламентаризме. «Штурм власти» в Российской империи в ходе работы первой Государственной Думы с важным требованием установления политической ответственности правительства перед Государственной Думой закончился провалом и в ходе работы второй Государственной Думы стала проходить «правильная осада» монархической и правительственной власти [\[86, 87\]](#). В ходе деятельности III и IV Государственной Думы был реализован консервативный конституционный эксперимент октроированного монархического конституционализма, в ходе которого партия октябристов сотрудничала с правительством и исторической властью [\[22, с. 1432-1458\]](#).

В период деятельности Государственной Думы и Государственного Совета в 1906–1917 гг. впервые сформировались в России и получили научное обоснование и применение на практике парламентские процедуры и некоторые парламентские прецеденты. Обобщение и фиксацию русских парламентских прецедентов (как правил делопроизводства в Государственной Думе) провел Александр Александрович Пиленко, русский правовед, специалист в области патентного и международного частного права [\[120, 121\]](#).

Сравнительно-правовой анализ нормативных основ и практики реализации процедуры конституирования российских палат, порядка сессионной работы, практики закрытия сессии или окончания легислатуры для судьбы законопроектов, практики применения принципов континуитета и дисконтинуитета в законотворческой деятельности, реализации права роспуска Государственной Думы и выборных членов Государственного Совета, принципа публичности деятельности палат показывает значимость конституционного парламентского эксперимента, стремление государствоведов, конституционных демократов и юристов конституционалистов осмыслить российские особенности парламентских процедур и парламентских прецедентов в контексте прежде всего европейского конституционного опыта.

Для современной парламентской деятельности в Российском государстве опыт правового регулирования и осуществления условий работы монархического бикамерализма (Государственной Думы и Государственного Совета) с позиций появления парламентских процедур и парламентских прецедентов имеет важное не только историко-правовое, но и конституционно-правовое значение. Особенно важно учитывать российский опыт реализации принципов континуитета и дисконтинуитета законодательных работ первого российского парламента для перспективы совершенствования современной парламентской деятельности. Не следует и в научном плане конструировать роспуск Государственной Думы (основания которого предусмотрены в Конституции РФ 1993 года)

в духе консервативной германской государственно-правовой традиции как санкцию, а не как государственно-властную меру, направленную на разрешение конституционного конфликта через обращение к мнению избирателей, т.е. как способ вовлечения избирателей в процесс оценки деятельности и правительства, и парламента.

Библиография

1. Гессен В.М. О двухпалатной системе // Право. 1906. № 19. С.1726–1738; N 31. С.2514–2525.
2. Ковалевский М.М. Общее конституционное право. СПб., б.г. 386, 120, IV с.
3. Ковалевский М.М. Конституционное право. Лекции. СПб., 1909. 194 с.
4. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Изд. 2-е. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. 306 с.
5. Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915. 417 с.
6. Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М.: Типогр. Г. Лисснера и Д. Совко, 1912. 218 с.
7. Лазаревский Н.И. Значение закрытия сессии или окончания легислатуры для судьбы законопроектов, принятых палатами // Право. 1907. № 48. С.3066–3077.
8. Лазаревский Н. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство. Сб. статей. 2-е изд. СПб., 1905. С.179–252.
9. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Типография "Правда", 1911. 554 с.
10. Нольде Б.Э. Понятие сессии в русском государственном праве // Право. 1911. № 30. С.1673–1682; № 31. С.1715–1724.
11. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб.: "Печатный труд", 1912. 432 с.
12. Соколов К.Н. О роспуске парламентов // Право. 1907. № 31. С.2073–2084.
13. Соколов К.Н. О роспуске парламентов // Право. 1907. № 32. С.2129–2140.
14. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М., 2001. С.29.
15. Пономарева В.В. О сущности парламентаризма: сквозь призму идеального и традиционного // Актуальные проблемы теории и истории государства и права. Вып.1 / Отв. ред. В.В. Пономарева. Красноярск, 2004. С.5, 6.
16. Булаков О.Н. Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9–13.
17. Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18 С.24–25.
18. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. 263 с.
19. Токвиль А. Старый порядок и революция. СПб.: Тип. СПб. акц. общ. "Слово", 1906. 365 с.
20. Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1917. 437 с.
21. Шмитт К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма // Шмитт К. Политическая теология. Сборник. Переводы с нем. М., 2000.
22. Кравец И.А. Дуалистический монархический конституционализм как консервативный конституционный эксперимент в России // Право и политика. 2014. № 9. С. 1432–1458. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.9.12859.
23. Кравец И.А. О понимании и судьбе монархического бикамерализма в России в

