

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

С. Б. Арчegov*

ВЕРХНЯЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПО УЧРЕЖДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА 1906 ГОДА

Революционные события 1905–1907 гг. потребовали кардинальных реформ в государственном управлении самодержавной России, а именно вплетения элементов представительного правления в существующий монархический строй. В результате этих преобразований был создан двухпалатный парламент в составе реформированного Государственного совета и новоучрежденной Государственной думы.¹ Обновленный Государственный совет получил статус верхней законодательной палаты.² Ему отводилась роль стража интересов высшей бюрократии сословных интересов дворянства по примеру английской парламентской традиции.

Основной новеллой стало появление в составе Совета «выборного элемента», в связи с чем возникла потребность в полном пересмотре действовавшего Учреждения Государственного совета (далее — УГС).

Вероятно, поначалу монарх не задумывал столь радикальной реформы. 4 июля 1905 г., незадолго до учреждения Думы (6 августа 1905 г.), Николай II дал указание графу Д. М. Сольскому «заняться вопросом о преобразовании Совета для согласования деятельности обоих законосовещательных учреждений».³ Работа в данном направлении имела характер совещаний разной сложности: от собраний сановников по «обмену

* Арчegov Сослан Батразович — аспирант кафедры теории и истории государства и права СПбГУ.

© С. Б. Арчegov, 2010

E-mail: arc-soslan@mail.ru

¹ Как известно, термин «парламент» намеренно не использовался в законах Российской империи вплоть до 1917 г., однако Государственный совет и Государственная дума, именуемые официально «законодательными палатами», по всем основным признакам соответствуют парламентским стандартам раннеконституционных монархий XVIII–XIX вв.

² В Государственном совете, преобразованном в 1906 г., следует различать законодательную палату, с одной стороны, и некоторые административные учреждения — с другой. К последним принадлежали два департамента: Первый и Второй, и два Особых присутствия. Эти административные учреждения оказались совершенно обособлены от Государственного совета как законодательной палаты. Их связывают только общее наименование и аппарат — общая Государственная канцелярия. Эти административные учреждения, бесспорно, являлись рудиментом доконституционной эпохи: департаменты в меньшей мере, Особые присутствия — в большей.

³ Цит. по: *Бородин А. П.* Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999. С. 5–6.

взглядами» на квартире Д. М. Сольского до совещаний во главе с монархом, проходивших в Царском Селе накануне принятия актов о переустройстве государственной власти. Вскоре после опубликования Манифеста 17 октября⁴ совещания получили статус «особых» — по выработке «необходимых изменений» в действующем учреждении Государственного совета. В связи с этим реформу Государственного совета условно можно разделить на два периода: до и после Манифеста.

В итоге после многомесячной законоподготовительной работы 20 февраля 1906 г. император утвердил Манифест «Об изменении Учреждения Государственного совета и пересмотре Учреждения Государственной думы»⁵ и Указ «О переустройстве Учреждения Государственного совета».⁶ Высочайший Манифест от 20 февраля 1906 г. признавал за обеими палатами единство и равноправие, однако император и правительство подчеркивали главенство Совета над Думой. Это выражалось, в частности, и в том, что «во всех юридических документах Совет стоял впереди Думы»;⁷ одобренный обеими палатами законопроект представлялся на утверждение царю председателем Государственного совета, который им же назначался. «В конце концов, и сам законодатель подчеркивает первенство Совета, назначив членам его высшее, сравнительно с членами Думы, содержание».⁸

Формальным завершением реформы Государственного совета явилось издание нового УГС,⁹ утвержденного царем 23 апреля вместе с Основными государственными законами¹⁰ и одновременно с ними опубликованного 24 апреля 1906 г. Как справедливо отметил А. Д. Степанский, УГС имело главным образом кодификационное значение. Большинство его статей дословно повторяло соответствующие статьи Манифеста и Указа от 20 февраля, а также сохранившие юридическую силу статьи Учреждения, изданного в 1901 г.¹¹

Основные законы и УГС стали нормативной базой формирования и функционирования Государственного совета. Но некоторые вопросы, такие как общие принципы избрания членов Государственного совета, ответственности выборных членов Совета и их неприкосновенности, а также законодательной процедуры, не регулировались непосредственно данными документами. В этих случаях необходимо было обращаться к Учреждению Государственной думы,¹² Положениям о выборах в Государственную думу 6 августа 1905 г.¹³ (с последующими изменениями), Правилам о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов.¹⁴ Внутренний порядок

⁴ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. № 26 803.

⁵ Там же. № 27 423.

⁶ Там же. № 27 425.

⁷ Мальцева И. В. Реформа Государственного совета в России в 1906 году // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 172.

