

DOI 10.47309/2713-2358_2020_4_114

УДК 340.123

JEL R13

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.
СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Дегтярев Филипп Александрович

Московского государственного юридического университета (МГЮА)
им. О.Е. Кутафина, Москва, Россия

STATE DUMA OF PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA. FORMATION
OF RUSSIAN PARLIAMENTARISM

Degtyarev, Philip Alexandrovich

Moscow State Law University (MSLA)
them. O.E. Kutafina, Moscow, Russia

Аннотация. В статье с позиций права дается анализ порядка формирования нового законодательного органа, изучение деятельности и состава каждого Созыва Государственной Думы, выявлены успехи и неудачи в работе Думы, рассмотрена роль П.А. Столыпина в развитии государства и права. Установлено, что Государственная Дума дореволюционной России, отразившая в годы своей деятельности (1907–1917), всю многогранность населения Российской империи и его общественно-политических институтов, вошла в историю нашего Отечества как первый конституированный законодательный орган государства демократического толка. Формы демократии всегда зависели от ментальности, традиций, институтов, уровня жизни, правовой культуры, от того исторического времени, в котором живет государство.

Ключевые слова: государственная, дума, система, Россия, парламентаризм.

Summary. From the standpoint of law, the article analyzes the procedure for forming a new legislative body, studies the activities and composition of each convocation of the State Duma, reveals successes and failures in the work of the Duma, considers the role of P.A. Stolypin in the development of state and law. It has been established that the State Duma of pre-revolutionary Russia, reflecting in the years of its activity (1907-1917), all the versatility of the population of the Russian Empire and its socio-political institutions, went down in the history of our Fatherland as the first constitutional legislative body of a democratic state. The forms of democracy have always depended on mentality, traditions, institutions, standard of living, legal culture, on the historical time in which the state lives.

Key words: state, duma, system, Russia, parliamentarism.

Введение. В современном развитии Российской Федерации особое значение имеет законодательная ветвь власти. Разработка правовых норм, формирование демократического государства, установление стабильности в общественных отношениях требуют юридической организации и порядка. Все это и многое другое является результатом деятельности главного законодательного органа страны - Государственной Думы Федерального Собрания Российской

Федерации. В целях наиболее полного изучения роли Госдумы в государственном строительстве крайне полезно обратиться к истокам ее образования, к истории Государственной Думы Российской Империи. Для этого целесообразно провести анализ порядка формирования нового законодательного органа, изучение деятельности и состава каждого Созыва Государственной Думы, выявить успехи и неудачи в работе Думы, рассмотреть роль П.А. Столыпина в развитии государства и права.

1. Предпосылки создания нового законодательного органа. Учреждение Государственной Думы и формирование ее компетенций

Масштабные события, происходящие в стране во все времена истории российского государства, всегда имели и имеют большое значение и последствия для народонаселения. Так, после поражения России в Крымской войне 1853-1856 года, показавшей трагическую отсталость патриархальной российской экономики и системы государственного управления, в стране была осуществлена, давно назревавшая, отмена крепостного права.

Так случилось и после поражения России в русско-японской войне 1904-1905 годов, когда до предела обострившиеся общественные отношения в царской России привели к революционным выступлениям рабочих, «брожению умов» среди интеллигенции и растерянности власти перед новыми масштабными вызовами времени, вскрывшими главные недостатки монархического управления.

Февраль 1905 года был ознаменован выходом в свет императорского рескрипта на имя министра А.Г. Булыгина «О возможности законосовещательной работы выборных представителей от народа». Согласно этому документу, Совет министров обязывался принимать к рассмотрению все проекты реформ, а министру внутренних дел рекомендовалось привлечь к участию в законодательной деятельности представителей, избранных населением[5, С.41].

Через три месяца комиссия под руководством Булыгина представила Совету министров проект Государственной Думы - нового органа законодательной власти. На совещании под руководством императора проект был обсужден с особым вниманием. Императорские акты «Об учреждении Государственной Думы» и «Положение о выборах» были опубликованы 6 августа 1905 года.

Эти события положили начало российского парламентаризма, однако общество осталось недовольно куриальной системой выборов и ограничением деятельности Думы, состоявшем в невозможности изменения Основных Законов. В стране поднялась волна протестов и забастовок, выборы были сорваны. В целях стабилизации положения, 17 октября 1905 года был издан манифест «Об совершенствовании государственного порядка», согласно которому населению даровались незыблемые основы гражданской свободы (неприкосновенность личности, свобода совести, слова, собраний и союзов), было положено начало всеобщему избирательному праву (до выборов были допущены все слои населения), было установлено незыблемое правило о том, что закон может вступить в силу только после одобрения Государственной Думы[5,

С.41]. В довесок 11 декабря 1905 года был опубликован сборник правил о выборах. 20 февраля 1906 года Дума стала Нижней Законодательной Палатой Парламента.