- начале XX века // Политика и Общество. 2014. № 9. С.1082–1094. DOI: 10.7256/1812–8696.2014.9.13057.
24. Проект основного закона Российской империи // Конституционное государство. Сб. статей. 2-е изд. СПб., 1905. С.527–551.
 25. Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебное пособие. М.; Новосибирск, 2000. 368 с.
 26. Гальперин Г.Б. Конституционные опыты царского самодержавия в первой русской революции (1905–1907 гг.) // Вест. Ленингр. ун-та. 1982. № 23. Вып.4. С.96–103.
 27. Hosking G. The Russian Constitutional Experiment: Government and Duma, 1907–1914. Cambridge, 1973. 281 p.
 28. Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. «Право». 2006. № 2. С.3–19
 29. Рыбкин И.П. Российский парламентаризм. Проблемы методологии // Государственная Дума. 1906–1917. Стенографические отчеты. Том 1. М.: Фонд "Правовая культура", 1995. С.8–25.
 30. Покровский М.Н. Земский собор и парламент // Конституционное государство. Сб. статей. СПб., 1905. С.431–459.
 31. Царскосельские совещания. Протоколы секретного совещания в феврале 1906 года под председательством бывшего императора по выработке Учреждений Государственной думы и Государственного совета. (14 и 16 февраля 1906 г.) // Былое. 1917. № 5–6.
 32. Учреждение Государственного совета 1906 г., ст.12. – Свод Законов Российской империи. Т.1. Ч.2. СПб., 1906.
 33. Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания. 1903–1919 гг. Книга вторая. М.: Наука, 1992. 456 с.
 34. Новейшие преобразования русского государственного строя. СПб., 1906. 680 с.
 35. Милюков П. Год борьбы. СПб., 1907. 550 с.
 36. Гессен В.М. Русская конституция // Гессен В.М. На рубеже. СПб., 1906.
 37. Кокошкин Ф.Ф., Вышеславцев Б.П. Австро-Венгрия // Политический строй современных государств. Т.II. СПб., 1906.
 38. Шрейдер Д.И. Государственный строй современной Японии // Политический строй современных государств. Т.II. СПб., 1906.
 39. Виноградов П.Г. Государственный строй Англии // Политический строй современных государств. Т.1. СПб., 1905. С.242–254.
 40. Кудрин Н.Е. Государственный строй Франции // Политический строй современных государств. Т.1. СПб., 1905. С.508–532.
 41. Иоллос И.Б. Основные положения конституционного права в Германии // Политический строй современных государств. Т.II. СПб., 1906. С.1–49.
 42. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЭН), 1996. 280 с.
 43. Lutz, Donald S. Principles of Constitutional Design. New York: Cambridge University Press, 2006. 280 p.
 44. Ginsburg, Tom (ed.). Comparative Constitutional Design. Cambridge University Press, 2012. Pp.xi + 393 pages.
 45. Frankenberg G. Tom Ginsburg (ed.). Comparative Constitutional Design. Cambridge University Press, 2012. Pp. xi + 393 pages. \$125. ISBN: 9781107020566 //