⁸ Алексеев В. П. Первый русский парламент. М., 1906. С. 13.

⁹ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXXVI. № 27 808.

¹⁰ Там же. № 27 805.

¹¹ Учреждение государственного совета от 30 марта 1901 г. // Там же. Т. XXI. № 19 883; Степанский А. Д. Реформа Государственного совета в 1906 г. // Вопросы архивоведения и истории государственных учреждений СССР. М., 1965. С. 209. — Этого мнения придерживаются И. В. Мальцева и А. П. Бородин (см.: Мальцева И. В. Реформа Государственного совета в России в 1906 году. С. 170; Бородин А. П. Государственный совет России (1906–1917). С. 23).

¹² ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVI. № 27 424.

¹³ Там же. Т. XXV. № 26 662.

¹⁴ Там же. № 27 505.

работы Совета регулировался регламентным актом — Наказом Государственного совета.¹⁵

УГС состоит из Введения и трех разделов; ряд его статей сопровождался нормативными приложениями.

Раздел первый «О Государственном совете» включает три главы: «О членах Государственного совета», «О порядке производства дел в Государственном совете» и «О порядке представления законопроектов на Высочайшее утверждение».

Раздел второй именуется «О департаментах и Особых присутствиях в Государственном совете»; в него входят три главы: «О департаментах», «Об Особом присутствии по делам о принудительном отчуждении недвижимых имуществ и вознаграждении их владельцев» и «Об Особом присутствии для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения Департаментов Правительствующего Сената».

Раздел третий «О Государственной канцелярии» состоит из двух глав: «О составе и устройстве Государственной канцелярии» и «О порядке издания Свода Законов и местных узаконений и Полного Собрания законов Российской Империи».

Всего УГС состоял из 124 статей, в которые в последующие годы были внесены важные изменения и дополнения.

В 1908 г., в связи с изданием «Правил об охране должного порядка в помещениях Государственного совета и о допущении на заседания Совета посторонних лиц»¹⁶ в 1907 г., изменения коснулись ст. 61 УГС: все 17 пунктов Правил стали приложением к этой статье.

Кроме того, в связи с утверждением 3 июня 1907 г. нового Положения о выборах в Государственную думу¹⁷ были внесены в том же 1908 г. соответствующие пояснения в ст. 20, 25 УГС и в п. 6, 7 приложения ст. 12 УГС, а именно соответствие некоторых пунктов старой 1906 г. редакции Положения о выборах в Государственную думу новой — 3 июня 1907 г.

Пункт 11 приложения к ст. 12 УГС был также дополнен пояснением о соответствии некоторых пунктов правил Именного Высочайшего указа от 8 марта 1906 г.¹⁸ статьям Уложения о наказаниях уголовных и исправительных и Устава уголовного судопроизводства.

Пункт 6 ст. 69 УГС был приведен в соответствие со ст. 575 Устава путей сообщения, а п. 7 той же статьи — с Уставом российских железных дорог издания 1906 г.

После утверждения 18 февраля 1907 г. положения Совета Министров «Об утверждении рисунков знаков, установленных для должностей Приставов и их помощников Государственного совета и Государственной думы»¹⁹ была дополнена ст. 112 УГС редакции 24 апреля 1906 г.

Также в 1908 г. была дополнена ст. 118 УГС правилами о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев лиц, утративших трудоспособность на работах в Государственной типографии.

¹⁵ Юртаева Е. А. Государственный совет в России (1906–1917 гг.). М., 2001. С. 4.

¹⁶ ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVII. № 28 889.

¹⁷ Там же. № 29 242.

¹⁸ Именной Высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный Совет и Государственную Думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений» // Там же. Т. XXVI. № 27 506.

¹⁹ Там же. Т. XXVII. № 28 895.

Изменения в 1909 г. коснулись следующих статей УГС:

Помимо ст. 18 УГС в редакции 24 апреля 1906 г. дополнительно появились ст. 18-1 и 18-2, которые соответствовали п. 1 и 2 Закона «Об изменении порядка замещения в составе Государственного совета членов его по выборам», принятого 10 марта 1909 г.²⁰

Пункт 10 приложения к ст. 12 УГС был приведен в соответствие с Законом от 17 июня 1909 г.,²¹ по которому срок, на который подлежали избранию в 1909 г. члены Государственного совета от земледельцев губерний Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской, установлен продолжительностью один год.