По сути, вышеперечисленные преобразования ограничили монархическую власть и положили начало образованию конституционной монархии в России, однако согласно вышедшим 23 апреля 1906 года «Основным Законам», ни один закон не мог приобрести силу без утверждения императора.

К участию в выборах в Государственную Думу, в соответствии с установлениями Манифеста от 17 октября 1905 года и правилами о выборах, опубликованными 11 декабря 1905 года, привлекались практически все слои населения России, ранее не обладавшие избирательным правом.

Выборы в первую и вторую Государственные Думы проводились по многоступенчатой схеме, учитывавшей также четыре основные страты (курии) населения: 1) землевладельцев – помещиков, крупную буржуазию (1 выборщик от 2 тыс.); 2) земледельцев – крестьян (1 выб. – от 30 тыс.); 3) городских обывателей и мещан (1 выб. – от 4 тыс.); 4) рабочих (1 выб. – от 90 тыс.) [2, С.127]. Кроме того, выборщики – представители той или иной курии, делились на категории еще и по имущественному цензу – размерам земельных владений или недвижимой собственности.

Выборщики всех категорий, пройдя несколько ступеней, на губернских собраниях выбирали установленное количество членов Государственной Думы. Всего, как в I, так и во II Государственных Думах численность депутатов составляла 524 человека, представлявших все губернии и иные административные образования империи, в том числе – 32 депутата от Кавказа, 20 – от Сибири, 36 – от Царства Польского и др. О сложности многоступенчатых выборов и об особой «избирательности» избирательного права в тот период свидетельствуют такие факты: крестьянам приходилось проходить «фильтры» сельских и хуторских сходов, где выбирали «десятников», которые на сходах той или иной волости выбирали, в свою очередь, из своей среды, уполномоченных для участия в уездных крестьянских сходах, где голосовали за выборщиков от волостей для участия в губернских избирательных собраниях.

Показательно, что в итоге, более чем 90% населения империи – крестьян, в составе I Государственной Думы представляли 150 депутатов (т.е. 30% от их общего числа) [2].

Поэтому не удивительно, что новое избирательное законодательство после роспуска II Государственной Думы 3 июня 1907 года еще больше перераспределило выборные квоты в пользу буржуазии и землевладельцев, стремившихся использовать законодательный орган государства для сохранения и умножения своей власти и капиталов.

Норма представительства выборщиков от курии 1 разряда (крупная буржуазия и землевладельцы) увеличилась в 8,7 раза (т.е. 1 выб. не от 2000 чел., как раньше, а от 230 чел.), соответственно для курии 2 разряда, для мелкой буржуазии и городских мещан – в 4 раза при одновременном уменьшении соответствующих норм для крестьян в 2 раза и для рабочих – в 1,4 раза, не говоря

уже о представительстве национальных окраин[2, С.520]. При этом не имели избирательного права женщины, военнослужащие и студенты. Возрастной ценз избирателей был ограничен 25 годами.

В итоге в III Государственной Думе из 442 депутатов были 150 - из крестьян, 23 - из рабочих, а 139 – были крупными землевладельцами, заводчиками, фабрикантами[2].

Уже вскоре после учреждения Государственной Думы, она приобрела статус нижней законодательной палаты, поскольку 20 февраля 1906 года Государственный совет приобрел статус верхней законодательной палаты, сократив тем самым круг вопросов, находившихся в пределах компетенции Государственной Думы, в частности в вопросах контроля за бюджетом страны.

Основные государственные законы Российской империи, изданные 23 апреля 1906 года, определили пределы полномочий всех органов государственной власти страны, в частности, 86-я статья предусматривала, что: «никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспрять силу без утверждения государя-императора»[7, С.76]. При этом император, обладая абсолютным правом вето, воспользовался этим всего лишь два раза (при утверждении штатов Морского генштаба в 1909 г. и ограничений в отношении лиц, лишенных духовного сана – в 1911 году).

Принципиально важным в перечне полномочий Государственной Думы стало то, что ей было предоставлено право собственной законодательной инициативы, помимо рассмотрения «законодательных предположений» (т.е., говоря современным языком – «законопроектов»), вносимых Высочайшим повелением императора или правительства. В полномочия Государственной Думы входила обязательная процедура рассмотрения и утверждения т.н. «росписи государственных доходов и расходов», представляемых Правительством – Советом министров Российской империи. К числу предметов ведения Государственной Думы были отнесены вопросы, касавшиеся принятия решения по крупным инфраструктурным проектам, например – строительства казенных железных дорог, поскольку это требовало пересмотра бюджетной росписи соответствующих министерств.