- International Journal of Constitutional Law. Vol.11. 2013. No. 2. P. 537–542.
46. Франкенберг Гюнтер. Сравнительный конституционный дизайн // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №5 (96). С.152–158.
47. Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост.: А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики, 2000. 624 с.
48. Гоголевский А.В. Русский либеральный конституционализм // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост.: А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики, 2000. С.7–30.
49. Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода / Ю.Л. Шульженко. М.: Ин-т гос. и права РАН, 2008. 144 с.
50. Кравец И.А. Российский конституционализм: содержательные компоненты и основные этапы развития // Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII—XX веков. Хрестоматия. Новосибирск: ООО "Издательство ЮКЭА", 2000. С.662–677.
51. Кравец И.А. Российский конституционализм: теоретико-методологические и исторические аспекты формирования // Право и политика. 2002. № 6. С.8–15.
52. Алейников А.В., Осипов И.Д. Историология российского конституционализма: политико-философский анализ // Право и политика. 2013. № 10. С. 1421–1427. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.10.9753.
53. Ковалевский М.М. Северо-Американские Соединенные Штаты // Политический строй современных государств. Т.1. СПб., 1905.
54. Ковалевский М.М. Бельгийская конституция // Политический строй современных государств. Т.II. СПб., 1906.
55. Корф С.А. Русское государственное право. Ч.1. М., 1915. 315 с.
56. Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. 1911. № 17. С.1007–1019
57. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.1. Конституционное право. Изд. 2–е. СПб., 1910. 479 с.
58. Яшунский И. Сессии государственной думы // Право. 1909. № 22. С.1369–1378.
59. Яшунский И. Понятие думской сессии // Право. 1914. № 45. С.3033–3039.
60. Учреждение Государственного Совета. СПб., 1901.
61. Щукин Н. Законодательная сессия по русскому праву // Юрид. записки Ярославского Лицея. 1914. Вып. III(XXI)–IV(XXII). С.355–397.
62. Аврех А.Я. Столыпин и третья Дума. М.: Наука, 1968. 520 с.
63. Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. 1911. № 18. С.1053–1060.
64. Grimm Д. К вопросу о преемственности законодательных работ // Право. 1912. № 49. С.2659–2667.
65. Grimm Д. К вопросу о преемственности законодательных работ // Право. 1912. № 50. С.2733–2742.
66. Болдырь А. Преемственность законодательных работ разных легислатур, как вопрос политический // Право. 1913. № 16. С.983–994.
67. Покровский П. О преемственности работ законодательных учреждений и об ее логическом пределе // Право. 1913. № 38. С.2158–2174.
68. Корф С.А. Влияние роспуска палаты на правовое значение принятых ею законопроектов // Право. 1909. № 14. С. 861–872

69. Ковалевский М. Преемственность или прерывность законодательных работ // Юридический вестник. М., 1913. Кн.1. С.76–83.
70. США: Конституция и законодательные акты. / Под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. 768 с.
71. Матте Поль. Роспуск парламента на Западе. Пер. с франц. СПб., 1911. 278 с.
72. Гессен В.М. Роспуск государственной думы // Право. 1906. № 32. С.2565–2574
73. Гессен В.М. Роспуск государственной думы // Право. 1906. № 33. С.2631–2635.
74. Черменский Е.Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. М., 1976. С. 120 и сл.
75. Свод Законов Российской империи. Т.1. Ч.2. СПб., 1906.
76. ПСЗ. 3–е издание. Т. XXV. N 26661.
77. Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Под ред. В.М. Гессена и Б.Э. Нольде. Т.1. Конституционные монархии. СПб.: "Право", 1905. 596 с.
78. Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Под ред. В.М. Гессена и Б.Э. Нольде. Т.2. Федерации и республики. СПб.: "Право", 1907. 655 с.
79. Конституционный акт Баварского Королевства (1818г.). Отд. VII, параграф 22. // Современные конституции. Т.1. СПб., 1905.
80. Учреждение Государственной думы 6 августа 1905 г., ст.41. – ПСЗ. 3–е изд. Т. XXV. N 26661.
81. Гессен В.М. Государственная дума // Конституционное государство. Сб. статей. 2–е изд. СПб., 1905. С.460–526.
82. Корф С.А. Право опубликования парламентских отчетов // Право. 1911. № 15. С.903–910.
83. Боголепов А.А. Дума, Земство и Сенат // Записки русской академической группы в США. Т. XIII. New York, 1980. С.1–76.
84. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. М.: Русский путь. Полиграфресурсы, 1995. 549 с.
85. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т.1. Конституционное право. Вып.1. 4–е изд. Пг., 1917. 272 с.
86. Первая Государственная Дума. Вып.1. Политическое значение первой Думы. Сб. статей. СПб., 1907. 279 с.
87. Первая Государственная Дума. Вып.2. Законодательная работа. Сб. статей. СПб., 1907. 229 с.
88. Веремчук Л.П. Алексис де Токвиль о монархии Старого порядка (в контексте анализа исторических предпосылок Великой французской революции) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2009. № 324. С.174–176.
89. Медушевский А.Н. Диалог со временем. Российские конституционалисты конца XIX - начала XX века. - М.: Новый хронограф, 2010. 488 с.
90. Рутыч Н.Н. Думская монархия: Статьи разных лет. СПб.: Изд-во "Logos", 1993. 182 с.
91. Клейн Б.С. Россия между реформой и диктатурой (1861–1920) // Вопросы истории. 1991. № 9–10. С.3–13.
92. Извольский А.П. Воспоминания. М.: Международные отношения, 1989. 192 с.
93. Сазонов С.Д. Воспоминания / С. Д. Сазонов. М. : Междунар. отношения, 1991. 398 с.