В 1910 г. изменения УГС произошли в основном в связи с принятием 17 июня 1910 г. Закона «О порядке издания касающихся Финляндских законов и постановлений общегосударственного значения».²² Отдел II данного Закона соответствует изменениям в ст. 12, 17, 20, 21, 22, 43 УГС; отдел III — ст. 28 УГС. В частности, ст. 12, 17 УГС дополнены в соответствии с II А 1 вышеуказанного Закона; ст. 20¹ УГС — II А 2 (1, 2, 3); ст. 20² УГС — II Б 4; ст. 21 УГС — II А 1 (п. 2); ст. 22¹ УГС — II Б 5; ст. 28 УГС — отд. III; дополнение 1 ст. 43 УГС — I, ст. 2, 3; дополнение 2 ст. 43 УГС — I, ст. 4.

УГС характеризует Государственный совет как «государственное установление», где обсуждаются законодательные предложения. Во главе Совета стоял Председатель, который назначался императором ежегодно «из числа Членов по Высочайшему назначению». В случае отсутствия Председателя его обязанности исполняет Вице-председатель, который в остальное время участвует в собраниях Совета на правах его члена (ст. 3 УГС).

Государственный совет, состоявший из членов по Высочайшему назначению, в результате реформы пополнился выборными (ст. 2 УГС). Член Совета, прежде чем приступить к работе, должен был принести присягу.²³ Отказавшийся от подписи под присягой считался сложившим с себя данное звание, хотя «на практике таких случаев не было».²⁴

Государственный совет состоял из равного количества членов по Высочайшему назначению и членов по выборам (ст. 9 УГС). В действительности же назначенных членов Государственного совета было значительно больше, чем по выборам. Однако на общих заседаниях Совета должно было присутствовать равное число парламентариев по выборам и по назначению. Таким образом, назначаемые Высочайшей властью члены Государственного совета делились на присутствующих и не присутствующих на заседаниях Совета. Неприсутствующие именовались также членами Государственного совета, пользовались всеми привилегиями и получали содержание. К началу первого заседания обновленный Совет включал 120 членов по назначению, из них были назначены к присутствию 98.²⁵

Согласно определенному указанию закона состав присутствующих в Совете членов по назначению может быть пополняем как из числа уже назначенных членов, но

²⁰ Там же. Т. XXIX. № 31 595.

²¹ Закон от 17 июня 1909 г. «О сокращении срока полномочий Членов Государственного Совета от землевладельцев губерний Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской, подлежащих избранию в 1909 году» // Там же. Т. XXIX. № 32 147.

²² Там же. № 33 795.

²³ Форма присяги прилагается к ст. 4 УГС.

²⁴ Демин В. А. Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. М., 2006. С. 54.

²⁵ Там же. С. 61.

в Совете не присутствующих, так и из числа вновь назначаемых. Назначенные члены увольняются только по их просьбам (ст. 9 УГС). В связи с этим сформировалось два противоположных мнения исследователей начала XX в.

Известный правовед того времени Н. И. Лазаревский утверждал, что назначенные члены Совета пользовались несменяемостью, в том числе и присутствия.²⁶ А. И. Елистратов, наоборот, считал, что эта несменяемость распространялась только на их звание, а не на присутствие в Совете, т. е. несменяемостью обладали лишь те члены Совета, которые присутствовали на общих собраниях его, и противоположная точка зрения не находит, по мнению А. И. Елистратова, достаточной опоры в законе.²⁷

Мы присоединяемся к мнению А. И. Елистратова и считаем, что процедура публикации списков ежегодно назначаемых к присутствию в Совете не случайно включена в УГС и соответствует преобразованию государственного строя России в консервативном духе. Воздействие на «неудобных» высочайшей власти членов по выборам реализовалось в ст. 10 УГС.²⁸ Что же касается назначенных членов, то такой порядок давал правительству в руки мощный инструмент влияния на них. И хоть формально ст. 9 УГС не нарушалась,²⁹ но угроза не быть назначенным к присутствию на очередной год не могла не влиять на поведение даже самого «независимого» члена Государственного совета.

Всего за время существования Совета случаев увольнения членов по назначению было 44; ежегодно увольнялось до 18 таких членов, в том числе и за возможный «либерализм» во взглядах. А в преддверии свержения монархии «после фактического выражения верхней палатой недоверия правительству в ноябре 1916 г. была проведена так называемая чистка. В январе 1917 г. от присутствия было освобождено 18 членов».³⁰

Члены по выборам первоначально избирались от пяти курий: православного духовенства, губернских земских собраний, дворянских обществ, Академии наук и университетов, совета торговли и мануфактур (ст. 12 УГС). 56 из них избирались от территорий (в том числе 34–43 от земств и 12–22 от крупных и средних землевладельцев), 42 — от корпоративных курий, в том числе 18 от поместного дворянства, 12 — от торговли и промышленности, по 6 — от науки и от православного духовенства.³¹ Впоследствии законодательство расширило выборный состав Совета, дав возможность участия в законотворчестве палаты двум представителям от Сейма Великого княжества Финляндского. Неравное представительство курий и сам ограниченный перечень сословных и профессиональных корпораций, от которых производились выборы членов Государственного совета, свидетельствуют о произвольном характере квот для выборов членов Совета.