Система налогообложения, вплоть до правил начисления и размеров налогов земского и городского уровней – также было предметом рассмотрения на заседаниях Государственной Думы в контексте профильного законодательства.

В обязанности Государственной Думы были слушания в духе современного «Правительственного часа», когда перед депутатами держали ответ Министры или «главноуправляющие» структур российского правительства.

6 марта 1907 года с обстоятельной программой Совета министров, содержащей ряд важных реформаторских законодательных инициатив, выступил перед депутатами III Государственной Думы председатель правительства Петр Аркадьевич Столыпин.

Интересно, что в перерывах между сессиями Государственной Думы, ее полномочия полностью переходили к самодержцу российскому – Е.И.В. Николаю II. Принимавшиеся в этот период императором законодательные акты имели статус Указов, имевших силу лишь до тех пор, пока они не были внесены в двухмесячный срок для утверждения на очередной сессии Государственной Думы, когда они были уже – приобретали силу Закона.

87-я статья Основных законов предусматривала нормы чрезвычайно-указного права, т.е. «когда интересы требуют безотлагательного установления норм, то монарх не только имеет право, но и обязан избрать для их издания кратчайший путь, т.е. устанавливает их административным распоряжением, другими словами, издать чрезвычайный указ»[6, С.67-68].

Сами депутаты Государственной Думы должны были быть непременно российскими подданными, имели иммунитет, не позволявший их лишать свободы (или временно ограничивать ее) иначе, как по решению суда, при разрешении Государственной Думы (ровно так эта норма выглядит и сейчас); выбытие из состава Думы должно было иметь, не считая личных мотивов, подтверждаемых заявлением, серьезные основания – переход на высокопоставленную государственную службу, поступление на воинскую службу, или в случае пропуска всех заседаний Государственной Думы в течение года.

Общее руководство деятельностью Государственной Думы осуществлял, на условиях ротации – сроком на 1 год, избираемый депутатами спикер – председатель Государственной Думы, имевший двух заместителей – «товарищей», осуществлявших контроль за работой постоянных комиссий. Комиссии формировались, как и в настоящее время, согласно «пакетному соглашению» между фракциями Думы; они рассматривали направляемые им руководством Думы законопроекты и выносили их на пленарное заседание, где последние рассматривались в трех чтениях для принятия решения и оформления его в виде законодательного акта.

По нормам того времени законопроекты, рождавшиеся в недрах самой Государственной Думы, должны были иметь не менее 30 соавторов, т.е. принятого ныне понятия «депутат – субъект права законодательной инициативы» тогда еще в адекватной форме вследствие указанных ограничений не было. Поэтому в I-IV Государственных Думах были вынесены 5522 правительственных законопроекта и только 484 законопроекта, внесенных депутатами [1, С.11].

Одной из важных функций Думы был парламентский контроль, который осуществлялся через практики депутатских запросов о деятельности того или иного госоргана или должностного лица, кроме особ императорской фамилии.

В соответствии с 33-й статьей Учреждения Госдумы, нижняя палата могла «обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным правительствующему Сенату, с запросами по поводу таких

последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установленных действий, кои представляются незаконными» [9, С.222].

При этом запросы должны быть подписаны солидарно не менее чем 30 депутатами. Можно было задавать вопросы министрам на «правительственном часе».

2. Становление российского парламентаризма. Деятельность Государственной Думы I, II и III созыва

С января по апрель 1906 года впервые в истории в России прошли общенациональные выборы в Государственную Думу. Проходили они в условиях подъема в обществе оппозиционных настроений. Но несмотря ни на что, выборы состоялись, хотя и с некоторой задержкой. Всего в работе Первого Созыва Государственной Думы Российской Империи приняли участие 497 народных представителей [2, С.52]. Возрастной состав был крайне неоднородным, и следовательно, в созыве были представлены интересы почти всех возрастных групп: 47% депутатов было от 25 до 39 лет, 49% - 40-59 лет, 4% - более 60 лет[2]. Высшее образование имели 211 депутатов (43%), незаконченное высшее - 15 (3%), среднее - 58 (12%), незаконченное среднее - 11 (2%), начальное - 150 (30%), домашнее - 50 (10%), двое не имели образования[2]. Эти данные свидетельствуют о довольно низком образовательном уровне депутатов Первой Государственной Думы. К высшим классам относились 136 депутатов (28%) - крупные землевладельцы, промышленники, банкиры, коммерсанты. 168 депутатов (34%) относились к служащим и интеллигенции - адвокаты, педагоги, врачи, журналисты, священники. К низам относился 191 депутат (38%) - торговцы, казаки, землепашцы, рабочие[2].