94. Милюков П.Н. Воспоминания (1859-1917). Т. 1-2. М.: Современник, 1990. Т. 1. 446 с. Т. 2. 444 с.
95. Струве П. Оздоровление власти // Русская мысль. 1914. Кн.1. С.148-158.
96. Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания. 1903–1919 гг. Кн.1. М.: Наука, 1992. 449 с.
97. Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете с 1906 по 1911 г. М.: Молодая гвардия, 1991. 416 с.
98. Милюков П. Вторая Дума. Публицистическая хроника. СПб.: Типография товарищества «Общественная польза», 1908. XIV, [2], 302 с.
99. Ковалевский М. Первая Дума и ее заветы // К 10-летию 1-ой Государственной Думы 27 апреля 1906 - 27 апреля 1916: Сборник статей переводумцев. Пг.: Огни, 1916. С.89–94.
100. Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий: Воспоминания 1881-1914. М.: Искусство. 1996. 396 с.
101. Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных Думах России. 1906-1907 / В. А. Козбаненко. М.: РОССПЭН, 1996. 240 с.
102. Головин Ф.А. Николай II // Николай II: Воспоминания. Дневники /Сост. Б.В. Ананьич и Р.Ш. Ганелин. СПб., 1994. С.79–96.
103. А.И. Гучков рассказывает // Вопросы истории. 1991. № 9-10. С.186–211.
104. Александр Иванович Гучков рассказывает... М.: ТОО Редакция журнала «Вопросы истории», 1993. 144 с.
105. Царскосельские совещания. Протоколы секретного совещания под председательством бывшего императора по вопросу о расширении избирательного права // Былое. 1917. N 3(25). С.235–265.
106. Законодательные акты переходного времени: 1904-1908 гг.: сборник законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений Комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя / под ред. пр.-доц. Н. И. Лазаревского. Изд. 3-е, пересмотренное и доп. по 1 сент. 1908 г. Санкт-Петербург: Издание Юридического книжного склада "Право", 1909. 1018 с.
107. Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. //Государственная Дума в России. Сборник документов и материалов. / Составитель Ф.И. Калинычев. М., 1957. С.39-49.
108. Ильин А. В., Хохлов Е. Б. Первый закон о выборах в Государственную Думу Российской империи: опыт историко-правового анализа // Известия вузов. Правоведение. 2006. № 1. С.4-30.
109. Таганцев Н.С. Пережитое: Учреждение Государственной Думы в 1905-1906 гг. Пг.: 18-ая Гос. тип., 1919. 224 с.
110. ПСЗ. 3-е издание. Т. XXV. № 27029.
111. Гессен В.М. Новый избирательный закон // Право. 1905. № 50. С. 3963-3969.
112. Гессен В.М. Новый избирательный закон // Право. 1905. № 51. С. 4100-4103.
113. Гессен В.М. Новый избирательный закон // Право. 1905. № 52. С. 4171-4177.
114. Лосицкий А. Е. Избирательная система Государственной Думы. С диаграммами. СПб.: [Изд. О. Н. Поповой], 6. г. 40 с., 4 л. диагр.
115. Патрикеева О.А. Правомонархические организации и система выборов в Государственную Думу (1905–1907) // Вестник Санкт-Петербургского университета.

- Сер.2. 2005. Вып. 1. С.29–40.
116. ПСЗ. 3-е издание. Т. XXVII. №29240.
117. Шелохаев В.В. Партия октябристов в период первой российской революции. М.: Наука, 1987. 157 с.
118. ПСЗ. 3-е издание. Т. XXVII. № 29104.
119. Медушевский А. Н. Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. 656 с.
120. Пиленко А. Русские парламентские прецеденты: Порядок делопроизводства в Государственной Думе. Вып. 1-2 / Пиленко А., прив.-доц. С.-Петербур. ун-та. С.-Пб.: Тип. т-ва "Обществ. польза", 1907–1908. [Вып. 1]. 1907. 127 с.
121. Пиленко А. Русские парламентские прецеденты: Порядок делопроизводства в Государственной Думе. Вып. 1-2 / Пиленко А., прив.-доц. С.-Петербур. ун-та. С.-Пб.: Тип. т-ва "Обществ. польза", 1907–1908. Вып. 2. 1908. 176 с.