Для кандидатов в члены Государственного совета по выборам устанавливались более высокие, чем для членов Государственной думы, избирательные цензы:

²⁶ См. подробнее: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1908. С. 355–357.

²⁷ Елистратов А. И. Очерк государственного права (конституционное право). 2-е изд. М., 1915. С. 105.

²⁸ Согласно ст. 10 УГС они могут быть заменены новым составом.

²⁹ «Сановник, будучи назначен членом Государственного совета, оставался им независимо от того, в какой список — присутствующих или неприсутствующих — он попадал по воле монарха» (Бородин А. П. Государственный совет России (1906–1917). С. 334).

³⁰ Демин В. А. Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 66.

³¹ Государственный совет Российской империи 1906–1917. Энциклопедия / Под ред. В. В. Шелохаева. М., 2008. С. 45.

— имущественный — не менее чем трехгодичное владение определенным количеством земли³² или иной недвижимостью, оцениваемой не менее чем в 45 000 руб.;³³
— образовательный — окончание хотя бы среднего учебного заведения;
— возрастной — необходимо было достигнуть возраста 40 лет и старше.³⁴

Закон устанавливал только нижние пределы имущественного, образовательного и возрастного цензов. Для выборщиков от академической курии помимо основного существовал еще дополнительный ценз. Необходимо было быть академиком либо состоять ординарным, экстраординарным профессором в одном из императорских университетов.

Не могли избираться в Государственный совет лица, являвшиеся иностранными подданными, не имевшие права избираться в Государственную думу (ст. 20 УГС). Основные законы запрещали быть одновременно членом Государственной думы и Государственного совета.³⁵ Не участвовали в выборах губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и их помощники, а также чины полиции. Запрет воинским чинам, состоящим на действительной военной службе, участвовать в выборах в Государственную думу на выборы в Совет не распространялся.³⁶

В Государственном совете были представлены губернии Европейской России (по одному члену от каждой) со значительным частным землевладением, в которых существовало земское самоуправление или предполагалось его скорое введение.

Члены Совета от губерний, где земские учреждения отсутствовали, избирались съездами лиц, отвечающих требованиям земельного ценза, необходимым для участия при выборах в Государственную думу. Каждый губернский съезд избирал одного члена Совета за исключением Царства Польского (здесь губернские съезды избирали по 6 выборщиков, последние из своей среды на общем съезде в Варшаве выбирали 6 членов Государственного совета).

В Государственном совете было представлено поместное дворянство 39 губерний и 1 области европейской Великороссии (кроме некоторых северных губерний), Восточной Украины, Новороссии, Эстонии, Латвии и Грузии, в которых проводились дворянские выборы.³⁷

На губернском дворянском собрании избирали двух выборщиков из числа дворян губернии. Съезд этих выборщиков собирался в Петербурге и выбирал из своей среды 18 членов Государственного совета³⁸ (ст. 15 УГС).

Порядок избрания членов Государственного совета от духовенства регламентировался правилом «о порядке избрания Святейшим Синодом членов Государственного

³² «Утроенным количеством земли сравнительно с тем числом десятин, какое требуется для непосредственного участия в земских выборах или, обладая обыкновенным земельным цензом, прослужить не менее двух выборных сроков в должностях предводителя дворянства, председателя управы, городского головы или почетного по выборам мирового судьи» (*Елистратов А. И.* Очерк государственного права (конституционное право). С. 106). См. также приложения к ст. 12 УГС.

³³ См. приложения к ст. 12 УГС.

³⁴ «Этот возраст установлен и для Верхней палаты большинства стран (Франции, Бельгии, Германии, Италии)» (*Беседа о Государственном совете и Совете Министров /* Издание Постоянной Комиссии народных чтений. СПб., 1906. С. 10–11).

³⁵ *Основные Государственные Законы*, ст. 61 (ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVI. № 27 805).

³⁶ *Елистратов А. И.* Очерк государственного права (конституционное право). С. 108.

³⁷ *Демин В. А.* Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 43.

³⁸ Там же.