Первый Созыв Государственной Думы Российской Империи, Председателем которой был избран С.А. Муромцев, действовал с 27 апреля по 8 июля 1906 года (72 дня) и за это время провел 40 заседаний. История Первой Думы является историей безуспешной борьбы с Правительством за прекращение репрессий против революционеров и участников массовых выступлений, за захват исполнительной власти и передел земли. Практически все депутаты были убеждены в том, что народное представительство должно обладать всей полнотой власти. Также, они считали невозможным действовать в рамках указа «Об учреждении Государственной Думы» и «Основных Государственных Законов».

На приеме депутатов перед началом сессии император Николай Второй обратился к народным представителям с речью, в которой выразил свою уверенность в том, что депутаты будут помнить о необходимости создания и сохранения в стране не только свободы, но и порядка на основе права, без которого невозможно существование духовного величия и благоденствия государства.

5 мая 1906 года Дума единогласно (при выходе из зала части Правого крыла) приняла в ответ на речь императора адрес, в котором заявила о своем стремлении «обновить Россию и создать в ней государственный порядок, основанный на мирном сожитии всех классов и народностей и на прочных устоях гражданской

свободы». Депутаты планировали ввести неприкосновенность личности, свободу совести, слова и печати, союзов, собраний и стачек, отменить все сословные, национальные, конфессиональные и гендерные ограничения и привилегии, а также запретить смертную казнь. Более того, Дума намеревалась добиться создания системы профсоюзов, ввести всеобщее бесплатное образование, преобразовать местное управление и многое другое. Идей было превеликое множество, однако реализовать их не позволял нежелающий терять власть монарх. В ответ на адрес Думы Совет Министров издал одобренную Николаем, но найденную недостаточно резкой и убедительной, декларацию, призывавшую депутатов «не выходить из пределов предоставленного законного почина».

Противостояние Думы и Правительства продолжалось во все время работы Первого Созыва. Из-за этого конфликта за все время своего существования Первая Государственная Дума приняла всего 2 законодательных акта, один из которых, об отмене смертной казни, был инициирован с нарушениями и потому оказался неправомерным, а другой, об ассигновании денежной помощи пострадавшим от неурожая, был проведен для выражения недоверия Правительству.

8 июля 1906 года Николай Второй издал указ о роспуске Государственной Думы. В манифесте от 9 июля император указал на «уклонение выборными от населения в не принадлежащую им область»[2, С.525]. Также монарх объявил о проведении новых выборов в Государственную Думу. Когда 9 июля ни о чем не подозревавшие депутаты пришли на собрание, они обнаружили входные двери зала заседаний запертыми, а у двери висел указ о роспуске Думы. 180 депутатов были взбешены столь пренебрежительным отношением и направились в Выборг, где составили воззвание «Народу от выборных представителей», в котором призывали к отказу от уплаты налогов, поступления на военную службу и прочим формам выражения гражданского неповиновения[2, С.122]. Однако, народ не поддержал восставших депутатов, которых впоследствии приговорили к тюремному заключению и лишили избирательных прав. На этом окончилась печальная судьба Первого Созыва Государственной Думы Российской Империи.

С января по февраль 1907 года в Российской Империи проходили выборы Второго Созыва Государственной Думы. В этот раз правительство желало сформировать послушное большинство депутатов, исключить радикалов и потому избирательный процесс подвергся значительному воздействию сверху. Все подписавшиеся под «Выборгским воззванием» находились под судебным преследованием и не были допущены до выборов. Также был издан закон «Об обществах, союзах и собраниях», согласно которому, всякий политический деятель был обязан пройти процедуру обязательной легализации, после которой он допускался к проведению партийных собраний, получению избирательных бюллетеней, распространению листовок и прочим методам политической рекламы. Кроме того, Сенатом было издано несколько разъяснений избирательного закона, которые лишили права голоса рабочих-квартиронанимателей, крестьян, купивших землю при помощи Крестьянского

Банка и не выплативших кредит, а также деревенских жителей, не занимающихся земледелием и живущих несамостоятельно. Это разъяснение затруднило проникновение в село интеллигентов, сплотивавших группы крестьян на уездных и губернских выборах. Однако, не смотря на все ухищрения правительства, оппозиционные партии заняли большинство мест.

Вторая Государственная Дума работала одну сессию с 20 февраля по 3 июня 1907 года, провела 53 заседания под председательством Ф.А. Головина.