совета», Высочайше утвержденным 7 марта 1906 г.³⁹ В отличие от практики западных многоконфессиональных стран с представительством церквей в верхней палате, в Государственный совет России целенаправленно избирались только представители государственной церкви, т. е. от православного духовенства. Высшей коллегией выборщиков служил Святейший Синод, который и избирал 6 членов: по три от монашеского и от белого духовенства (ст. 13 УГС). Члены Государственного совета от черного духовенства избирались епархиальными архиереями Русской православной церкви. Кандидаты от белого духовенства выдвигались на благочинных съездах из числа штатных священников епархии. Нужно отметить, что в выборах по этой курии участвовали исключительно должностные лица, назначаемые и увольняемые императором,⁴⁰ тем самым ставится под сомнение выборность членов от духовенства, впрочем, так же как и от сферы науки и высшего образования.⁴¹

Процедура избрания выборщиков от академической курии не была отражена в УГС. Не регулировалась такая процедура и нормами Устава Академии наук, так же как и нормами Уставов университетов того времени. Избрание выборщиков происходило по обычным правилам выборов, предусмотренных для представителей данных корпораций, на общих собраниях Академии наук и Советов университетов, исключая участие, как того требует УГС, иностранных академиков и профессоров. Советы университетов к началу работы обновленного Государственного совета избирали по три выборщика. Съезд этих выборщиков от 9 университетов⁴² Российской империи (не считая Гельсингфорского) вместе с тремя выборщиками из всего академического состава Императорской Академии наук, собравшись в Петербурге, из своей среды выбирал шесть членов Государственного совета (ст. 16 УГС). «Из шести лиц, избранных в члены Государственного Совета, к началу первой сессии в 1906 г., четыре принадлежали к составу Академии Наук».⁴³

Нужно отметить, что благодаря нормам УГС Академия наук впервые за время своего существования была официально призвана к участию к законодательной деятельности. Это, на наш взгляд, результат вполне понятных идей реформаторов, так как, во-первых, любое профессиональное образование в дореволюционной России было созвучным с государственной службой и главным образом давало его выпускникам гарантии для продвижения на разных поприщах государственной службы.⁴⁴ При этом «юридическое образование рассматривалось государством как средство правовой подготовки чиновников для различных сфер государственной деятельности».⁴⁵ Во-вторых, бросается в глаза ряд норм прежних Учреждений Государственного совета, в частности

³⁹ Лазаревский Н. И. Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг. 3-е изд. СПб., 1909. С. 299–301.

⁴⁰ Государственный совет Российской империи 1906–1917. С. 46.

⁴¹ См. далее по тексту.

⁴² Московского, Петербургского, Казанского, Юрьевского, Харьковского, Киевского, Варшавского, Одесского, Томского и Саратовского (в составе одного медицинского факультета, с 1909 г.).

⁴³ *Всепогоднейший отчет* Министра народного просвещения за 1906 год. СПб., 1908. С. 1.

⁴⁴ Университеты создавались для «приготовления юношества для вступления в различные звания государственной службы» (§ 1 устава 1804 г.) (*Объяснительная записка к проекту Устава Императорских Российских Университетов*. СПб., 1915. С. 5).

⁴⁵ Волосникова Л. М., Чеботарев Г. Н. Правовой статус университетов: история и современность. М., 2007. С. 93. — Не случайно, видимо, из 17 членов академической курии в Совете восемь имели высшее юридическое образование (Демин В. А. Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 300–302).

ст. 12 в редакции от 15 апреля 1842 г.⁴⁶ и ст. 14, 16 в редакции от 30 марта 1901 г.⁴⁷ Согласно им при обсуждении некоторых вопросов, требующих определенных знаний, в составе дореформенного Государственного совета могли присутствовать без права голоса «знающие» представители. Иногда такие члены принимали участие и в голосовании Совета.⁴⁸ В таком случае, соответственно, менялся и их статус просто присутствующих-консультантов на статус полноценных членов данного сословного учреждения.⁴⁹ Такие присутствующие, «от коих по свойству дела можно ожидать полезных объяснений», были в подавляющем большинстве случаев опытными и хорошо образованными людьми разных специальностей, начиная с военных и заканчивая министрами. Среди них довольно много было и представителей науки, в том числе правоведов. Известно, например, что в 1903 г. при обсуждении проекта Уголовного уложения в качестве членов Особого присутствия Государственного совета, учрежденного царем для рассмотрения данного проекта, был приглашен, с правом голоса, профессор уголовного права Петербургского университета Н. С. Таганцев.⁵⁰

Идея присутствия в Государственном совете «знающих» людей красной нитью проходит через все законодательство о Совете. Ранее похожее положение было закреплено и в «Образовании Государственного совета» от 1 января 1810 г.⁵¹ Данный факт вполне могли взять на вооружение реформаторы при разработке норм представительства в Государственном совете и законодательно закрепить выборы от академической курии в обновленное законодательное учреждение. Однако, по мнению В. А. Демина,⁵² представительство ученых было введено по образцу некоторых западных верхних палат, например Пруссии.⁵³

Представительство торговли и промышленности было организовано следующим образом: 4 выборщика (2 от торговли и 2 от промышленности) избирал Совет торговли и мануфактур; 12 (на 1913 г.) комитетов торговли и мануфактур избирали по 1–3 выборщика от промышленности, 3 купеческие управы — по 1 выборщику от торговли.