Деятельность Думы Второго Созыва, как и Первого, характеризовалась борьбой с правительством, однако в этот раз депутаты избрали тактику действий в рамках законов. Работа шла полным ходом, законопроекты рассматривались один за другим. Главной темой являлся аграрный вопрос, в отношении которого каждая фракция подготовила собственный проект. Также немало внимания было уделено правительственным законопроектам, контрреволюционным репрессиям, актам революционного насилия и мероприятиям по улучшению материального положения низов. В общей сложности за 102 дня своего существования Вторая Дума рассмотрела 287 законопроектов, 20 из которых одобрила, а силу закона приобрели лишь 3 (два проекта помощи жертвам неурожая и акт «Об установлении контингента новобранцев»).

Весной 1907 года на заседании была поднята тема принятых в отношении революционеров чрезвычайных мер. Депутаты сочли действия полиции незаконными. Правительство не могло допустить подобного акта неповиновения. В тайне от Думы была начата работа над созданием нового избирательного закона. 1 июня министр внутренних дел П.А. Столыпин обвинил членов социал-демократической партии в подготовке заговора против короны и потребовал их отстранения от участия в заседаниях Думы, а 3 июня император Николай Второй объявил о роспуске Думы и изменении избирательного закона. Это событие вошло в историю как «Третьеиюньский переворот» и положило конец революции 1905-1907 годов.

Вдоволь насмотревшись на вольнодумие первых двух созывов, император и Совет Министров пришли к выводу о неудовлетворительности «Положения о выборах» 1906 года. По их мнению, оно являлось слишком демократическим, поскольку предоставляло избирательные права крайне широкому кругу лиц, что препятствовало сохранению неограниченной власти консервативного монарха. Лето 1907 года было ознаменовано выходом в свет нового «Положения о выборах», законодательного акта, на основании которого проводились выборы Третьего и Четвертого созывов Государственной Думы.

Согласно новому Положению, большинство избирательных голосов получила курия крупных землевладельцев. Городскую курию разделили на две, благодаря чему, за счет средних, значительно повысилась роль высших городских слоев. Заметно сократилось число депутатских мест от окраин. Лишились избирательных прав женщины, иностранцы, лица до 25 лет, учащиеся, военные, инородцы, умалишенные и расточители, находящиеся под опекой, банкроты, осужденные. Не голосовали также губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники, их помощники, чины полиции (в губерниях, областях или

градоначалствах, в которых служили)[5, С.53]. Остальные лица имели право голоса, если удовлетворяли условиям, необходимым для включения в одну из курий. В них не попадали крестьяне и казаки без своего домохозяйства, батраки без собственной городской квартиры, неслужившие интеллигенты, ремесленники, рабочие ремесленных, транспортных и мелких промышленных предприятий, прислуга, деклассированные элементы. Кроме того, для включения в землевладельческую и городскую курии, требовалось иметь соответствующий ценз на протяжении, как минимум, года перед составлением списков избирателей.

«Положение о выборах» от 3 июня 1907 года лишило крестьян большинства голосов, чем поставило под сомнение легитимность Думы в глазах народа. Надежды на решение депутатами жизненных проблем низших классов были уничтожены. В высшей мере неравное голосование привело к росту недовольства и усилению радикальных настроений в обществе.

Проработавший весь положенный пятилетний срок с 1 ноября 1907 по 9 июня 1912 года, Третий Созыв Государственной Думы Российской Империи состоял из 442 депутатов, 43% из которых принадлежали к высшим слоям общества, 41% к средним и лишь 16% к низшим. Из-за преобладания правых политиков, этот созыв был прозван «помещичьим». Председательствовали на заседаниях Н.А. Хомяков, А.И. Гучков, М.В. Родзянко. Решения Думы в основном зависели от октябристов, составлявших большинство. Они стремились к усилению военной мощи России, предупреждению революционных выступлений и борьбе с ними, к защите интересов русского народа. Это большинство зачастую действовало по указаниям правительства. 16 ноября 1907 года председатель Совета Министров Петр Аркадьевич Столыпин огласил на заседании Государственной Думы правительственную декларацию, объявлявшую о необходимости противопоставления силы революционному движению, внедрения «порядка законности и внутренней дисциплины» в школу, укрепления «быстрого и правильного судебного возмездия» и тому подобное.