Значительное количество выборщиков представляли биржевые комитеты. Комитеты Московский и Петербургский избирали по 4 выборщика (по 2 от торговли и промышленности), остальные комитеты — по 1–2 выборщика.

Таким образом, к 1913 г. 103 выборщика от торговли и промышленности выбирались биржевыми комитетами и лишь 26 — другими организациями. 89 выборщиков

⁴⁶ ПСЗ. Собр. 2. Т. XVII. № 15 518.

⁴⁷ Там же. Собр. 3. Т. XXI. № 19 883.

⁴⁸ Деев А. Ю. Государственный совет Российской империи (1894–1905 гг.): Дис. ... канд. политич. наук. М., 2002. С. 68.

⁴⁹ Любое такое назначение к временному присутствию в Совет происходило каждый раз с особого Высочайшего соизволения, испрашиваемого Председателем Совета, с точным указанием, к участию в каком деле предполагается пригласить данное лицо. По собственному усмотрению приглашать на свои заседания посторонних лиц Государственный совет права не имел (Деев А. Ю. Государственный совет Российской империи (1894–1905 гг.). С. 68).

⁵⁰ Деев А. Ю. Государственный совет Российской империи (1894–1905 гг.). С. 70. — Н. С. Таганцев вместе с известным профессором В. О. Ключевским принимал участие и в выработке законодательства о Государственной думе (Российское законодательство X–XX веков. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Т. 9. М., 1994. С. 16).

⁵¹ Абзац 3 ст. XVI. преамбулы (ПСЗ. Собр. 1. Т. XXXI. № 24 064).

⁵² Демин В. А. Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 46.

⁵³ История государства и права зарубежных стран / Под общ. ред. Н. А. Крашенинниковой и О. А. Жидкова. Ч. 2. 2-е изд. М., 2001. С. 127.

представляли торговлю и 40 — промышленность.⁵⁴ Съезд этих выборщиков собирался в Петербурге и избирал 12 членов Государственного совета, в том числе 6 от промышленности и 6 от торговли (ст. 17 УГС).

Согласно Закону от 17 июня 1910 г. от населения Великого Княжества Финляндского в Государственный совет впредь должны были избираться два члена. Избрание их было предоставлено Финляндскому Сейму, который выбирал их из числа лиц, имеющих право участия в сеймовых выборах, удовлетворяющих указанным в законе условиям и знающих русский язык.⁵⁵ Однако вследствие сепаратистских настроений региональная элита Великого Княжества проигнорировала великодушный жест центральной власти России и ни разу не воспользовалась предоставленным правом.⁵⁶

Члены Государственного совета от территорий избирались на 3 года,⁵⁷ остальные — на 9 лет с последующими пере выборами 1/3 состава каждые 3 года. Выбывшие в очередном порядке члены Совета могли быть переизбраны (ст. 18 УГС). Если срок полномочий члена Совета, выбывшего из его состава, оканчивался в период сессии, то срок полномочий его продлевался до окончания данной сессии и до начала следующей (Закон от 10 марта 1909 г. см. выше).

Жалобы на неправильность производства выборов в Государственный совет (как выборщиков, так и членов палаты) приносились на имя Совета, где они рассматривались одной из постоянных его комиссий — личного состава и внутреннего распорядка. Разъяснение же сомнений по поводу правильности применения законодательства относительно выборов принадлежало Правительственному Сенату. В случае выявления нарушения Совет большинством в 2/3 голосов мог кассировать результаты выборов. Выбытие члена Совета (кроме случаев роспуска выборной части либо отставки) констатировалось постановлением Государственного совета.⁵⁸ В случае отмены всего выборного производства согласно закону должны были производиться новые выборы. В случае же открытия вакансии в выборной части Совета она замещалась кандидатом, получившим на последних выборах большинство голосов.⁵⁹ При отсутствии таковых проводились новые выборы. Причем из содержания ст. 24 УГС следует, что вакансия, открывшаяся менее чем за год до очередных выборов, никем не замещалась. Вероятно, в этом случае главенствовали фискальные соображения.

Из текста ст. 26 УГС видно, что выборные члены Совета были независимы от своих избирателей, не были обязаны давать им отчет и, соответственно, «не могли быть досрочно отозваны».⁶⁰ Однако за время существования верхней палаты правительство в лице министра народного просвещения дважды создало прецедент фактического «отзыва»⁶¹ своих депутатов-профессоров. Основанием такого влияния исполнительной власти на членов палаты от академической курии послужило право министра народного

⁵⁴ См. подробнее: *Демин В. А.* Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 39–53.

⁵⁵ См. подробнее: ПСЗ. Собр. 3. Т. XXX. № 33 795, отд. II «А».

⁵⁶ *Энгман М.* Финляндцы в Петербурге. 2-е изд. СПб., 2008. С. 382.

⁵⁷ За исключением земледельцев губерний Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской, для которых был установлен срок один год (см. выше).

⁵⁸ *Демин В. А.* Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 58.

⁵⁹ См. ст. 23–24 УГС.

⁶⁰ *Демин В. А.* Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 54.

⁶¹ Данные примеры не тождественны отзыву, однако, несомненно, содержат элемент такового, поскольку выборы в академическую курию проводило именно Министерство народного просвещения (ср.: *Государственный совет Российской империи 1906–1917.* С. 47).

просвещения отстранять от должности профессоров, ведь при увольнении из университета и лишении звания профессора профессор-депутат утрачивал ценз⁶² и подлежал удалению из состава Государственного совета. Однако палата сделала выводы и вскоре заблокировала возможность такого влияния министерства на работу избранных от академической курии в Государственном совете.⁶³

Выборным членам Государственного совета во время сессии казна выплачивала содержание из расчета 25 руб. в сутки. Им также оплачивались путевые издержки один раз в год в оба конца (из расчета 5 коп. за версту). Причем зарплата на основной должности начисляется в случае отказа их от суточного довольствия (ст. 28 УГС). Выборный член верхней палаты в год обходился казне приблизительно в 6,5 тыс. руб., а вся выборная половина Совета — около 650 тыс. руб.⁶⁴ Жалованье назначенным членам Совета назначалось, как и ранее, императором, всякий раз отдельно при назначении⁶⁵ и колебалось от 11 до 22 тыс. рублей в год.⁶⁶ Таким образом, назначаемая половина Государственного совета обходилась в сумму около 1,5 млн рублей. Государственное казначейство брало на себя расходы на содержание выборных представителей от населения Великого Княжества Финляндского, затем финляндская казна должна была возмещать их пропорционально.

Дата созыва ежегодных сессий Государственного совета и сроки перерыва определялись императором, а продолжительность заседания — председателем Совета.

Кворум в Государственном совете равнялся 1/3 его состава (66 чел.) без разницы назначенных или выборных его членов (ст. 31 УГС). Однако вышеуказанная статья закона бездействовала, если министр, внесший законопроект, считал рассмотрение дела неотложным. И при повторном его внесении на рассмотрение в течение двух недель дело рассматривалось, «какого бы ни было число прибывших в заседание Членов Совета».

Статья 43 УГС вслед за основными государственными законами наделяла членов Совета правом «возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов, за исключением ОГЗ»,⁶⁷ а также регулировала процедуру законодательного почина, который, по справедливому замечанию Л. А. Шалланда, принадлежал не отдельным парламентариям или их группам, а самой палате.⁶⁸ Осуществление законодательной инициативы выглядело следующим образом: 30 членов Совета подавали заявление Председателю о намерении изменить закон или издать новый. К заявлению должны были прилагаться проект предполагаемого изменения или нового закона с объяснительной запиской. При этом, как уверяет нас Е. А. Юртаева, закон не устанавливал ограничений относительно содержания прилагаемого проекта:

⁶² Состоять в звании профессора одного из императорских университетов (ст. 16 УГС).

⁶³ См. подробнее: *Арчевов С. Б.* Академическая группа Государственного совета: историко-правовой аспект // *История государства и права.* 2009. № 8.

⁶⁴ См. подробнее: *Бородин А. П.* Государственный совет России (1906–1917). С. 98–102.

⁶⁵ Данный факт можно расценивать как дополнительный способ воздействия на «неугодных» царской власти членов Государственного совета (ср.: *Бородин А. П.* Государственный совет России (1906–1917). С. 102).

⁶⁶ *Государственный совет Российской империи, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма: преемственность и традиции /* Ред. совет С. М. Миронов [и др.]; гл. ред. П. Ф. Ткаченко. М., 2007. С. 46.

⁶⁷ Инициатива (почин) пересмотра ОГЗ принадлежала исключительно Императору (ст. 107 ОГЗ).

⁶⁸ *Шаланд Л. А.* Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 240.