За все время работы третьего созыва, в Государственную Думу было внесено порядка 2500 законопроектов, из которых около 2200 стали законами. Несмотря на то, что большую часть законопроектов составляли мелкие, малозначительные запросы различных ведомств, Третьей Думой был принят ряд важных законов, значительно повлиявших на дальнейшее развитие государства. Среди достижений необходимо отметить упорядочение бюджетного процесса (в России наконец появилась роспись доходов и расходов, утверждаемая по закону), принятие закона о местном суде, принятие закона о крестьянском землевладении и землепользовании (поощрение выхода крестьян из общины в целях создания частных отрубов и хуторов), введение страховых законов по обеспечению рабочих в случаях заболеваний и получения травм.

В отличие от Первой и Второй Государственных Дум, Третья сумела успешно интегрироваться в политическую систему страны. Российская Империя перестала мыслиться без народного представительства. Палата добилась большого прогресса в развитии народного образования, повышении

эффективности государственного аппарата, а также внедрения института социальной защиты. Однако, Думе не удалось добиться ускорения реформ и удовлетворить тем самым желания общества по причине собственной недостаточной легитимности, а также из-за консервативной позиции императора.

3. Деятельность Государственной Думы IV созыва в чрезвычайных условиях Первой Мировой войны

По политическим убеждениям Четвертая Государственная Дума отражала, «как в капле воды», палитру общественно-политических сил всей Российской империи – в ее составе было от 11 до 16 фракций и группировок, представлявших различные партии и общественные движения. Но все же самую большую фракцию в течение всего периода работы Думы составляли «октябристы» – депутаты, представлявшие «Союз 17 октября». Так, если в 1912 году они составляли около четверти депутатского корпуса, то к 1917 году, в результате манипулирования межфракционными коммуникациями, правооктябристские, левооктябристские, центристские блоки депутатских коалиций в большинстве случаев определяли исход голосования по всем важным общественно-политическим вопросам. Так, к примеру, в 1-ю сессию (15.11.1912-25.06.1913) коалиция октябристов и конституционных демократов смогла не только провести в руководство Государственной Думы в качестве первого вице-спикера («старшего товарища представителя Думы») своего сторонника, но и распределить портфели председателей думских комитетов и комиссий, обеспечив тем самым себе на будущее гарантированную поддержку при голосовании.

Сторонниками левого крыла октябристов, в блоке с социал-демократами и «прогрессистами», пользуясь своим политическим влиянием, в декабре 1912 года удалось даже заблокировать правительственный проект декларации об упорядочении работы Госдумы, внесенный председателем Правительства В.Н. Коковцевым, навязав свой вариант документа, предусматривавший полиативную ответственность Правительства и законодательного органа страны за обеспечение правовых норм и реформ в экономике и общественно-политической сфере Империи.

За указанный период было рассмотрено всего 99 законопроектов, среди которых имел консолидированное голосование Закон о выкупе в казну Московско-Киево-Воронежской железной дороги, были поддержаны законопроекты о городском самоуправлении в Царстве Польском (сохраняющееся и поныне в Польше), о реформе местного судопроизводства в центральных губерниях России и др.

Острые дебаты в Государственной Думе четвертого созыва вызвало обсуждение бюджета страны на 1913 год, в том числе при обсуждении сметы расходов Святейшего Синода, где не обошлось без критики влияния на политику Правительства со стороны Григория Распутина. Подверглась резкой критике финансовая политика Министерства внутренних дел и Министерства финансов Российской империи. Примечательно, что «в ответ на заявление М.Е. Маркова о

том, что Министерство финансов объединило Думу на лозунге «красть нельзя» (27.5.1913), и отсутствие реакции на него председательствовавшего князя В.М. Волконского, по решению Совета министров последовала «забастовка министров», отказавшихся являться на заседания Думы и ее комиссии. Правительство требовало извинительного заявления Думы или ее председателя»[2, С.785].

Противостояние Государственной Думы и Правительства продолжались и весь последующий период ее работы, принимая подчас острые, экстраординарные формы. Так, к примеру, разразился серьезный политический скандал после выступления депутата Н.С. Чхеидзе, который в своей думской речи назвал республиканское правление в России наиболее подходящей формой политического устройства, за что по инициативе министра внутренних дел Н.А. Маклакова и министра юстиции И.Г. Щегловитова на него было заведено уголовное дело по обвинению в призыве к свержению существующего строя. В знак протеста часть депутатов левого толка устроили обструкцию председателю Совета министров И.Л. Горемыкину, за что, после выдворения из Таврического дворца чинами полиции, они были лишены права участия в заседаниях Думы на 15 заседаниях. В итоге депутаты Госдумы вступились за своих коллег и император повелел уголовное дело закрыть.

Особая миссия исторически была возложена на Государственную Думу в период Первой Мировой войны. Созванная в первые дни войны по Указу императора на 1 день Государственная Дума подавляющим большинством голосов, кроме социал-демократов, проголосовала за поддержку Правительства и государя, которые, как говорилось в принятом документе, «исчерпали все средства для сохранения мира, отвечающие достоинству России, как великой державы» и выразила уверенность, что «все народы России готовы стать на защиту Родины, ее чести и достоинства» [2].

Государство в лице его властных структур – императора, Правительства и Госдумы продемонстрировали единую готовность всемерно обеспечить защиту Отечества от внешнего врага. На это были направлены и ряд принятых законов, дававших Правительству право в период войны оперативно регулировать финансовые ресурсы в интересах обороны и военных нужд. Законопроекты в тот же день рассматривались Госсоветом и утверждались императором. При этом депутаты по-прежнему требовательно относились к царскому Правительству, министрам, критикуя их за неподготовленность к войне, неудовлетворительное снабжение армии. Война внесла изменение и в политический расклад в самом депутатском корпусе, выдвинув в лидеры общественного мнения, вместо «говорунов» об ущемленном человеке труда, людей по-настоящему патриотичных и ответственно оценивающих реальное положение дел в государстве, разрываемом внутренними проблемами и внешней агрессией.

Государственная Дума все больше включалась в практическое осуществление государственной политики в условиях военных действий. В 1915 году по настоянию Госдумы оставили свои посты 4 министра Правительства России, в том числе министр внутренних дел Маклаков и министр юстиции

Щегловитов. Дума стала инициатором создания 5 особых «совещаний» удалось чрезвычайных комиссий по регулированию госполитики в сфере экономики, военно-технической деятельности и других вопросов жизнедеятельности в условиях военных действий.

Внутренние дискуссии в Думе привели к новым расколам и коалициям, сформировавшим в итоге к лету 1915 года организованное большинство в лице фракций прогрессивных националистов – «прогрессистов», выступавших за умеренно либеральные реформы, смягчение репрессивных действий властей в отношении инакомыслия, создание коалиционного Правительства народного согласия. Программа блока была даже поддержана некоторыми членами Правительства, за что они вскоре и были уволены Указом императора, посчитавшего указанные меры неприемлемыми и вредными, особенно в условиях войны. Однако нараставшее влияние Госдумы в обществе заставило царя пойти на компромисс с законодателями: он назначил на ряд ключевых министерских постов видных думских деятелей: М.М. Алексенко – тов. министра финансов, князя В.М. Волконского – тов. министра внутренних дел, а А.А. Хвостова – министром внутренних дел. Вскоре был отправлен в отставку и премьер Правительства – Горемыкин, а сам император Николай II почтил Государственную Думу своим визитом, желая продемонстрировать свое благорасположение к патриотическому «вольнодумству» думских парламентариев. По итогам визита Николая II в Госдуме была обнародована правительственная декларация, содержащая, кроме заявления о войне до победы, ряд прогрессивных реформаторских тезисов об увеличении полномочий земских и городских органов самоуправления, создании волостных земств, преобразовании церковных приходов, улучшении правового положения рабочих, развитии ступеней профессионального образования и др. При этом подчеркивалась незыблемость исторических устоев российского государства. На этой волне патриотизма, несмотря на военные поражения, уже в декабре 1916 года Дума практически единогласно, при саботаже социал-демократов и «трудовиков», поддержала отказ Правительства от мирных переговоров на германских условиях, а также ряд исключительных мер по обеспечению населения и армии продовольствием, вводя твердые цены на продукты первой необходимости и продразверстку для крестьянских хозяйств, передачу снабжения Петрограда продовольствием органам городского самоуправления.

В начале 1917 года для Думы, как и для ее оппонирующей политической силы – Правительства, которое к тому времени уже возглавлял бывший председатель одной из комиссий Госдумы А.Д. Протопопов, впрочем, как и для всей империи, чьи поражения на фронте стали угрожающими, наступил критический период.

Указанные обстоятельства и разобщенность всех политических сил великой империи привели к ее краху, похоронив под обломками не только архаичные устои царизма, но и первые попытки демократических преобразований в пределах российского государства.

Февральская буржуазно-демократическая революция, спонтанно состоявшаяся на фоне отречения императора Николая II от престола, без консолидации демократических сил, хотя и была «легитимизирована» специальным «совещанием» членов Государственной Думы, но по факту ввергла страну в пучину анархии и беспредела, которым воспользовались большевики, захватившие в октябре 1917 года власть в свои руки, создав новый тип государства – рабочих и крестьян.