это могло быть как подробное, так и тезисное изложение главных позиций, достаточных для понимания сути вносимых изменений.⁶⁹ Только после этого Председатель вносил заявление на рассмотрение Государственного совета (ст. 54 УГС). Однако прежде чем рассматривать предполагаемые изменения, «не позднее, как за месяц до дня слушания» извещали министра, к ведению которого относились рассматриваемые вопросы, для того чтобы последний выработал законопроект об изменении или отмене действовавшего либо об издании нового закона. Министр мог отказаться от этой обязанности составления законопроекта, которым закон его прямо наделял (ст. 29 УГС). Как должен был реагировать Государственный совет в этом случае?⁷⁰ Совет передавал право выработать законопроект Комиссии, образованной из «своей среды», реализовывая тем самым свое право на законодательную инициативу, которое Е. А. Юртаева не совсем верно, на наш взгляд, связывает со ст. 36 УГС.⁷¹ Данная статья давала Совету право обращения к министрам за разъяснениями в случае, если министр мог дать согласие на выработку законопроекта, но не делал этого. Но даже в таком случае министр имел право отказаться давать Совету разъяснения, сославшись на соображения «государственной важности», которые не подлежали оглашению. Не было в законе и нормы, регламентирующей сроки, в течение которых министр или главноуправляющий обязан был отказаться вносить либо внести законопроект. Эти два обстоятельства фактически сводили на нет контрольные полномочия Государственного совета по отношению к министрам, которыми, впрочем, Совет и без того не спешил пользоваться, в связи с чем, видимо, не выработал какой-либо устойчивой практики борьбы с подобными явлениями.

В целом, УГС наряду с основными законами и Учреждением Государственной думы преобразовало «государственный строй, превратив его из абсолютно-монархического в конституционный».⁷² В этом состоит непреходящее значение данного акта в истории отечественного права и государства.

Учреждение Государственного совета от 23 апреля 1906 г. стало нормативным воплощением реформы Совета и является одним из важнейших законодательных актов эпохи конституционной монархии. Появившись вследствие конституционных перемен начала XX в., УГС тем не менее воплощает парадоксы крайне консервативных настроений реформаторов. Следуя своей идеологии, они старались минимизировать потерю монархом его прежней монополии на законодательство и стремились тем самым сохранить полноту его власти.

Этот закон должен был удержать слишком либеральные порывы Государственной думы, подчеркнув тем самым смысл существования Государственного совета, вплоть до его роспуска. Обладая правом законодательной инициативы, Государственный совет не спешил воспользоваться этим правом и «предпочел в свой практической деятельности

⁶⁹ Юртаева Е. А. Государственный совет по Основным законам Российской империи 1906 года: законодательные полномочия // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 123.

⁷⁰ По мнению Е. А. Юртаевой, «этот вопрос, ставший поводом для острых дискуссий в Государственном совете, так и не был решен» (Юртаева Е. А. Государственный совет по Основным законам Российской империи 1906 года: законодательные полномочия. С. 124).

⁷¹ Там же. С. 125.

⁷² Кистяковский Б. А. Государственное право (общее и русское) / Лекции Б. А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году. СПб., 1909. С. 522.

занять положение арбитра между правительством и Государственной думой»⁷³ (правда, в этом реализовалась одна из принципиальных идей либерально-консервативных реформаторов Государственного совета). Необходимым следствием для такой работы Совета стало наличие консервативного большинства в его составе, и Совет получил такой состав благодаря соответствующим нормам УГС.

Вместе с тем корпоративно структурированная избираемая часть Государственного совета гарантировала вовлечение в политическую жизнь вообще и в законотворческую деятельность в частности важных слоев избирателей. Если дворянство и прежде имело определяющее влияние на политику самодержавной России, то привлечение к законотворчеству торгово-промышленных, академических и даже церковно-православных кругов являлось абсолютной новацией. Они получили шанс превратиться из объектов политического процесса в его субъекты. Малочисленность этих слоев населения прежде не позволяла им оказывать заметное влияние на общегосударственное правотворчество. Искусственное выделение гарантированных мест в верхней палате парламента кардинально изменило ситуацию. Например, в стране, где преобладало неграмотное население, где только формировался цивилизованный рынок и индустриализация делала первые шаги, Академия наук и императорские университеты, а также предприниматели получили стабильное представительство в законодательной палате. Этот сегмент реформы Государственного совета, по нашему мнению, заслуживает особого одобрения. Он также является примером для современного конституционного строительства и может, например, служить образцом для преобразования общественных палат в Российской Федерации.

⁷³ «За время работы Государственного совета после его реформирования из 16 инициированных им законопроектов законами стали только семь» (*Шелохаев В. В.* Предисловие // *Демин В. А.* Верхняя Палата Российской Империи 1906–1917. С. 3). См. также: *Юртаева Е. А.* Государственный совет по Основным законам Российской империи 1906 года: законодательные полномочия. С. 125.