Заключение. Государственная Дума дореволюционной России, отразившая в годы своей деятельности (1907–1917), «как в капле воды», всю многогранность и многоликость населения Российской империи и его общественно-политических институтов, вошла в историю нашего Отечества как первый конституированный законодательный орган государства демократического толка. «Формы демократии всегда зависели от ментальности, традиций, институтов, уровня жизни, правовой культуры, от того исторического времени, в котором живет государство. В мире множество демократических моделей, причем, что работают те, что максимально учитывают национальную специфику», – отмечает в одной из своих публикаций Председатель Комитета Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по образованию Вячеслав Никонов.

Не может жить нация с неизвестным или растоптанным прошлым и настоящим. Трагическая, драматическая, героическая – это наша история, и другой у нас не будет. «Гордиться славою своих предков не только можно, но и должно; не уважать оной есть постыдное малодушие» – писал великий русский поэт Александр Пушкин.

Список литературы

1. Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение // Юридический вестник. 1913. №1. С.11. 67– 68.
2. Государственная Дума России: Энциклопедия: в 2 томах / ред. совет: С. Е. Нарышкин (пред.) и др. - Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Челябинск: Авто Граф, 2013. Т. 1: Государственная Дума Российской империи, 1906—1917 / отв. ред. В. В. Шелохаев. 2013. С. 122, 127, 520, 525, 785.
3. Законотворчество думских фракций. 1906—1917 гг.: Документы и материалы / Фонд изучения наследия П.А. Столыпина, ред. коллегия И.И. Демидов, В.В. Шелохаев. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. 768 с.
4. Избранные выступления П.А.Столыпина в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906-1911 годы / под общ. ред. С.Е. Нарышкина – М.: Издание Государственной Думы, 2012. 187 с.
5. Российское законодательство X—XX веков. Т. 9. / под общ. ред. О.И.Чистякова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 41, 53.
6. Савич Г.Г. Новый государственный строй России. СПб., 1907. С.67-68.

7. Соловьев К.А., Шелохаев В.В. История деятельности первых государственных дум дореволюционной России: сравнительный анализ традиции правотворчества. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С.76.
8. Столыпин П.А. глазами современников / Под общ. ред. П.А. Пожигайло. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. 366 с.
9. Энциклопедия государственного управления в России: в 4 т. / под общ. ред. В.К. Егорова; отв. ред. И.Н. Барциц. Т. 1. А – Е. М.: Изд-во РАГС, 2004. С.222.

References:

1. Alekseev A.S. The origin of the extraordinary law and its political significance // Legal Bulletin. 1913. No. 1. pp.11–68.
2. State Duma of Russia: Encyclopedia: in 2 volumes / ed. advice: S. E. Naryshkin (previous) and others - Moscow: Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN); Chelyabinsk: Auto Graf, 2013. Vol. 1: State Duma of the Russian Empire, 1906-1917 / отв. ed. V.V. Shelokhaev. 2013. pp. 122-785.
3. Lawmaking of Duma factions. 1906-1917: Documents and materials / Fund for the study of the heritage of P.A. Stolypin, ed. board of I.I. Demidov, V.V. Shelokhaev. М.: "Russian political encyclopedia" (ROSSPEN), 2006. 768 p.
4. Selected speeches of PA Stolypin in the State Duma and the State Council. 1906-1911 / under total. ed. S.E. Naryshkina. М.: Publication of the State Duma, 2012. 187 p.
5. Russian legislation of the X-XX centuries. Т. 9. / under total. ed. O.I. Chistyakova. М.: Jurid. lit., 1994. pp. 41, 53.
6. Savich G.G. The new state system of Russia. SPb., 1907. pp.67-68.
7. Soloviev K.A., Shelokhaev V.V. The history of the activities of the first state dumas in pre-revolutionary Russia: a comparative analysis of the tradition of lawmaking. М.: Publication of the State Duma, 2013. P.76.
8. Stolypin P.A. through the eyes of contemporaries / Under total. ed. P.A. Pozhigailo. М.: Russian political encyclopedia (ROSSPEN), 2008.366 p.
9. Encyclopedia of Public Administration in Russia: in 4 volumes / under total. ed. VC. Egorova; отв. ed. I.N. Bartsits. Т. 1.А - Е.М.: RAGS Publishing House, 2004. P.222.

Сведения об авторах

Дегтярев Филипп Александрович, бакалавр Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О.Е. Кутафина. 125993. Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail.ru: farwell1995@gmail.com

Author's personal details

Degtyarev Philip Alexandrovich, Bachelor of Moscow State Law University (MSLA) named after O.E. Kutafina. 125993. Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya st., 9. E-mail.ru: farwell1995@gmail.com

© Дегтярев Ф.А.